

IPI

INTERNATIONAL
PEACE
INSTITUTE

La situation en Libye : Réflexions sur les défis à surmonter et les options pour l'avenir

JUIN 2022

Introduction

D'ici à la fin de juillet 2022, on s'attend à ce que le Conseil de sécurité renouvelle le mandat de la Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL). Le mandat actuel, adopté en mars 2022, était une prorogation technique du mandat précédent, décrétée pour la quatrième fois consécutive.

Les délibérations portant sur le mandat de la MANUL se poursuivent dans le contexte d'une impasse politique prolongée. Depuis mars, la concurrence renouvelée que se livrent les deux organes exécutifs rivaux — la Chambre des Députés (CdD) siégeant à Tobrouk et le gouvernement d'unité nationale (GUN) installé à Tripoli — a paralysé le cadre (approuvé par l'ONU) qui était issu du Forum de dialogue politique libyen. Cette concurrence entre les élites a également fait perdre de vue les causes sous-jacentes de la violence et de l'insécurité, et entraîné une détérioration de la situation politique, économique et en matière de sécurité et de droits humains. La conseillère spéciale du Secrétaire général de l'ONU sur la Libye dirige les efforts de facilitation entrepris dans le cadre du volet 1 dans l'espoir d'amener les deux centres de pouvoir rivaux à s'entendre sur le processus à suivre en vue de la tenue des élections qui auraient dû avoir lieu en décembre 2021. Le Conseil de sécurité devra également aboutir à un consensus sur la nomination d'un nouveau représentant spécial du Secrétaire général, qui sera chargé de diriger la MANUL et de remplacer la Conseillère spéciale de l'ONU, Stephanie Williams, qui cessera d'exercer ses fonctions à la fin de juin.

C'est dans ce contexte que l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé conjointement, le 9 juin 2022, une table ronde virtuelle pour échanger des vues sur le rôle stratégique que joue l'ONU en tant que partenaire international en Libye et pour définir les avantages et limitations comparatifs de l'ONU qui vont de pair avec son mandat actuel. Les participants ont également examiné les scénarios pouvant se prêter à la poursuite du processus politique engagé en Libye, ainsi que l'état de l'économie et la situation dans les domaines de la sécurité et des droits humains.

Ils ont estimé d'un commun accord que l'ONU continue d'être un important partenaire pour la Libye et que le mandat de la MANUL est suffisamment vaste et souple pour lui permettre de poursuivre son action. Néanmoins, l'impasse politique actuelle, l'évolution incertaine de diverses tentatives de médiation, les préoccupations ressenties au sujet des droits humains et des besoins humanitaires, et l'expiration prochaine du mandat de la MANUL

SECURITY COUNCIL REPORT
Independent. Impartial. Informative.

STIMSON

Le 9 juin 2022, l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé un atelier virtuel pour examiner la situation en Libye et les options que peut envisager l'ONU, notamment par l'entremise de la Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL), pour renforcer l'action qu'elle poursuivra dans ce pays au cours des mois à venir. Ce débat faisait partie d'une série d'ateliers portant sur les moyens à mettre en œuvre pour mieux hiérarchiser, ordonnancer et ancrer dans une stratégie politique les activités prévues dans les mandats des opérations de paix. Cet atelier est le premier qui ait été consacré à l'action menée par l'ONU en Libye depuis 2016. Le présent compte rendu de réunion récapitule les principaux points soulevés au cours du débat mené selon la règle de non-attribution de la Chatham House, et ne reflète pas nécessairement les vues de tous les participants. Ce projet est financé avec le soutien du Ministère des affaires étrangères de la République fédérale allemande.

soulignent qu'il est important de reconfigurer le soutien international fourni à ce pays. À cette fin, plusieurs points ont été soulevés en vue d'être portés à l'attention du Conseil de sécurité de l'ONU et de la MANUL.

Pour la MANUL :

- Reconnaître les avantages et limitations comparatifs de l'action entreprise par l'ONU en Libye.
- Définir clairement et faire mieux connaître ses priorités stratégiques et l'objectif final qu'elle souhaite atteindre.
- Se concentrer sur l'amélioration de la cohérence entre les initiatives destinées à promouvoir le dialogue et tenir les parties prenantes libyennes responsables du suivi qu'elles devront assurer pour respecter leurs engagements.
- Poursuivre une collaboration concrète avec une vaste gamme d'organisations de la société civile.
- Adopter une approche plus globale à l'égard de son mandat en se concentrant sur les questions économiques et la prise en compte des droits de l'homme dans tous les aspects de ses activités.

Pour le Conseil de sécurité et l'ensemble des membres des Nations Unies :

- Continuer d'accorder la priorité à la Libye et assurer la cohérence entre les positions déclarées et les mesures effectivement mises en œuvre.
- Fournir à la MANUL des ressources financières et un effectif plus importants pour lui permettre d'intervenir au niveau des questions économiques et de la prise en compte des droits humains.
- Soutenir le renouvellement du mandat de la Mission internationale d'établissement des faits sur la Libye.
- Assurer une transition rapide des fonctions à exercer par le nouveau représentant spécial du

Secrétaire général de l'ONU pour la MANUL.

Analyse du conflit

À mesure que l'impasse politique dans laquelle se trouve la Libye persiste, les deux organes exécutifs rivaux ont de plus en plus recours à la violence pour consolider les positions de pouvoir qu'ils occupent, ce qui entraîne une détérioration de la situation économique et en matière de sécurité et de droits humains. Cette situation complexe soulève certaines questions quant à l'orientation de l'action menée par l'ONU en Libye.

Dynamique politique

Le cadre politique actuellement en place en Libye est axé sur le Comité international de suivi sur la Libye et le Forum de dialogue politique libyen (FDPL), qui bénéficie du soutien de l'ONU. En 2020, le FDPL a produit une feuille de route pour la transition, dans laquelle il était notamment prévu que des élections nationales seraient organisées au plus tard en décembre 2021¹. Malgré le vaste consensus qui s'était initialement dégagé à son égard, cette feuille de route a fait les frais d'une impasse politique au cours du second semestre de 2021, ce qui a empêché la tenue d'élections avant l'expiration du délai fixé (c'est-à-dire au plus tard à la fin de décembre)². Le mandat confié au GUN par l'entremise du FDPL devrait expirer à la fin de juin 2022.

La crise politique a atteint son point culminant lors de la tenue d'un scrutin à la Chambre des députés, en février 2022, qui a abouti à l'élection de Fathi Bashagha au poste de premier ministre, pour remplacer Abdul Hamid Dbeibah, premier ministre par intérim dans le GUN³. Depuis lors, les deux exécutifs parallèles — Bashagha et la Chambre des députés dans l'est de la Libye, d'une part, et Dbeibah et le Haut Conseil d'état (HCÉ) à Tripoli, d'autre part, se sont livrés à une lutte pour le pouvoir qui a donné lieu à des affrontements de plus en plus fréquents dans la capitale et dans

1 Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL), « Forum de dialogue politique libyen », consultable à l'adresse <https://unsmil.unmissions.org/libyan-political-dialogue-forum>.

2 International Crisis Group, « Steering Libya Past Another Perilous Crossroads » (Aider la Libye à franchir un autre carrefour dangereux), 18 mars 2022, consultable à l'adresse www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/b85-steering-libya-past-another-perilous-crossroads.

3 Conseil de sécurité de l'ONU, *Mission d'appui des Nations Unies en Libye — Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2022/409, 20 mai 2022, par. 2-11.

d'autres parties de l'ouest de la Libye.

En mars 2022, la Conseillère spéciale de l'ONU, Stephanie Williams, a créé une Commission conjointe comprenant des membres du HCE et de la Chambre des députés pour élaborer des bases constitutionnelles consensuelles en vue des élections⁴. Pendant ses deux premières sessions, tenues au Caire en avril et mai, cette commission a adopté 137 articles constitutionnels sur 197, dont certains concernaient quelques-unes des prérogatives du président et du premier ministre⁵. Toutefois, d'importantes questions restent encore en suspens, au nombre desquelles l'ordonnement des élections, les dispositions relatives à la gouvernance de transition, la répartition des sièges au parlement, les arrangements relatifs à la gouvernance au niveau local, et les critères d'admissibilité applicables aux candidats⁶.

Un participant a défini trois scénarios possibles reflétant les résultats des entretiens du Caire : 1) accord sur un projet complet de constitution, 2) accord sur la plupart (mais non sur l'ensemble) des questions constitutionnelles, ce qui nécessiterait la poursuite des efforts de médiation, et 3) aucun accord (cette hypothèse ayant été écartée, car étant la moins probable en raison de la pression populaire exercée en vue de faire avancer les choses). Même en cas de conclusion d'un accord complet ou partiel, il importe toutefois de savoir que des incertitudes subsistent quant au processus politique qui aura ensuite lieu. Les participants ont émis des doutes au sujet de la question de savoir si les membres de la commission seraient en mesure de bénéficier de l'appui de leurs organes législatifs respectifs, en supposant même qu'un accord puisse être conclu entre les deux organes en présence. Un participant a exprimé la crainte que tout accord, quel qu'il soit, pouvait être contesté devant les tribunaux, ce qui donnerait à des éléments perturbateurs l'occasion de mettre sa légitimité en doute.

Bien que les participants se soient félicités du rôle joué par l'ONU en facilitant ce dialogue, ils se sont interrogés sur la légitimité et la viabilité politique du processus ainsi engagé. Il n'est pas sûr que les membres de la Commission conjointe soient soutenus par certaines parties de l'électorat au sein de la population libyenne considérée au sens large. En outre, un grand nombre d'entre eux sont perçus comme faisant partie du problème, et on les soupçonne d'avoir profité de l'instabilité du pays. Il est par conséquent difficile d'affirmer qu'ils souhaitent vraiment qu'un accord soit conclu, ce qui supposerait que cela présente un intérêt direct pour eux. Les participants ont également émis des doutes sur la légitimité de la structure du processus, car ils estiment qu'il est dépourvu d'un fondement législatif clairement défini. D'autres ont lancé un appel pour que la société civile se mobilise de manière plus délibérée et pour que l'intégration des droits humains ait lieu de façon plus complète à tous les niveaux du processus. Un participant a décrit l'ensemble du processus en faisant remarquer qu'il reflétait le désir d'obtenir « des résultats rapides plutôt que des résultats crédibles ».

Parallèlement aux entretiens du Caire, le Comité international de suivi de la situation en Libye, issu du processus de Berlin, s'attache à mettre en œuvre quatre volets de dialogue — politique, sécurité, économique et droits humains/droit international humanitaire — la progression de chacun d'entre eux étant facilitée conjointement par l'ONU et d'autres partenaires⁷. Les quatre groupes de travail du comité se sont réunis à plusieurs reprises au cours des derniers mois (y compris en mai et juin 2022), ce qui indique que les partenaires internationaux sont désireux d'entretenir l'impulsion qui a été donnée.

Toutefois, de nombreux participants se sont déclarés préoccupés par le fait que certains

4 Ibid., par. 19.

5 MANUL, « Statement by [Under-Secretary-General] Rosemary DiCarlo—Security Council Meeting on the Situation in Libya » (Déclaration de la [Secrétaire générale adjointe] Rosemary DiCarlo — Réunion du Conseil de sécurité sur la situation en Libye), 26 mai 2022, consultable à l'adresse <https://dppa.un.org/en/statement-usg-rosemary-dicarlo-security-council-meeting-situation-libya-26-may-2022>.

6 Une troisième série d'entretiens, qui s'est achevée le 20 juin, n'a, elle non plus, pas permis d'aboutir à un accord final. Voir MANUL, « [Special Adviser to the UN Secretary-General] Stephanie Williams Press Statement Members of the House of Representatives and the High Council of State United Nations-Facilitated Joint Committee to Determine the Libyan Constitutional Framework for Elections » ([Conseillère spéciale du Secrétaire général de l'ONU] Stephanie Williams Communiqué de presse des membres de la Commission conjointe de la Chambre des députés et du Haut conseil d'État organisée par l'ONU pour déterminer le cadre constitutionnel libyen pour les élections), 20 juin 2022, consultable à l'adresse <https://unsmil.unmissions.org/sasg-stephanie-williams-press-statement-members-house-representatives-and-high-council-state-united>.

7 Document des Nations Unies S/2022/409, par. 30–34.

partenaires internationaux de la Libye qui soutiennent publiquement les efforts déployés sous l'égide de l'ONU poursuivent simultanément la mise en œuvre de leurs objectifs nationaux, que ce soit en coulisses ou par le biais de processus concurrents (et parfois même allant en sens opposé). Par exemple, des représentants de la Russie et de la Turquie se sont rencontrés le 8 juin pour s'entretenir de leur collaboration en Libye, tandis qu'une délégation de dirigeants de l'ouest de la Libye a rencontré des représentants du Maroc le 9 juin⁸. Cela est symptomatique de la tendance à faire du « forum shopping » (recherche de l'instance la plus favorable) observée chez de nombreux protagonistes au conflit libyen. On a également l'impression que l'Égypte, en accueillant au Caire les participants aux entretiens, exerce une influence indue sur leurs résultats. Il a été largement reconnu que les protagonistes au conflit profitent de la légitimité conférée par cette mobilisation internationale et qu'il est nécessaire de prendre des mesures contre les éléments perturbateurs afin d'enrayer le cycle de la violence.

Dynamique de la sécurité

Avec cette impasse politique pour toile de fond, les participants ont appelé l'attention sur la détérioration de la situation de la Libye en matière de sécurité et sur le manque de progrès tangibles dans la réforme du secteur de la sécurité (RSS). La concurrence que se livrent des groupes armés pour s'assurer le contrôle de certaines zones continue de menacer le cessez-le-feu, en particulier à Tripoli et dans des villes du nord-ouest. Au cours des derniers mois, plusieurs confrontations survenues entre des brigades affiliées à l'Armée nationale libyenne de Khalifa Haftar basée à Tobrouk et les forces soutenant le GUN se sont envenimées, ce qui a causé des victimes. Cette tension a atteint son point culminant le 16 mai, lorsque Bashagha a fait son entrée à Tripoli pour y installer son gouvernement, ce qui a provoqué des affrontements avec des groupes armés fidèles à Dbeibah. Des incidents de cette nature pourraient facilement conduire à une escalade de la violence. Un participant a établi des

parallèles avec la situation observée en matière de sécurité en 2019 avant l'attaque lancée par Haftar contre Tripoli, et a dépeint la situation actuelle comme plus volatile encore, alors que des groupes armés tournent constamment casaque dans leurs affiliations et qu'aucune faction politique ne contrôle complètement les forces de sécurité présentes dans sa région⁹.

Après plusieurs mois de suspension, la Commission militaire conjointe 5+5 de la Libye a repris ses entretiens à Tunis en juin 2022. Les participants ont considéré que cette commission était utile en tant que moyen de communiquer officiellement avec des personnalités politiques jouant un rôle crucial à l'intérieur et à l'extérieur de la Libye. Par exemple, les membres de la commission ont, parallèlement aux efforts de médiation déployés au niveau local, contribué à atténuer les tensions après la crise sécuritaire, le 16 mai, en créant les conditions qui ont permis à Bashagha de quitter Tripoli¹⁰. Plusieurs participants ont néanmoins souligné que le volet sécurité du dialogue reste « peu convaincant » en raison d'un manque de vision concernant des questions telles que la RSS et les programmes de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), ainsi que du peu d'attention que suscitent ses aspects politiques. Certains participants ont également fait remarquer que la MANUL ne dispose pas des atouts, des compétences spécialisées et du mandat clairement défini dont elle a besoin dans ce domaine. D'autres ont noté qu'il est probable que les conversations organisées par l'ONU sur les questions de sécurité resteront sans lendemain aussi longtemps que la Russie ne se mobilisera pas, étant donné que l'adhésion de ce pays est nécessaire pour inciter ses affidés à participer à la recherche d'une solution politique et pour les dissuader de provoquer des perturbations au cas où ils en auraient l'envie.

La présence de mercenaires étrangers continue de déstabiliser la Libye. Au cours des derniers mois, on a craint une intensification des confrontations armées entre l'armée nationale libyenne d'Haftar,

8 Hasanain Mohamed, « Libyan Rival Military Commanders to Hold Talks in Morocco » (Des commandants de factions militaires libyennes rivales vont participer à des entretiens qui auront lieu au Maroc), *Libya Review*, 10 juin 2022.

9 Voir document des Nations Unies S/2022/409, par. 40.

10 Voir ONU Info, « 'Protracted Political Impasse' Further Polarizing Libya » (Une impasse politique prolongée accentue encore la polarisation en Libye), 26 mai 2022.

les groupes d'opposition armés tchadiens et les mercenaires soudanais dans l'est de la Libye¹¹. Des mercenaires étrangers — agissant prétendument pour le compte de la Russie, de la Turquie et de plusieurs États arabes et voisins — sont également présents et profitent de violations de l'embargo sur les armes. Cela a lieu en dépit des efforts déployés par la conseillère spéciale de l'ONU et par la MANUL, qui a organisé une réunion de la Commission militaire conjointe 5+5 à Sirte le 9 février afin d'échanger des vues sur la mise en place d'un plan d'action portant sur le retrait des mercenaires, des combattants étrangers et des forces étrangères de Libye¹². Ces efforts sont compliqués par les divergences de vues existant entre les membres permanents du Conseil de sécurité, dont certains continuent de soutenir Haftar malgré l'appui qu'ils prétendent vouloir fournir, selon leurs affirmations, au processus orchestré par l'ONU.

Droits humains et obligation de rendre des comptes

La détérioration persistante de la situation en matière de droits humains dans toutes les régions de la Libye et l'absence d'obligation légale et politique de rendre systématiquement des comptes qui devrait être imposée aux personnes impliquées dans des violations des droits humains sont toujours des sources de graves préoccupations. L'ONU a continué d'observer « des meurtres, des disparitions forcées, des arrestations et des détentions arbitraires, des violences sexuelles liées au conflit, [et] la traite d'êtres humains » depuis le début de 2022¹³. Au cours des derniers mois, les autorités libyennes ont également limité les activités de la société civile et l'exercice des droits individuels dans le contexte d'un « rétrécissement rapide de l'espace civique »¹⁴.

Les participants ont déploré l'absence de mesures concrètes que les partenaires nationaux et interna-

tionaux devraient prendre pour intégrer les droits humains à toutes les phases du processus politique. Cette lacune a été confirmée par le fait que le processus de médiation a semblé exclure les organisations de la société publique et civile, au nombre desquelles celles qui défendent les droits humains des femmes, dont les préoccupations ne seraient reflétées que quand elles sont en concordance avec les intérêts des dirigeants politiques. Bien que le Comité international de suivi sur la Libye comprenne un Groupe de travail chargé du droit international humanitaire et des droits humains, les participants ont fait valoir que les débats sur ces droits ne se sont pas concrétisés sous la forme d'engagements tangibles.

Les participants ont d'autre part affirmé que les auteurs d'abus contre les droits humains doivent être tenus responsables de leurs actes, notamment par l'entremise de la Cour pénale internationale (CPI). Les États Membres de l'ONU sont en principe tenus de coopérer avec cette instance, et les participants ont recommandé de lui fournir un soutien politique, financier et logistique plus vigoureux. Cette coopération doit s'étendre aux efforts déployés pour poursuivre les auteurs de délits graves commis en Libye en les renvoyant devant les tribunaux nationaux en vertu du principe de la juridiction universelle. Une ONG libyenne a également recommandé récemment d'empêcher « les personnes impliquées dans des actes de corruption, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité », ainsi que celles qui ont été inculpées par la CPI, de fournir leurs services en jouant n'importe quel rôle politique officiel¹⁵.

Un autre défi à surmonter est créé par les incertitudes ressenties au sujet de l'avenir de la Mission internationale d'établissement des faits (MIÉF) pour la Libye. Chargée d'accomplir le mandat que le Conseil des droits de l'homme de l'ONU lui a attribué en juin 2020, la MIÉF a publié deux rapports officiels¹⁶. De nombreux participants ont

11 « Le 27 février, 26 combattants tchadiens auraient été tués et 14 autres capturés lors de heurts avec l'Armée nationale libyenne près de Tazerbo, au sud-est de Koufra ». Voir document des Nations Unies S/2022/409, par. 45.

12 Ibid., par. 26.

13 Ibid., par. 59.

14 Ibid.

15 Cristina Orsini, Jordan Street et Brookes, « Enshrining Impunity: A Decade of International Engagement in Libya » (Consécration de l'impunité : une décennie de mobilisation internationale en Libye), Saferworld and Lawyers for Justice in Libya (Saferworld et les avocats pour la défense de la justice en Libye), février 2022.

16 Voir Conseil des droits de l'homme de l'ONU (CDH), *Rapport de la Mission d'enquête indépendante sur la Libye*, document des Nations Unies A/HRC/48/83, 29 novembre 2021; et CDH, *Rapport de la Mission indépendante d'établissement des faits sur la Libye*, document des Nations Unies A/HRC/49/4, 23 mars 2022.

insisté sur l'importance du maintien en activité de la MIÉF qui, au même titre que l'ONU, est l'un des seuls acteurs internationaux qui puisse appeler l'attention de tous les pays du monde sur les violations et abus commis et qui soit en mesure d'adresser des recommandations tangibles à l'État libyen. Le mandat de la MIÉF devrait expirer à la fin de juin 2022, et certains participants se sont déclarés inquiets que le Conseil des droits de l'homme n'autorise pas son renouvellement en raison des pressions exercées par le Gouvernement libyen, bien que d'autres aient estimé qu'une telle crainte n'était pas fondée.

Dimensions économiques du conflit

La stabilité politique qui persiste en Libye est inextricablement liée aux difficultés économiques auxquelles ce pays doit faire face. Les rivalités qui ont pour enjeu le contrôle des ressources pétrolières (la source la plus lucrative de recettes publiques en Libye) et le cycle persistant de la violence politique alimentée par les élites ont fait obstacle aux efforts déployés par le Gouvernement libyen pour réduire la pauvreté et les inégalités économiques, de même que pour fournir une protection sociale. L'invasion de l'Ukraine par la Russie ne pourra qu'exacerber les problèmes créés par cette détérioration de l'économie.

En dépit des efforts internationaux accomplis pour faciliter la conclusion d'accords à court terme sur les questions économiques, des divergences fondamentales attendent encore d'être résolues, notamment en ce qui concerne la réunification de la Banque centrale libyenne et l'entrée en fonctions de son Conseil d'administration, l'établissement d'un budget unifié de l'État et la mise en place de mécanismes transparents pour le partage des recettes pétrolières. Les contestations portant sur les salaires et les dépenses de fonctionnement de la National Oil Corporation of Libya entre janvier et avril 2022, qui étaient l'une des causes du conflit plus vaste entre la Chambre des Députés et le Haut Conseil d'État, ont exacerbé les tensions politiques¹⁷. Même si des échanges de vues portant sur les arrangements financiers intérimaires ont eu lieu récemment au sein du Groupe de travail sur les

questions économiques, organe relevant du Comité international de suivi sur la Libye, des progrès plus importants sont nécessaires. Un participant a également noté le manque de transparence quant au but et à la fonction de cette initiative.

Les perspectives d'avenir pour l'action de l'ONU

Bien que les participants aient estimé d'un commun accord que l'ONU continue d'être un partenaire important pour la Libye, certains ont demandé que la MANUL et le Conseil de sécurité définissent plus clairement et fassent mieux connaître une stratégie tirant parti des atouts présentés par l'action de l'ONU et tenant compte de ses limitations. D'autres ont souligné la nécessité de manifester une unité internationale plus grande vis-à-vis de la Libye, à la fois en fournissant un soutien unifié aux processus internationaux officiels et en éliminant les conflits entre des objectifs nationaux qui se font concurrence les uns aux autres. Enfin, les participants ont souligné qu'il importe d'assurer une transition harmonieuse, en matière d'exercice des fonctions de direction, entre la conseillère spéciale sortante de l'ONU et la personne qui prendra sa succession, et d'augmenter la capacité de la MANUL d'intervenir pour aider à résoudre des problèmes économiques et à intégrer les droits humains.

Définition des avantages comparatifs présentés par l'ONU et énoncé d'une stratégie plus claire

La plupart des participants ont souligné que le pouvoir fédérateur de la MANUL et l'action qu'elle mène depuis longtemps de concert avec des parties prenantes libyennes jouant un rôle crucial constituent des avantages comparatifs importants. Un intervenant a également noté sa capacité d'être un acteur impartial, d'obtenir le soutien d'autres entités de l'ONU et de s'attacher à proposer une solution politique durable fondée sur le principe de l'appropriation nationale. Certains ont toutefois indiqué qu'ils n'étaient pas certains que la MANUL

¹⁷ Document des Nations Unies S/2022/409, par. 50-54.

soit mandatée et dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour assurer la cohésion entre le processus dirigé par l'ONU au Caire, le Comité international de suivi sur la Libye et les volets bilatéraux prévus pour permettre un dialogue.

Les échanges de vues sur la façon dont la MANUL devrait hiérarchiser les tâches qu'elle a pour mandat de mener à bien ont porté sur deux aspects principaux. Le premier était la nécessité de maintenir l'équilibre entre les priorités fondamentales à court terme, en particulier le soutien électoral, d'une part, et les investissements à long terme visant à remédier aux causes profondes du conflit, notamment en fournissant un soutien destiné à promouvoir la réconciliation politique, le développement économique, l'administration publique, les programmes de DDR, la RSS et les mesures visant à obliger les responsables de violations des droits humains à rendre compte de leurs actes. Le second aspect était la nécessité de mieux intégrer l'action politique de la MANUL à ses activités dans d'autres domaines, en particulier celui des droits humains. L'examen stratégique indépendant de la MANUL mené en 2021 avait déjà appelé l'attention sur ce point en recommandant de renforcer la stratégie et les mécanismes structurels « de manière à tenir compte non seulement du processus politique, mais aussi des priorités économiques, humanitaires, de sécurité et en matière de droits humains, en ayant à l'esprit les liens qui existent entre celles-ci »¹⁸.

De nombreux intervenants ont reconnu les limitations et défis présentés par l'approche actuellement adoptée par l'ONU en Libye. Certains ont demandé qu'il soit procédé à un recalibrage de sa stratégie afin de définir les mesures concrètes qu'elle pourrait prendre pour atteindre le résultat final recherché au terme des entretiens du Caire. D'autres ont également contesté la validité de l'interprétation fournie par l'ONU pour l'expression « appropriation nationale », étant donné que le processus de dialogue entrepris au Caire dépend essentiellement de représentants officiels pro-

venant de la Chambre des Députés et du Haut Conseil d'État, à qui aucun mandat n'a été confié par le peuple ou qui ne représentent officiellement aucune partie de l'électorat. Un autre sujet de préoccupation est l'impartialité de l'ONU, car bien que cette dernière n'accorde officiellement son soutien ni à l'une des délégations, ni à l'autre, elle est vulnérable aux critiques émanant des deux délégations ainsi que de l'ensemble du public, selon lesquelles elle appuierait l'élite politique.

Certains ont également émis des doutes quant à la cohérence de l'action menée par l'ONU auprès des organisations de la société civile et des collectivités de toutes les régions du pays. Au cours des derniers mois, la Conseillère spéciale, Stephanie Williams, a accordé la priorité aux consultations, virtuelles ou en personne, tenues avec des organisations et collectivités libyennes¹⁹. Quoi qu'il en soit, certains participants ont estimé que cette action n'avait qu'un caractère ponctuel et transactionnel. Ils ont souligné que la MANUL devait régulariser son action auprès de la société civile et des collectivités, et privilégier de manière plus cohérente une approche ascendante dans tous les processus politiques soutenus par l'ONU.

Les participants ont également encouragé l'ONU à mieux communiquer les stratégies à court et moyen terme qu'elle applique dans le cadre de son action en Libye. Bien que l'approche globale adoptée par l'ONU soit clairement définie par les résolutions du Conseil de sécurité, la MANUL pourrait indiquer plus clairement comment elle compte hiérarchiser les tâches prévues dans son mandat dans la concrétisation d'une vision plus large pour une Libye paisible, unie et indépendante.

Maintien d'un soutien politique unifié de la part des États Membres de l'ONU

La position de la MANUL en Libye est difficile, car elle s'efforce de s'acquitter de son mandat tout en tenant compte des intérêts divergents des États

18 Conseil de sécurité de l'ONU, *Annexe : Rapport sur l'examen stratégique indépendant de la Mission d'appui des Nations Unies en Libye*, document des Nations Unies S/2021/716, 9 août 2021, par. 71.

19 *Al-Wasat*, « Williams Meets with Civil Society Organizations to Discuss Latest Mediation Efforts between Parliament and High Council of State » (Mme Williams rencontre des représentants d'organisations de la société civile pour s'entretenir des efforts de médiation les plus récents déployés entre le Parlement et le Haut Conseil d'État), 13 avril 2022.

Membres de l'ONU, en particulier au sein du Conseil de sécurité. De nombreux participants ont reconnu que les intérêts nationaux d'autres États Membres continuent d'avoir un effet démesuré sur les intérêts politiques et la dynamique du conflit en Libye²⁰. Il est par conséquent essentiel que le Conseil de sécurité reste uni quand il est question de la Libye. Bien qu'il ait réussi à préserver son unité lorsqu'il s'est agi d'approuver les récentes prorogations techniques du mandat de la MANUL, l'unité revêtira un sens encore plus important pendant le renouvellement de fond du mandat qui aura bientôt lieu. Il sera également important de continuer de mobiliser l'attention et les ressources internationales à un moment où la situation en Libye est jugée moins digne d'intérêt que les autres questions figurant sur la liste des priorités internationales, en particulier suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. D'autre part, les partenaires internationaux devront déterminer les outils et processus qu'ils peuvent utiliser pour tenir les élites politiques libyennes comptables des engagements qu'elles ont pris, notamment en ce qui concerne les droits humains et le droit international humanitaire.

Nécessité d'assurer une transition harmonieuse entre les personnes exerçant des fonctions de direction et de renforcer les capacités dans des secteurs clés

Il est prévu que la Conseillère spéciale, Stephanie Williams, cessera d'exercer ses fonctions à la fin de juin 2022, et les membres du Conseil ont amorcé les négociations sur le choix de la personne qui sera appelée à la remplacer. Cette personne sera le neuvième envoyé de l'ONU pour la Libye nommé à ce poste au cours des 11 dernières années, et les nominations de ce genre se sont révélées particulièrement délicates pour le Conseil. Bien que les tout derniers titulaires de ce poste aient fait état d'une expérience des questions diplomatiques de haut niveau, les participants ont suggéré de prendre d'autres critères en compte lors de l'évaluation des

candidats à ce poste. Par-dessus tout, les participants ont noté qu'il importe d'assurer une transition rapide, compte tenu en particulier du fait que le nouvel envoyé deviendra également le chef de la MANUL, tel que recommandé par l'examen stratégique indépendant de 2021²¹. Il importe également que le processus de nomination ne fasse pas perdre de vue le processus politique en cours, dans le cadre duquel l'envoyé de l'ONU a un rôle de direction crucial à jouer. Il a toutefois été reconnu que l'ONU devait prévoir la possibilité que la transition qui s'effectuera entre les personnes chargées de ces hautes fonctions de direction n'entraîne certaines perturbations.

Les participants ont également échangé des vues sur la nécessité d'augmenter le budget et l'effectif de la MANUL pour lui permettre de s'occuper de questions économiques et d'aspects liés aux droits humains, conformément à une recommandation également formulée dans l'examen stratégique indépendant²². Un participant a signalé qu'il est particulièrement urgent de renforcer les compétences spécialisées dont dispose la mission dans le domaine des questions économiques, étant donné que son effectif ne comprend qu'un seul fonctionnaire détaché possédant les qualifications requises malgré l'importance que revêt l'action à entreprendre dans ce domaine.

Conclusion

La situation qui règne en Libye est complexe, et les résultats des processus de dialogue en cours restent incertains. Ces processus pâtissent également de diverses limitations, dont le manque de collaboration concrète avec la société civile, la participation de plusieurs États aux intérêts divergents, l'attention excessive accordée à la stabilité à court terme plutôt qu'aux causes profondes du conflit et aux priorités à long terme, et le manque d'approche axée sur les droits. Dans ce contexte, on estime que l'ONU doit recalibrer sa stratégie pour que son action soit plus crédible et mieux adaptée aux réalités.

À cette fin, les participants ont exhorté l'ONU à tirer parti du rôle qu'elle joue en tant qu'acteur

20 International Crisis Group, « Steering Libya Past Another Perilous Crossroads » (Montrer à la Libye la voie à suivre pour franchir un autre carrefour dangereux).

21 Document des Nations Unies S/2021/716, par. 70.

22 Ibid., par. 71, 74.

impartial ayant la capacité de renforcer la cohérence entre les diverses initiatives de promotion d'un dialogue, de tenir les parties prenantes comptables de leurs actes et d'entretenir la collaboration avec les groupes de la société civile. Les participants ont également mis en lumière la nécessité, pour l'ONU, d'élaborer et mettre en œuvre une approche plus globale à l'égard de son mandat, en se concentrant davantage sur les questions économiques et en intégrant les droits humains à tous les processus. Cela exigera que des ressources plus abondantes

soient fournies et que la transition à mener à bien pour remplacer la Conseillère spéciale ait rapidement lieu. Les participants ont par ailleurs noté que la MANUL doit communiquer efficacement sa stratégie et ses priorités, notamment en ce qui concerne l'objectif final à atteindre. Enfin, ils ont exhorté le Conseil de sécurité à rester uni et à continuer d'accorder la priorité à la Libye, et ont insisté pour que tous les États Membres veillent à ce que leurs actes soient en concordance avec les positions qu'ils ont explicitement adoptées.

L'**INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE** (IPI) est un groupe de réflexion international et indépendant à but non lucratif qui se consacre à la gestion des risques et au renforcement des capacités d'endurance et de rebond des collectivités humaines en vue de promouvoir la paix, la sécurité et le développement durable. Pour remplir sa vocation, l'IPI conjugue recherche sur les politiques, analyse stratégique, publication de travaux et organisation de réunions. Réunissant une équipe pluridisciplinaire venue de plus de 20 pays, l'IPI a des bureaux en face du siège des Nations Unies à New York et à Manama (Bahreïn).

Le **STIMSON CENTER** est un centre de recherche sur les politiques libre de toute obédience et œuvrant à la résolution des grandes menaces qui pèsent sur la sécurité et la prospérité du monde. Son programme de protection des civils dans les conflits s'assure le concours des décideurs, des praticiens et des collectivités sur le terrain afin de cerner les vides sécuritaires et de mettre au point des stratégies adaptées aux circonstances pour protéger les populations des sociétés déchirées par la guerre.

Le **SECURITY COUNCIL REPORT** a pour mission de promouvoir la transparence et l'efficacité de l'action du Conseil de sécurité des Nations Unies. À cette fin : il diffuse des documents d'information objectifs et de haute tenue sur les activités en cours du Conseil et de ses organes subsidiaires ; il réunit les parties prenantes pour approfondir l'analyse des questions dont le Conseil est saisi, ainsi que de ses méthodes de travail et de son fonctionnement ; il encourage la coopération du Conseil avec tous les États membres et avec la société civile ; et il développe la capacité des nouveaux participants à suivre les pratiques et procédures du Conseil à travers des programmes de formation et d'assistance. Indépendant et impartial, le SCR prône la transparence, mais sans prendre position sur les questions dont le Conseil est saisi.



777 United Nations Plaza, New York, NY 10017-3521, USA
TEL +1-212-687-4300 FAX +1-212-983-8246

52-52 Harbour House, Bahrain Financial Harbour
P.O. Box 1467, Manama, Bahrain

www.ipinst.org