

## L'ONU et la transition conflictuelle en Libye

L'impasse actuelle et l'indécision internationale ne profitent qu'à Daech et aux milices armées. L'ONU et l'UE doivent repenser les objectifs et les modalités de leur médiation.

**Moncef Djaziri**

Le renversement du régime de Mouammar Kadhafi en mars 2011 a plongé la Libye dans l'anarchie et l'a transformée en plaque tournante de trafic d'êtres humains à destination d'Europe. La guerre menée par certains pays occidentaux et l'OTAN, et dans laquelle la France et la Grande Bretagne ont joué un rôle majeur, a détruit l'embryon d'État libyen créant ainsi les conditions de l'installation d'une branche maghrébine de Daech. Les bombardements de l'OTAN avaient décimé les forces armées libyennes, créant ainsi un vide aussitôt rempli par les milices armées de différentes tendances.

Le 8 août 2012, après les premières élections parlementaires du 7 juillet 2012, le Conseil national de transition (CNT), installé en Libye, a remis ses pouvoirs à la nouvelle assemblée issue des urnes, le Congrès général national (CGN). C'est le début de la première transition après plus de 40 ans de dictature. Une grande majorité des députés, 120 sur 200 membres, étaient des « indépendants » et 80 d'entre eux appartenaient à des partis politiques à faible assise sociale.

Très rapidement, des graves problèmes politiques sont apparus qui allaient paralyser le fonctionnement de cette première assemblée. C'est en particulier l'opposition entre islamistes et libéraux républicains, deux courants qui ont joué un rôle clé dans la révolte de février 2011. Il y a eu aussi la réémergence du conflit historique opposant l'Est à l'Ouest, Benghazi à Tripoli. Une autre divergence concernait la définition du régime politique : les islamistes voulaient un régime parlementaire tandis que les républicains défendaient le principe du régime présidentiel. Cette opposition a été un des facteurs de la crise chronique en Libye. À cela s'est ajoutée la résurgence d'un conflit sur la structure de l'État à reconstruire : les Tripolitains sont pour un État unitaire et centralisé, tandis que les Cyrénaïcains défendent le principe d'un État fédéral.

Les élections parlementaires de juin 2014, qui devaient permettre la stabilisation de la Libye, n'ont rien résolu. Pire encore, elles ont aggravé la crise. Les islamistes minoritaires au Parlement ont aussitôt contesté la légitimité du nouveau premier ministre élu, Abdullah Thinni.

Après de multiples conflits opposant les républicains aux islamistes, et en raison des menaces terroristes des milices armées d'Aube de la Libye (Fajr Libya) et en dépit de l'opposition de certains parlementaires du CGN, le nouveau premier ministre et le Parlement élu ont décidé de s'installer à Tobrouk (à l'Est de la Libye). C'est le début de la situation du double pouvoir que connaît actuellement le pays : un gouvernement et un Parlement à Tobrouk, légitime et reconnu par la communauté internationale et par l'ONU dès le 5 août 2014, et un second gouvernement et Parlement à Tripoli, non reconnu, mais protégé et en même temps défié par les milices armées. C'est dans ces conditions que l'ONU s'est trouvée impliquée dans la médiation pour le règlement de la crise libyenne.

Rappelons d'abord que depuis mars 2011, la mission de l'ONU en Libye a changé plusieurs fois d'objectifs en fonction de l'évolution de la situation dans le pays. Après l'éclatement de la rébellion en mars 2011, le but de l'ONU, tel qu'il avait été défini par le secrétaire général Ban Ki-moon, était de restaurer la règle de droit, de renforcer les institutions, de protéger les droits de l'homme et de rétablir l'économie. Très rapidement, les buts de la mission ont évolué en raison de la détérioration de la situation sécuritaire, de la décomposition du pays et de l'émergence des milices armées.

Avec la nomination, en octobre 2012, de Tarek Mitri (qui a remplacé Ian Martin), la mission de l'ONU a de nouveau été redéfinie : il ne s'agissait plus que d'accompagner le processus politique et de superviser l'aide technique à la justice et à la police. On parlait alors de changement historique que le nouveau représentant voulait accompagner sans trop s'immiscer dans les affaires libyennes pour ne pas déplaire au CNT. Les problèmes sécuritaires, les menaces armées des rebelles et le rôle accru des islamistes ont conduit l'organisation onusienne à redéfinir son rôle et à nommer un nouveau représentant, en remplacement de Tarik Mitri.

L'arrivée d'un nouvel envoyé spécial de l'ONU, Bernardino León, s'est accompagnée d'une redéfinition de la mission du diplomate espagnol dans un contexte de début de guerre civile opposant les milices armées entre

elles et au pouvoir. L'instauration d'un cessez-le-feu devenait une condition de la relance du processus politique.

Au début septembre 2014, après de multiples visites en Libye, le nouvel envoyé spécial de l'ONU a décidé d'entreprendre une tentative de dialogue interlibyen sur la base d'une plateforme minimale, se résumant dans le respect des institutions élues, des droits de l'homme et du rejet du terrorisme. L'ordre du jour du dialogue devait porter initialement sur les conditions de transfert officiel des pouvoirs entre le CGN et la Chambre des représentants et le retour du Parlement élu et reconnu à Tripoli. Il s'agissait aussi d'instaurer la concertation et la confiance entre les belligérants pour résoudre les problèmes vitaux du pays. Il faut admettre que cette tentative fut un échec car l'insécurité n'a pas permis le retour du Parlement de Tobrouk à Tripoli.



**Conférence de presse de Bernardino León, représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la Libye. Skhirat, 22 septembre 2015.** / JALAL MORCHIDI/ANADOLU AGENCY/GETTY IMAGES

### Pour un dialogue sans exclusive

Dès le début de sa mission, Bernardino León considérait que le dialogue est l'unique voie de salut pour la Libye, point de vue partagé par la plupart des pays occidentaux ainsi que par l'Algérie, qui défend la position selon laquelle le processus politique demeure le seul moyen de résoudre la crise libyenne et ce à travers un dialogue sans exclusive. M. León s'est donc fixé pour tâche de faire dialoguer les parties en conflit afin d'aboutir à un cessez-le-feu entre milices armées. Dans son rapport au Conseil de sécurité de l'ONU du 17 septembre 2014, il déclarait : « Trois ans après la chute de l'ancien régime, le peuple libyen est loin de réaliser son aspiration à un avenir meilleur et à un État qui garantisse sa sécurité. Par conséquent, de nombreux Libyens sont profondément déçus de la transition démocratique de leur pays ». Assurant que l'ONU restera fidèle à sa mission en Libye et continuera d'expliquer à tous les Libyens la nécessité de surmonter rapidement leurs différends grâce au dialogue, l'émissaire onusien avait ajouté : « Je crois que c'est la seule façon d'épargner au pays davantage de chaos et de violence et d'empêcher qu'il n'attire les groupes extrémistes et terroristes ».

Le 30 septembre 2014, le représentant de l'ONU a réuni à Ghadamès (au sud-ouest de Tripoli) les factions rivales, essentiellement les islamistes de Fajr Libya de Tripoli et les républicains de la Chambre des représentants de Tobrouk, dans le but de les faire dialoguer. À cette occasion, Bernardino León a salué la tenue de la première réunion de dialogue afin de tenter de mettre fin à l'anarchie institutionnelle dans le pays. Il estimait alors qu'il n'y avait pas de solution militaire à la crise ; seul le dialogue permettrait de trouver une issue favorable au chaos actuel qui secoue le pays. Mais en dépit de son optimis-

me, cette première réunion a été un nouvel échec, en raison du refus des islamistes de reconnaître la Chambre des représentants, internationalement reconnue.

Le 14 janvier 2015, des représentants de divers groupes de la société libyenne, des parlementaires, des membres des municipalités et d'associations se sont réunis à Genève pendant deux jours pour de nouvelles discussions. À cette occasion, ils ont lancé un appel à l'arrêt des violences. Selon le communiqué de la Mission d'appui des Nations unies en Libye, diffusé le 16 janvier 2015, les participants ont exprimé « leur engagement sans équivoque à défendre une Libye unie et démocratique, gouvernée par l'État de droit et le respect des droits de l'homme ». Les divers représentants se sont mis d'accord sur un agenda incluant un cessez-le-feu, un accord politique pour la formation d'un gouvernement d'union nationale et le retrait progressif des milices armées des villes libyennes. Mais c'est de nouveau un échec en raison du refus des islamistes et des miliciens de Tripoli de participer à ce round de négociations.

En février 2015, c'est un nouveau round qui est lancé. Après une médiation infructueuse à Alger, c'est Skhirat (Maroc) qui allait abriter un nouveau round de dialogue. Les Libyens devaient y poursuivre les négociations déjà initiées sous l'égide de la Mission d'appui des Nations unies à Ghadamès et à Genève. Après moult négociations et tractations, les deux parties en conflit ont accepté cette nouvelle tentative de négociation. Le but était clairement énoncé : il s'agissait d'aboutir à un accord politique sur un gouvernement d'union nationale. C'est en fait le projet de l'ONU et de l'Union européenne. Pour la Haute représentante de l'UE pour les Affaires étrangères

et la politique de sécurité, Federica Mogherini, la crise en Libye pourrait avoir des conséquences dramatiques pour l'ensemble de l'Europe. Selon elle, le dialogue politique libyen, facilité par l'ONU, doit aboutir afin de stopper la chute libre du pays à laquelle nous assistons et mettre un terme au vide institutionnel qui a créé un terrain fertile pour les groupes terroristes comme Daech ».

Après trois projets d'accords rejetés par les uns ou les autres, l'émissaire des Nations unies est parvenu à un consensus sur une quatrième version à laquelle toutes les parties en conflit semblaient adhérer. L'accord, complexe dans sa forme et sophistiqué dans sa conception et sa structure, prévoit notamment le maintien de la Chambre des représentants de Tobrouk, la désignation d'un Haut Conseil d'État, la formation d'un gouvernement d'union nationale et l'organisation d'élections législatives dans une année. Il aurait pour conséquence la fin de la situation actuelle des deux pouvoirs. Mais très rapidement, des problèmes sont apparus concernant le règlement des questions financières, le désarmement des milices de Fajr Libya et le partage égal du pouvoir entre Tobrouk et Tripoli. À cela s'ajoute le fait que les islamistes et les rebelles du CGN demandent la destitution du chef des armées, le général Khalifa Haftar, pourtant nommé par le Parlement et le gouvernement reconnu de Tobrouk.

Le 11 juillet 2015, les parties libyennes, à l'exception des représentants du pouvoir à Tripoli, ont signé à Skhirat, l'accord de paix et de réconciliation et ceci au terme de plusieurs mois de négociations conduites sous l'égide de l'ONU. L'émissaire des Nations unies a invité les factions libyennes qui n'ont pas signé l'accord à s'y engager, en leur disant que « la porte leur restait ouverte ». Mais la principale force à Tripoli, Aube de la Libye, a critiqué plusieurs fois l'accord, le considérant comme inégal, et légitime le pouvoir du chef des armées, Haftar, dont ils demandent la destitution. En réalité, il s'agit de la part du pouvoir à Tripoli de manœuvres dilatoires dans le but de gagner du temps et de franchir l'échéance de septembre 2015, au terme de laquelle la Chambre des représentants de Tobrouk n'aura plus de légitimité. Ceci permettrait au CGN de recouvrer sa légitimité, ce qui compliquerait davantage la situation.

D'une manière générale, il est incontestable que l'actuel chef de la Mission de l'ONU en Libye, Bernardino León, a fourni des efforts considérables et a fait preuve d'une grande diplomatie et de beaucoup de patience pour tenter de faire dialoguer les parties en conflit et réduire les divergences, dans le but de parvenir à un règlement pacifique du conflit. En dépit de tous ses efforts, le diplomate espagnol n'a réussi que très partiellement sa difficile mission. L'accord signé par le gouvernement de Tobrouk et qui, pour le moment, n'est pas encore paraphé par Tripoli, constitue un progrès. Malheureusement, il ne permettra pas à la Libye de sortir de la crise dans laquelle elle se débat depuis 2011. Dans l'hypothèse la plus favorable, la création d'un gouvernement d'union nationale, dont la

composition nécessitera de nouvelles et longues négociations, ne résoudra pas la crise politique. Le gouvernement de compromis qui résulterait de l'accord ne représenterait pas la réalité des forces et n'aurait aucune prise sur le pays.

L'échec prévisible du processus, ou ce que le représentant de l'ONU avait lui-même appelé « un processus nomade » (*Nomadic Process*), est lié à un problème de méthode. Dès le début de sa mission, Bernardino León a raisonné comme si les deux pouvoirs avaient une égale légitimité et pouvaient donc prétendre partager à égalité le pouvoir dans le nouveau gouvernement. Il y a donc eu une mauvaise appréciation de l'état des rapports de force dans ce pays. Il était peut-être erroné aussi de considérer que les islamistes d'Aube de la Libye avaient le même intérêt à la réconciliation que les républicains du gouvernement de Tobrouk. Bernardino León et l'ONU ont probablement conclu très vite que Fajr Libya n'était pas une organisation terroriste et n'avait rien à voir avec Daech, qui s'est pourtant installé à Syrte sur les traces de Fajr Libya. L'accent mis sur la « négociation » comme moyen d'amener les parties en conflit à composer, a été peut-être survalorisé au détriment d'autres moyens plus contraignants.

Le nouveau défi que pose la présence du groupe État islamique à Derna et à Syrte forcera-t-il les parties en conflit à appliquer l'accord, à accepter la démilitarisation des milices et la reconstruction de l'État ? C'est le pari du chef de la mission de l'ONU en Libye qui espère que la menace de Daech forcera les parties à entériner l'accord de Skhirat. En réalité, rien n'est moins sûr et il est à craindre que les problèmes essentiels demeurent, y compris après la formation d'un gouvernement d'union nationale. Les déclarations toutes récentes du président du Parlement non reconnu de Tripoli, Nouri Abou Sahmein, accusant le général Haftar de soutenir le Daech à Syrte, risquent de rendre encore plus incertaine la réconciliation entre Tobrouk et Tripoli.

L'impasse actuelle, le chaos institutionnel et social de même que l'indécision internationale ne peuvent que profiter à Daech et aux milices armées. Plus le temps passe, plus Daech conforte sa présence et étend son pouvoir en Libye. Les efforts de Bernardino León n'ayant abouti que très partiellement, il est donc urgent que l'ONU et l'UE reprennent l'initiative diplomatique et politique. Ils doivent repenser les objectifs ainsi que les modalités de leur médiation en Libye.

Quatre représentants de l'ONU se sont succédés en Libye depuis 2011 et cependant la situation est encore plus grave qu'en mars 2011. La communauté internationale devra donc très rapidement prendre acte que le dialogue est dans l'impasse. Elle devra repenser le processus d'implication de l'ONU en Libye sur de nouvelles bases. Au moyen d'une force de stabilisation, la communauté internationale devra, tôt ou tard, imposer la reconstruction de l'État à partir du noyau du pouvoir à Tobrouk, aider à sécuriser les puits et les ports pétroliers et contrôler le littoral méditerranéen, qui constitue une menace pour l'Europe. ■