



# Libye : la Conférence nationale, pierre angulaire d'un nouveau plan de Ghassan Salamé ?

Mohamed Faraj BEN LAMMA

Docteur en Sciences politiques, ancien Doyen de la faculté d'Économie et de Science politique de l'Université Zaytouna (Libye). Spécialiste des questions stratégiques « Méditerranée – Afrique subsaharienne ».

Depuis la chute du régime du colonel Kadhafi en 2011, le cheminement de la Libye aura été malaisé. La concentration du pouvoir au niveau local et dans les milices, hors du parapluie institutionnel, a laissé un vide qu'aucun acteur n'a été en mesure de combler. Le pays se trouve divisé en multiples territoires autonomes, quasi-indépendants, vivant au gré d'alliances et d'intérêts immédiats. Une dynamique vertueuse était envisageable en décembre 2015 avant l'entrée en vigueur d'un accord politique visant à la mise en place d'un gouvernement d'entente et d'un accord destiné à préparer l'organisation d'un référendum sur le projet de Constitution suivi par des élections législatives. Pourtant, la situation reste marquée d'abord par l'absence de consensus autour d'une perspective de reconstruction politique, par un clivage politique ensuite, par un différend institutionnel enfin. Après l'échec de l'approbation à la signature par la Chambre des représentants (*HoR*), grande est la menace d'approfondir la principale fracture politique entre les partisans et les adversaires de l'accord et d'ouvrir de nouvelles fragmentations au sein des deux camps.

Cependant, au moment où les puissances étrangères expriment leur inquiétude face à la situation, l'ingérence étrangère et la rivalité entre acteurs internationaux ayant des intérêts dans cet État riche en pétrole ne font que rajouter la crise à la crise. L'Égypte et les Émirats arabes unis ont soutenu le maréchal Haftar (chef d'état-major de l'armée libyenne), le considérant comme un rempart contre les groupes islamistes. À l'inverse, leurs rivaux dans les luttes de pouvoir régionales, la Turquie et le Qatar, ont soutenu des factions opposées à M. Haftar (cf. Patrick WINTOUR). La candidature étrangère pour façonner la Libye s'étend à la France et à l'Italie – des voisins européens qui se disputent le titre de sponsor principal d'un processus de réconciliation (cf. Tribune n° 1039). Ces deux pays ont organisé des réunions de médiation l'année dernière, mais les efforts européens n'ont pas été coordonnés, sous-tendus qu'ils l'étaient pour leurs propres intérêts.

Dans ces conditions, on peut légitimement s'interroger sur la manière dont la Libye va s'extirper de l'instabilité et du chaos dominants depuis la chute de



Kadhafi. Est-il possible de trouver une solution politique pour sortir de cette crise après l'échec des tentatives successives de l'ONU pour parvenir à un consensus entre les factions en conflit ? Quelles perspectives s'offrent à la scène libyenne à la lumière des développements ? La Conférence nationale sera-t-elle la dernière chance pour le Libanais Ghassan Salamé (représentant de l'ONU pour la Libye depuis juin 2017) de rétablir sa crédibilité et pour la Libye de parvenir à une transition pacifique ? Autant de questions posées par la réalité complexe en Libye et qui suggèrent que le dossier est encore loin d'être clos malgré quelques désirs sincères.

### **L'Accord politique libyen (APL) de Skhirat est-il conçu pour ne pas fonctionner ?**

Compte tenu de la préoccupation croissante sur la propagation du chaos en Libye, la société internationale qui s'était contentée d'observer la détérioration graduelle de la situation politique et sécuritaire a tenté une médiation entre les camps en guerre (la Chambre des Représentants et le Congrès national) par le canal des Nations unies. Le processus a été dirigé par le Représentant spécial de l'ONU, M. Bernardino León, jusqu'en novembre 2015 et depuis lors, par Martin Kobler. Au terme d'un marathon de discussions, M. León avait proposé le 8 octobre 2015 à Skhirat (Maroc), de former un gouvernement d'entente nationale. Il avait également annoncé les noms des candidats qui mèneraient ce gouvernement el-Sarraj. Il se composait d'un président du conseil (considéré comme Premier ministre-désigné de son futur gouvernement), de cinq députés (Premier ministres-désignés adjoints) et de trois ministres d'État, représentant chacun une circonscription politique et géographique différente. Le nouveau gouvernement devrait alors gouverner pour une période d'un an renouvelable (cf. *INTERNATIONAL CRISIS GROUP*).

Toutefois, il n'a pas pris la peine d'instaurer un véritable consensus entre les parties libyennes sur l'Accord à cause de la pression européenne pour parvenir à un accord politique qui fournirait un cadre pour régler et mettre fin à l'état de division. L'envoyé des Nations unies a insisté sur une signature rapide et a sacrifié les consensus et la cohérence d'un compromis préalable au profit de la mise en place accélérée d'un Conseil présidentiel (cf. *ICG*). Par ailleurs, cette entité politique, reconnue par la communauté internationale comme unique représentante légitime du peuple libyen, ne reflète en réalité ni l'ensemble des régions, ni les factions politiques militaires qui peuvent contrôler les forces sur le terrain. Il convient de noter que presque trois ans après l'application de l'Accord de Skhirat, le Conseil de la présidence (CP), organe exécutif établi par l'Accord politique, reste fragile et incomplet.

La confiance et les espoirs suscités par l'arrivée de Fayez el-Sarraj et de son CP sont largement dissipés. Au nombre des causes de cette désaffection, on trouve un CP miné par les divisions internes, affaibli par son incapacité à répondre aux attentes légitimes des Libyens en matière sécuritaire et économique. De surcroît,



les institutions parallèles sont restées en place. Le gouvernement intérimaire basé à Al-Baïda (Cyrénaïque) a refusé de reconnaître le CP et continue d'exercer son autorité dans l'Est du pays encourageant ainsi le fonctionnement d'institutions parallèles, y compris d'une succursale de la Banque centrale de Libye (CBL) à Al-Baïda (cf. Jean-Bernard PINATEL). Pire encore, la communauté internationale ne sait plus à quel saint se vouer pour soutenir un Conseil présidentiel qui ne peut toujours pas se prévaloir de la moindre autorité légale valable à l'intérieur de la Libye (cf. Alison PARGETER). Il serait donc difficile de ne pas reconnaître que le calendrier de l'Accord est apparu prématuré et qu'il manquait un consensus suffisamment large.

Lorsque Martin Kobler est venu succéder à Bernardino León, il a suivi une approche quelque peu différente. Il ne s'est pas intéressé à un consensus entre les entités, Chambre des Représentants et Congrès national, mais est allé au consensus entre les parties signataires de l'Accord de Skhirat, sans attendre l'approbation de l'une des entités. Sa mission avait deux objectifs principaux :

- d'abord essayer de maintenir l'Accord de Skhirat en référence à la légitimité et à la définition institutionnelle des entités étatiques (sans succès) ;
- travailler ensuite, et dans la mesure du possible, pour concrétiser l'Accord (tâche qui nécessite un contact avec le plus grand nombre d'élites politiques en Libye).

Mais Kobler n'a pas été capable d'en amener de nouvelles et son rôle s'est limité à essayer de rencontrer autant de partis que possible à demeure et dans le pays. Ce modèle de performance a eu un impact direct sur la récente stagnation et sur l'inefficacité de la mission de soutien en Libye (cf. Ziad AQL). De plus, on trouve un Conseil de la présidence miné par les divisions internes. En particulier depuis que trois membres du Conseil de gouvernement de l'Accord national libyen soutenu par l'ONU – les vice-présidents Ahmed Maiteeq, Fathi al-Majbari et Abdel Salam Kajman – dénoncent l'autoproclamation d'el-Sarraj dans la gestion du pouvoir et en particulier dans les nominations ministérielles. Dans une lettre adressée à el-Sarraj, ils ont annoncé leur refus d'appuyer un processus décisionnel « individuel » qui risquerait de plonger le pays « dans l'inconnu et dans une nouvelle confrontation armée entre factions ». Ces mises en garde à l'adresse d'el-Sarraj ne proviennent pas uniquement des trois représentants de l'organe exécutif, mais aussi des milices fidèles au gouvernement el-Sarraj. La force de protection de Tripoli a décidé de ne plus appliquer les décisions du Conseil présidentiel si ce dernier ne s'est pas réuni.

Au lieu de lancer une dynamique vertueuse, la mise en place du Conseil présidentiel de Fayeze el-Sarraj a, au contraire, contribué à créer de nouvelles lignes de fracture dans un paysage déjà extrêmement fragmenté. Un retour à la case départ en somme.



## De l'APL à la Conférence nationale

L'année 2017 a été marquée par les tentatives de l'ONU de relancer le dialogue et les négociations sur un accord politique révisé et plus inclusif qui pourrait être soutenu par Haftar et ses alliés. Près de cinq mois se sont écoulés depuis que le Représentant spécial des Nations unies pour la Libye, Ghassan Salamé eut lancé son ambitieux plan d'action de douze mois. Les détails du plan de l'ONU qu'il présentait le 20 septembre 2017, en marge des réunions de l'Assemblée générale des Nations unies à New York et son plan d'action, s'articulent autour de trois objectifs principaux :

- modifier l'accord politique libyen ;
- convoquer une conférence nationale ;
- préparer les élections législatives et présidentielles (cf. Virginie COLLOMBIER).

Le plan, initialement proposé par le médiateur de l'ONU prévoyait la modification de l'APL pour permettre la création d'un Conseil présidentiel plus restreint et plus efficace d'une part, et créer un gouvernement technocratique apte à entreprendre les tâches difficiles de sécurité et à relancer l'économie d'autre part. Les deux comités – celui de la *HoR* et celui de la *HSC* (Haut Conseil d'État, chambre haute du Parlement libyen) – n'ayant pas réussi à trouver un accord dans les deux semaines allouées, le plan a été *de facto* abandonné et la voie vers les élections prévues fin 2018, auparavant exclue, a été rouverte (cf. Karim MEZRAN). Salamé a ainsi exprimé son espoir que de nouvelles élections puissent aider à surmonter ce qu'il considère comme la « légitimité superficielle » et les « mandats ténus » des arrangements de gouvernance actuels (cf. Christopher BLANCHARD). Comme Salamé lui-même l'a admis, les efforts déployés pour parvenir à un compromis ont été entravés de manière significative par les groupes et les individus qui ont intérêt à maintenir le *statu quo* et qui voient un nouvel accord politique comme un défi à leurs positions, à leur influence économique et à leurs intérêts financiers. De nombreuses personnes au sein de l'*establishment* politique, de l'administration publique, des entreprises publiques, du monde des affaires et du secteur de la sécurité font partie d'un système économique de prédation qui contribue à l'épuisement des ressources publiques et à l'aggravation des conditions de vie des citoyens (cf. Virginie COLLOMBIER).

L'idée d'organiser des élections présidentielles et législatives fin 2018 a continué de gagner du terrain. La Conférence internationale sur la Libye, organisée à Paris à l'initiative du président français Emmanuel Macron (mai 2018), a renforcé ce plan de sortie de crise qui prévoit, lui aussi, la tenue d'élections législatives et présidentielles avant la fin de l'année. Le désir de relancer le plan du représentant de l'ONU, Ghassan Salamé, pour des élections dans l'année a été infiniment plus complexe dans la réalité. Les quatre dirigeants invités ne saisissent pas les clivages idéologiques, politiques, nationaux et locaux qui traversent le pays, et n'ont qu'un aperçu de l'ensemble des régions et des factions politiques militaires qui



peuvent contrôler les forces sur le terrain. Un certain nombre de groupes armés des villes de l'Ouest de la Libye ont publié une déclaration selon laquelle ils ne se considèrent pas représentés dans la réunion de Paris. Une délégation de la ville de Misrata, circonscription militaire et politique clé dans l'Ouest de la Libye, a ainsi refusé de se rendre à l'Élysée lorsqu'elle a été informée qu'elle ne serait pas traitée de la même manière que les quatre autres délégations (cf. Claudia GAZZINI). De même, sans pour autant surestimer l'audience des nostalgiques du kadhafiste, l'absence de représentants de cette mouvance, si fragmentée soit-elle, a de quoi surprendre.

Mais, après la Conférence qui s'est tenue mi-novembre à Palerme (Italie), un nouveau calendrier électoral pour la Libye a été mis en place, pour débiter au mieux au printemps. Ghassan Salamé a présenté un « plan d'action pour la Libye » pour sortir de la crise. L'objectif initial du plan d'action : l'organisation d'une conférence nationale en Libye dans le but de parvenir à une réconciliation entre les différents acteurs libyens. De nombreux délégués représentant toutes les composantes de la société libyenne doivent se réunir fin janvier pour se mettre d'accord sur un certain nombre de décisions allant de l'identité nationale à la structure du système politique, la résolution pacifique des griefs et, plus important encore, une nouvelle constitution et d'autres élections.

Le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies, Ghassan Salamé, espère créer le climat propice à la convocation de la Conférence nationale en février 2019 afin de recomposer le consensus de la société civile dans la résolution de la crise insoluble du pays et de prouver que, depuis, il a repris ce dossier en main. Mais Salamé n'a pas fixé de date précise pour la conférence. Tout au plus a-t-il évoqué une période de temps élastique qui pourrait entraîner les élections promises avant la fin de 2018, puis une nouvelle date, au printemps 2019, sans les outils nécessaires pour donner suite à sa promesse (cf. Medhi TABIT). En outre, les préparatifs de la conférence sont en cours et de nombreux signes négatifs s'intensifient : l'affrontement entre les milices au Sud de Tripoli, les divisions internes dans le CP, le destin de l'unification de l'armée, etc. : autant de sujets qui n'ont pas été déterminés et qui nécessitent que des mesures soient prises sur le terrain pour mettre fin aux problèmes empêchant l'exercice de ces tâches.

L'idée de lancer une conférence nationale sur la question de la réconciliation sans lui fixer d'objectifs clairs comme une entité renforcera la légitimité des corps intermédiaires sur la scène. On va ainsi prolonger le conflit sous le nom de consensus national, parrainé par l'Organisation des Nations unies. Ajoutez à cela des acteurs dans le cadre du conflit actuel « Khalifa Haftar et Favez el-Sarraj » qui ne veulent pas d'intervenants supplémentaires dans l'équation politique et la volonté politique des acteurs du conflit libyen du non-retour des symboles du régime Kadhafi sur la scène politique. La confusion des rôles, des attentes et le manque de transparence du processus ne plaident pas en faveur d'un résultat positif.



La conférence nationale sera la dernière chance pour la mission des Nations unies de rétablir sa crédibilité et pour la Libye, de parvenir à une transition pacifique. Si l'impasse politique se poursuit, Haftar pourrait devenir une proposition plus attrayante pour certains pays occidentaux, qui s'intéressent désormais autant à la stabilité qu'à la démocratie. Au cours de la dernière année, Haftar, qui s'est présenté comme capable de vaincre les djihadistes, a progressivement développé un soutien diplomatique à Paris et à Rome, aux côtés de ses alliés de longue date au Caire et à Abou Dabi (cf. Patrick WINTOUR).

\*

La détérioration de la situation en Libye, en dépit de l'accord politique de décembre 2015 sous l'égide de l'ONU pour la création d'un gouvernement d'entente nationale, ainsi que des problèmes croissants de sécurité, pourraient contraindre les Nations unies à changer de tactique afin d'inverser la tendance négative de la violence et du chaos qui a pris racine dans la Libye *post*-conflit. Pour qu'un nouveau contrat social durable soit rédigé, la Libye a besoin d'un processus de paix multicouche. Il doit être fondé sur la reconnaissance de l'absolue nécessité d'une solution rapide du conflit. D'abord, la priorité des priorités est donc d'éviter l'escalade de la tension et de la violence entre les factions militaires. Ensuite, la réhabilitation économique et la distribution des ressources doivent être au centre des négociations politiques. Il est hautement douteux que tout accord politique négocié puisse tenir si ces deux questions sont laissées à une discussion ultérieure (cf. Virginie COLLOMBIER). Enfin, toute tentative de relancer la transition politique en Libye devrait être basée sur un tour de table de négociateurs constitué des chefs de tribus, des principaux groupes armés, des groupes locaux, pour que toutes les parties adhèrent à la légitimité et acceptent les résultats des élections dans un pays où le contrôle des armes et celui des milices armées échappent à l'État.

### Éléments de bibliographie

AFP, « Macron une nouvelle fois à la manœuvre dans la crise libyenne », *La Dépêche*, 29 mai 2018 ([www.ladepeche.fr/article/2018/05/29/2806899-macron-nouvelle-fois-manoeuvre-crise-libyenne.html](http://www.ladepeche.fr/article/2018/05/29/2806899-macron-nouvelle-fois-manoeuvre-crise-libyenne.html)).

AQL Ziad, « Le plan d'action de l'ONU pour la Libye : réalité politique et perspectives de réussite », Études, Centre Al-Ahram pour les Études Politiques et Stratégiques, 30 septembre 2017 – en arabe (<http://acpss.ahram.org.eg/News/16408.aspx>).

BLANCHARD Christopher M., « Fractured Libya : The Struggle for Unity », TESTIMONY, Congressional Research Service, 16 avril 2018, p. 3 (<https://docs.house.gov/>).

COLLOMBIER Virginie, « Libya : moving beyond the transitional mood », *Future Notes* n° 11, MENARA (*Middle East and North Africa Regional Architecture: Mapping Geopolitical Shifts, Regional Order and Domestic Transformations*), avril 2018 ([www.menaraproject.eu/wp-content/uploads/2018/04/menara\\_fn\\_11.pdf](http://www.menaraproject.eu/wp-content/uploads/2018/04/menara_fn_11.pdf)).

ENGLAND Andrew et SALEH Heba, « Libya : the battle for peace in a failing state », *Financial Times*, 10 janvier 2019 ([www.ft.com/content/993cb870-0d2c-11e9-a3aa-118c761d2745](http://www.ft.com/content/993cb870-0d2c-11e9-a3aa-118c761d2745)).

GAZZINI Claudia, « Making the Best of France's Libya Summit », *Briefing* n° 58, *International Crisis Group (ICG)*, Bruxelles, 28 mai 2018 ([www.crisisgroup.org/](http://www.crisisgroup.org/)).

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), « The Libyan Political Agreement : Time for a Reset », *Report* n° 170, Bruxelles, 4 novembre 2016 ([www.crisisgroup.org/](http://www.crisisgroup.org/)).

MEZRAN Karim, « Elections in Libya: No Alternative? », *Atlantic Council*, 6 juin 2018 ([www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/elections-in-libya-no-alternative](http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/elections-in-libya-no-alternative)).

PARGETER Alison, « Libye : le projet occidental a échoué, il est temps de mettre les vrais joueurs autour de la table », *Middle East Eye*, 6 novembre 2016 ([www.middleeasteye.net/](http://www.middleeasteye.net/)).

PINATEL Jean-Bernard, « Vers une prise de pouvoir du général Khalifa Haftar », *Géopolitique-géostratégie-Analyses et débats*, 23 décembre 2016 ([www.geopolitique-geostrategie.fr/analyse-de-la-situation-en-libye-a-loree-de-2017-2017](http://www.geopolitique-geostrategie.fr/analyse-de-la-situation-en-libye-a-loree-de-2017-2017)).

TABIT Mehdi, « From the political agreement of Skhirat to the national conference », The Centre for Strategic and Diplomatic Studies (CSDS), 8 janvier 2019 ([www.csd-center.com/](http://www.csd-center.com/)).

WINTOUR Patrick, « West 'risks helping political hijack of Libya's peace talks' », *The Guardian*, 10 janvier 2019 ([www.theguardian.com/world/2019/jan/10/west-risks-helping-hijack-libya-chance-peace-un](http://www.theguardian.com/world/2019/jan/10/west-risks-helping-hijack-libya-chance-peace-un)).