

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA FRANCE ET LA QUESTION DE LA LIBYE (1945-1949)

PAR

JULIEN GENEVOIS (*)

« *La défaite de l'Italie a laissé en Afrique un vide immense, et il importe de savoir comment il sera réglé* » (1) observait une note émanant de la Direction d'Europe datée du mois de septembre 1948. De fait, en tant que puissance vaincue, l'Italie perd dans les premières années de l'après-guerre l'ensemble de son empire colonial. Aussi la question est-elle posée en 1945 du sort à réserver aux anciennes possessions italiennes en Afrique : la Libye, occupée depuis 1943 par les Alliés, devient, au même titre que l'Erythrée et la Somalie, l'objet de négociations entre les Quatre Grands. Loin toutefois d'un règlement rapide, ces discussions s'échelonnent sur plus de quatre ans et aboutiront, fin 1951, à l'indépendance de l'ancienne colonie italienne.

Ancienne province ottomane passée sous le contrôle de Rome après la paix d'Ouchy de 1912, érigée symboliquement, sous l'influence de son nouveau gouverneur, Italo Balbo, nommé en 1934, en « *Quarta Sponda* », en « quatrième rive » – les trois autres étant constituées par les façades occidentales et orientales de la botte italienne et par la rive orientale de la mer Adriatique –, la Libye devient à la fin de l'été 1940 le champ de bataille de la guerre du Désert qui vient alors d'éclater. La brève incursion italienne en Egypte puis la contre-offensive alliée conduisent en janvier 1943 à l'occupation, par les troupes franco-britanniques, de l'ensemble du territoire libyen ; l'accord Montgomery-Leclerc en délimite les zones : les Britanniques occupent la Tripolitaine et la Cyrénaïque, tandis que les Français, pour leur part, obtiennent la région désertique du Fezzan (2).

Bien que la Libye ait été occupée de 1943 à 1951, le présent article se concentre sur la période 1945-1949, laquelle voit véritablement se poser et se régler la « question de Libye ». Avant 1945, du fait de la poursuite de la guerre, l'avenir de la Libye n'est pas encore à l'ordre du jour. Tout au plus a-t-il fait l'objet de discussions et de réflexions de la part des différents acteurs de cette

(*) Diplômé en Relations internationales des Universités Panthéon-Assas (Paris II, France) et Paris-Sorbonne (Paris IV, France).

(1) Note diplomatique (non signée), 20 sept. 1948, Ministère français des Affaires étrangères (MAE), Archives diplomatiques (AD), série Europe 1944-1970, sous-série Italie, dossier n° 115.

(2) Note diplomatique (non signée), 11 août 1945, MAE, AD, Europe 1944-1970, Italie, 107.

occupation, mais non de négociations multilatérales ; le général de Gaulle pouvait ainsi voir dans la conquête du Fezzan « *un gage pour le règlement ultérieur du destin de la Libye* » (3) ou encore « *la part de la France dans la bataille d'Afrique* » (4). De même, après 1949, il n'y a plus à proprement parler de question libyenne, le vote de la résolution 289 (IV) par l'Assemblée générale des Nations Unies octroyant avant deux ans l'indépendance à la Libye.

LA QUESTION DE LIBYE ET LE PARADIGME COLONIAL FRANÇAIS

La montée des nationalismes au Maghreb

Lorsque la Seconde Guerre mondiale s'achève, les empires coloniaux sont sur le déclin. L'entrée en guerre, puis la défaite quelques mois plus tard de certaines des grandes puissances coloniales, France en tête, ont achevé de jeter le discrédit sur la supériorité proclamée des nations européennes. Cessez-le-feu et armistices signés, nombre de territoires passaient sous contrôle des vainqueurs, puissances de l'Axe puis Alliés, qui se firent alors, via une propagande systématique, les fossoyeurs de l'ancien système colonial et de ses fondements.

La France, dont l'empire apparaît comme l'un des plus affaiblis dans les derniers mois du conflit, doit bientôt faire face à une montée irrésistible des nationalismes. De fait, le Maghreb, en 1945, est fortement déstabilisé, parcouru par des nationalismes qui confinent bientôt à l'indépendantisme. En Tunisie, où la naissance du sentiment nationaliste est contemporain de l'institution du protectorat, la guerre et l'arrivée des troupes allemandes portant avec elles l'espoir d'une libération du joug français ont redonné vie aux idées de Neo-Destour fondé par Bourguiba et ravivé les tensions des années 1930. Au Maroc, la création de l'Istiqlal en 1943, puis l'édition d'un « Manifeste pour l'indépendance » l'année suivante donnent voix à ces revendications nouvelles ; à cela succède le discours de Tanger du 10 avril 1947, au cours duquel le sultan, s'abstenant de citer la France tout en rendant hommage à la Ligue arabe, s'érige en héraut des aspirations nationalistes. En Algérie enfin, où le sentiment nationaliste avait trouvé son représentant en la personne de Messali Hadj, les espoirs déçus du projet Blum-Viollette, le débarquement anglo-américain de 1942, ainsi que l'adoption de la Charte des Nations Unies et la création de la Ligue arabe en 1945 conduisent les revendications algériennes à se radicaliser, lesquelles débouchent, le 8 mai 1945, sur les émeutes de Sétif et Guelma (5).

L'émergence de nouveaux acteurs

En même temps qu'elle amorce l'effacement, sur la scène internationale, des anciennes puissances coloniales, la fin de la Seconde Guerre mondiale

(3) Charles DE GAULLE, *Mémoires de guerre. L'appel : 1940-1942*, Pocket, Paris, 2010, p. 308.

(4) Charles DE GAULLE, *Mémoires de guerre. L'unité : 1942-1944*, Pocket, Paris, 2010, p. 78.

(5) Bernard DROZ, *Histoire de la décolonisation au XX^e siècle*, Points Seuil, Paris, 2006, pp. 177-204.

marque l'avènement d'un nouvel ordre mondial, dominé par de nouveaux acteurs, au premier rang desquels la Ligue arabe et, dans le cas libyen, le Comité de libération de la Libye.

Fondée au Caire le 22 mars 1945, la Ligue arabe adopte dès sa création une ligne de conduite ouvertement anticolonialiste, position que conforte l'indépendance de la Syrie et du Liban en 1946. Forte de cette nouvelle stature, la Ligue devient en peu de temps un point d'appui pour tous les leaders nationalistes. Bourguiba y trouve ainsi un soutien indéfectible et, dans le discours de Tanger du 10 avril 1947, le sultan marocain ne manque pas de s'y référer. En décembre 1947 enfin, c'est sous son égide qu'est formé le Comité de libération du Maghreb, dirigé par Abd-el-Krim.

Créé le 23 mars 1947, le Comité de libération de la Libye apparaît comme le pendant libyen des comités de libération formés à partir de 1945 sous l'égide de la Ligue arabe et de son dirigeant, Abderrahman Azzam Pacha. Ce nouveau Comité se fixe pour objectifs d'affirmer les aspirations du peuple libyen à une pleine indépendance sous l'égide de l'émir el Senoussi, de former un gouvernement démocratique, de demander l'évacuation immédiate du Fezzan et d'adhérer à la Ligue arabe. (6) En octobre 1947, les quatre Grands mettent sur pied une Commission d'enquête dont l'objectif est de recueillir l'avis des populations indigènes sur le sort à réserver aux anciennes colonies italiennes ; à son arrivée en Libye au printemps 1948, cela devient pour le Comité l'occasion de déployer sa stratégie et de mobiliser les populations locales. Son président, Béchir Bey Saadaoui, multiplie alors allocutions et discours, tous dirigés contre la Commission d'enquête : « *La Libye n'appartiendra plus à des non-Libyens. Ni la Commission d'enquête, ni n'importe quelle force sur la terre ne pourra désormais nous priver de nos droits à la liberté et à l'indépendance. Nous avons beaucoup peiné pour cette indépendance. Nous avons sacrifié nos capitaux, nos vies et nos enfants pour l'obtenir. Si la Russie veut gagner l'amitié de l'Italie, que grand bien lui fasse, mais que ce ne soit pas à nos dépens. Nous n'accorderons à l'Amérique aucune base terrestre ou navale dans notre pays. Que la Commission d'enquête dise ce que bon lui semble. Quant à nous, nous avons décidé de vivre en liberté ou de mourir. Nous sommes appuyés par tous les pays arabes.* » (7)

Cette série de prises de parole est bientôt suivie par une distribution de tracts, dont le contenu vise à donner aux populations les réponses qu'elles devront formuler face à la Commission d'enquête : « *Ce jour, c'est la préface du règlement du sort de ton pays, peuple de Libye. Fais connaître ton opinion ; dis : 'Nous voulons la liberté, nous voulons l'indépendance. Nous voulons vivre.' Que ces mots emplissent les villes et les villages de la Libye. Que la Commission n'entende pas autre chose que : droit, liberté,*

(6) Note de l'ambassadeur de France au Caire à Georges Bidault, 11 avr. 1947, MAE, AD, série Levant 1944-1965, sous-série Généralités 1944-1952, dossier n° 38.

(7) Télégramme de Chambard, 4 mars 1948, MAE, AD, Levant 1944-1965, Généralités 1944-1952, 38.

indépendance, unité. » (8) Ou encore : « *Noble Libyen, s'il t'arrive d'être interrogé par la Commission d'enquête sur tes aspirations, réponds ceci : 'je désire l'indépendance totale, l'unité (Tripolitaine, Cyrénaïque, Fezzan), l'affiliation à la Ligue arabe.'* A toute autre question qui te sera posée, tu répondras : 'c'est l'affaire des organisations politiques du pays'. » (9)

Malgré toute la symbolique qui peut être rattachée à la création d'un tel comité, il apparaît que le Comité de libération de la Libye n'a toutefois eu qu'une très faible incidence sur l'octroi de l'indépendance à la Libye. Par certains aspects, le jugement sévère porté sur les comités similaires tunisien ou marocain peut aisément s'appliquer au cas libyen : un ensemble de professions de foi, dont l'influence effective reste plus que discutable. Enfin, il est à noter que sa création a été le fait de la Ligue arabe et, qu'en tant que tel, il participait d'une stratégie plus large. Le Comité est dissous en mars 1950 (10).

L'édition d'une politique libyenne de la France

C'est dans ce contexte particulier de remise en cause du fait colonial et d'émergence de nouveaux acteurs, hostiles par principe à la perpétuation de l'ancien système et par là même à tout retour au *statu quo ante bellum*, que s'inscrit la politique libyenne de la France. Celle-là agit dès lors comme un révélateur des craintes de la diplomatie française et révèle un peu plus les carences d'une nation déjà grandement affaiblie par la guerre qui vient de s'achever. Cette position difficile conduit la France à définir ses priorités et à formuler des objectifs que le temps finira par contredire.

Lorsque la question se pose de l'avenir de la Libye au cours de l'été 1945, la montée des nationalismes au Maghreb ne manque pas d'influer sur la position française. Tout au long des quatre années que durent les négociations, la France est des Quatre Grands la plus conservatrice. Sa position ne change guère entre 1945 et 1949 et repose sur un postulat unique : toute indépendance de la Libye ne peut que nuire à la pérennité de la présence française au Maghreb et doit de ce fait intervenir le plus tard possible. Ce que craint donc la France en 1945, c'est bien une « théorie des dominos », dont la Libye constituerait le premier chaînon.

Si la France s'oppose à tout projet d'indépendance libyenne en 1945, c'est qu'elle tient pour une certitude que cela ne ferait que renforcer les nationalismes maghrébins. Ainsi, l'indépendance apparaît comme un « danger » qu'il convient d'écartier au plus vite ; dans une « note sur les colonies italiennes », le général Catroux observe le 17 septembre 1945 : « *Le deuxième danger est la promesse d'indépendance au terme de dix années faite par M. Byrnes et M. Molotov. Cette disposition doit disparaître*

(8) Texte traduit d'un tract en langue arabe (1), 15 mars 1948, MAE, AD, Levant 1944-1965, Généralités 1944-1952, 38.

(9) Texte traduit d'un tract en langue arabe (2), 15 mars 1948, MAE, AD, Levant 1944-1965, Généralités 1944-1952, 38.

(10) Note de Chambard à Bidault, 2 avr. 1950, MAE, AD, Levant 1944-1965, Généralités 1944-1952, 38.

du traité car si elle y était inscrite, il est certain que la Tunisie, le Maroc et les musulmans d'Algérie en réclameraient le bénéfice et qu'ils y seraient justifiés. » (11)

Cette position ne connaîtra guère d'évolution au fil des ans. L'octroi de l'indépendance à la Libye en 1951 apparaît de fait comme la réalisation de ce scénario tant redouté. Le comité de rédaction de l'Année politique note ainsi en 1951 que « *le quai d'Orsay ne peut se réjouir du fait que la comparaison entre leur situation et celle de leurs voisins libyens pourrait amener les Tunisiens à accentuer leurs revendications* » (12).

Admis le principe d'un refus de toute indépendance pour la Libye, restait à déterminer la manière dont se prolongerait la présence européenne sur place. Dès avant la fin de la Guerre, en octobre 1943, le général de Gaulle avait assuré de son soutien le comte Carlo Sforza, lequel s'apprêtait alors à regagner Rome après vingt années d'un exil forcé, et exprimé son souhait de voir revenir l'Italie en Tripolitaine ; « *nous tenons pour justifié que vous soyez une puissance africaine. Si vous-mêmes le revendiquez, nous vous soutiendrons fermement* » (13), concluait-il. Formulée en 1943, cette position constitue deux ans plus tard la pierre angulaire de la politique libyenne de la France.

C'est que l'alternative italienne présente deux avantages non négligeables pour la France : tout d'abord, elle permettrait de ne pas accorder immédiatement l'indépendance à la Libye et donc de repousser l'échéance ; ensuite, elle écarterait de manière définitive les grandes puissances, Grande-Bretagne en tête, des possessions françaises d'Afrique du Nord (14).

Animé du même esprit, le général de Gaulle, au cours d'un entretien avec le ministre italien des Affaires étrangères Alcide de Gasperi le 25 septembre 1945, assure son interlocuteur de son désir de « *ne voir confier à aucun trusteeship international l'administration de la Libye* » et établit une distinction tranchée entre l'Erythrée et les possessions méditerranéennes, lesquelles devraient à son sens revenir à l'Italie sous la forme d'une tutelle (15).

La position française ne connaît guère de fléchissement dans les années qui suivent. Ainsi, en 1947, Bidault réaffirme sa volonté de voir l'Italie administrer de nouveau ses anciennes colonies (16). En août 1948, alors que s'achèvent les travaux de la Commission d'enquête, il fait parvenir une note confidentielle à l'ambassadeur de France à Londres : « *Le gouvernement*

(11) Général Catroux, note sur les colonies italiennes, 17 sept. 1945, *Documents diplomatiques français*, 1^{er} juil.- 31 déc. 1945, PUF, Paris, 2000.

(12) *L'Année politique 1951*, PUF, Paris, 1952, p. 352.

(13) Charles DE GAULLE, *L'Unité*, op. cit., p. 230.

(14) Balaÿ à Bidault, 16 nov. 1945, MAE, AD, Europe 1944-1970, Italie, 107.

(15) Charles DE GAULLE, *Mémoires de guerre. Le Salut : 1944-1946*, Pocket, Paris, 2010, documents, p. 591.

(16) Balaÿ à Bidault, 20 juin 1947, in *Documents diplomatiques français*, 1^{er} janv.-31 juil. 1947, PUF, Paris, 2007.

français continue de penser que les anciennes colonies italiennes devraient être placées sous un régime de tutelle, et que dans l'ensemble, cette tutelle devrait être confiée à l'Italie. Il en résulte qu'en ce qui concerne la Libye, notre position de principe est que ce territoire soit tout entier placé sous une tutelle italienne. » (17)

LA FRANCE, LA LIBYE ET LA GUERRE FROIDE

La Conférence de Londres (septembre 1945-octobre 1945)

Organisée dès la fin de la Guerre, la Conférence de Londres est la première à tenter d'apporter un règlement à la question libyenne. Lorsque les négociations s'ouvrent lors de la 3^e séance, le 14 septembre 1945, les positions de chaque Etat se trouvent aux antipodes les unes des autres.

Pour les Etats-Unis, l'Italie a manqué à son devoir et s'est montrée incapable d'assurer le développement économique de ses colonies. Pour cette raison, tout retour à l'Italie de ses anciennes possessions est inenvisageable et ces dernières doivent être confiées à l'ONU et accéder à l'indépendance sous dix ans. Dans l'idéal, cette tutelle prendrait le forme d'un *trusteeship* international. (18)

L'Union soviétique émet des critiques similaires. Molotov dénonce ainsi les manquements de l'Italie vis-à-vis de ses colonies et présente le régime de tutelle, avec une indépendance sous dix ans, comme la seule possibilité envisageable pour l'avenir de la Libye, de l'Erythrée et de la Somalie, rejoignant par là même les propos de son homologue américain. Le délégué soviétique refuse toutefois que soit nommé un administrateur de l'ONU, craignant que ce dernier ne dispose pas d'assez de moyens pour mener à bien sa mission. Aussi est-il proposé que la tutelle soit exercée par les quatre Etats parties et que la Tripolitaine soit confiée à l'URSS (19). De toutes les requêtes formulées au cours des négociations, aussi bien lors de la Conférence de Londres qu'au cours des quatre années qui suivent, cette dernière est probablement celle qui a le plus marqué les esprits. Pour Molotov, trois raisons légitiment cette proposition : tout d'abord, un mandat soviétique en Tripolitaine constituerait une forme de réparations – Molotov insiste ainsi sur le fait que les troupes italiennes ont ravagé cinq Républiques socialistes, introduisant dans la bataille « *dix divisions fascistes* » et « *trois bataillons de Chemises noires* », qui se sont avancés jusqu'à Stalingrad et dans le Caucase (20) – ; ensuite, l'Union Soviétique est parvenue à faire s'entendre, sur un même territoire, différents peuples

(17) Bidault à Massigli, 7 août 1948, MAE, AD, Europe 1944-1970, Italie, 115.

(18) MAE, *Documents diplomatiques français*, Annexes Conférence de Londres, 11 sept.- 2 oct. 1945, PUF, Paris, 1996, p. 11.

(19) *Op. cit.*

(20) *Documents diplomatiques français*, Annexes Conférence de Londres, 11 sept.- 2 oct. 1945, p. 12.

et se propose de renouveler l'expérience en Libye (21) ; enfin, un mandat en Tripolitaine permettrait à l'URSS de réaliser un rêve pluriséculaire, celui d'obtenir une ouverture sur la mer Méditerranée et par là même de prendre part au commerce qui est amené à s'y développer (22).

Molotov se verra néanmoins opposer une fin de non-recevoir. Les Américains rejettent la proposition de manière indirecte, précisant qu'une tutelle internationale éviterait que chaque Etat mandaté ne fasse évoluer la zone qui lui a été attribuée dans ses propres intérêts. Les Britanniques, à l'inverse, réagissent de manière plus frontale : le Royaume-Uni ayant subi plus de pertes que l'URSS dans les combats contre l'Italie, la demande soviétique apparaît comme irrecevable. D'une manière générale, il existe bien un consensus occidental sur le refus de voir les Soviétiques s'installer en Tripolitaine. La position du Royaume-Uni se caractérise par son opposition virulente à tout retour de l'Italie dans ses anciennes colonies africaines. Le 21 septembre 1943, Churchill s'était prononcé sur la question en affirmant : « *Italy has irretrievably lost her African Empire* » (23). Au-delà des engagements pris auprès de l'émir Senoussi, il s'agissait d'assurer au Royaume-Uni une « *compensatory balance* », c'est-à-dire de contrebalancer sa perte d'influence au Moyen-Orient et de lui offrir une sphère d'influence le plus proche possible du canal de Suez ; en ce sens, la Cyrénaïque était toute désignée (24).

La France, quant à elle, cherche avant tout à écarter l'éventualité d'une indépendance. Dans cette optique et pour les raisons exposées précédemment, un retour de l'Italie dans ses anciennes colonies apparaît donc comme la seule possibilité envisageable. A supposer néanmoins que la tutelle soit la seule alternative possible au retour dans le giron italien de la Libye, de l'Érythrée et de la Somalie, Bidault se prononce pour un *single trusteeship*, confié à l'Italie (25). La participation de l'Italie aux côtés des Alliés dans leur combat contre le Reich à partir de 1943 apparaît ici comme un argument de poids et Bidault note à cet effet que l'Italie doit de ce fait être ménagée (26).

La diplomatie française doit cependant prendre acte de son isolement. Ainsi, quatre puissances sur cinq montrent une « extrême répugnance » à remettre la Libye entre les mains des Italiens. Cette proposition est, avec celle de confier un mandat à la Tripolitaine aux Soviétiques, celle qui fait l'objet d'un rejet en bloc de la part des autres délégations. De même qu'on peut parler d'un isolement soviétique quant à la question tripolitaine, il existe bien un isolement français lors de la Conférence de Londres (27).

(21) *Op. cit.*

(22) Le chef de la délégation française à Bidault, 17 sept. 1945, MAE, AD, Europe 1944-1970, Italie, 107.

(23) Adriaan PELT, *Libyan Independence and the United Nations: A Case of Planned Decolonization*, Yale University Press for the Carnegie Endowment for International Peace, New Haven, 1970, p. 58.

(24) *Ibid.*, p. 60.

(25) *Documents diplomatiques français*, Annexes Conférence de Londres, 11 sept.- 2 oct. 1945, p. 11.

(26) Le chef de la délégation française à Bidault, 17 sept. 1945, MAE, AD, Europe 1944-1970, Italie, 107.

(27) *Op. cit.*

Lorsque les négociations sont clôturées le 15 septembre 1945, les positions de chaque Etat semblent donc plus que jamais inconciliables. Le seul point ayant fait l'objet d'un accord de principe est l'instauration d'un régime de tutelle, que la délégation française a fini par accepter presque malgré elle (28).

***Le règlement négatif de la question coloniale italienne
(avril 1946-février 1947)***

L'année 1946 voit se détériorer le climat international, jusqu'à la rupture de 1947, et les positions des différentes parties ne manquent pas de suivre cette évolution. La position soviétique se caractérise ainsi par une véritable volte-face : d'abord opposée au retour de l'Italie en Libye ; l'Union soviétique se prononce bientôt en faveur d'un système de tutelles dans chacune des trois régions libyennes, confiées conjointement à l'Italie et à l'un des Quatre Grands. Dans cette proposition, la Tripolitaine échoit à l'URSS (29).

Pour sa part, la délégation britannique se prononce pour l'indépendance sans délai de la Libye, après avoir obtenu de l'Italie qu'elle renonce à ses colonies (30). Les Etats-Unis, puissance à maints égards conciliante, propose une tutelle italienne sur l'ensemble de la Libye, afin de préparer l'indépendance du pays dans les dix ans. La France, enfin, réitère ses propositions de la Conférence de Londres et, se conformant à l'initiative américaine, propose que le *trusteeship* sur la Libye soit confié à l'Italie, tout en rejetant l'idée d'une échéance pour l'indépendance. Répondant à cette proposition, le Royaume-Uni se dit prêt à se joindre à la position américaine, à la condition toutefois que la Cyrénaïque soit détachée du reste de la Libye et placée sous tutelle britannique (31).

L'URSS, poursuivant sa volte-face, se rallie le 10 mai à la proposition française. Il semble alors qu'à cette date un accord ait enfin été trouvé quant au retour de l'Italie en Libye, mais celui-ci se révèle rapidement caduque. Deux raisons peuvent être invoquées : tout d'abord, la France s'oppose au principe même d'une tutelle à durée limitée ; dans un second temps, les Britanniques n'ont accepté le retour de l'Italie en Tripolitaine qu'à la condition que les autres Etats parties lui concèdent la tutelle en Cyrénaïque, mais l'URSS fait obstruction (32).

Les négociations se trouvant au point mort au printemps 1946, la question libyenne s'oriente vers un règlement négatif. A la mi-mai, la délégation américaine, face à l'impossibilité pour les Etats parties de trouver un accord sur la nature même du *trusteeship*, propose de régler le

(28) Adriaan PELT, *op. cit.*, p. 61.

(29) Mémorandum de la délégation soviétique, 29 avr. 1946, MAE, AD, Europe 1944-1970, Italie, 107.

(30) Mémorandum de la délégation britannique, 30 avr. 1946, MAE, AD, Europe 1944-1970, Italie, 107.

(31) Adriaan PELT, *op. cit.*, p. 62.

(32) Note sur les anciennes colonies italiennes, 1949, MAE, AD, série Nations Unies et Organisations internationales 1944-1959, sous-série Secrétariat des Conférences 1945-1959, dossier n° 124.

problème de la souveraineté italienne en Libye, seul point des discussions à faire l'unanimité depuis la tenue de la Conférence de Londres en septembre 1945. Les Etats-Unis proposent ainsi que l'Italie cède ses colonies aux Quatre Grands et suggèrent la mise en place d'un délai d'un an pour régler définitivement le sort de la Libye, à défaut de quoi les Nations Unies seront saisies de la question (33).

Devant l'obstination des différentes parties, la solution britannique est bientôt trouvée d'instituer une commission chargée de consulter les populations libyennes. D'abord accueillie avec réticence, la proposition finit néanmoins par être acceptée. Pour la France, il s'agit moins d'une réorientation de sa politique libyenne que d'une manœuvre : il faut temporiser. L'URSS ayant soutenu sa proposition de *trusteeship* italien en Libye, elle s'est attiré la méfiance de ses alliés anglo-saxons. Début juillet, les Quatre Grands parviennent donc à un consensus, lequel n'est cependant que minimal.

Signé à Paris le 10 février 1947, le Traité de paix avec l'Italie marque un premier tournant dans le règlement de la question libyenne. Comme l'énonce l'article 23, « *l'Italie renonce à tous droits et titres sur les possessions territoriales italiennes en Afrique, c'est-à-dire la Libye, l'Erythrée et la Somalie italienne* ». Dès cette date, la Libye cesse donc officiellement d'être une colonie italienne et le rêve français de voir l'Italie revenir en tant que puissance coloniale dans ses anciennes possessions disparaît à tout jamais. Néanmoins, le Traité ne constitue qu'un règlement fort incomplet de la question de Libye. Ainsi, l'annexe XI n'apporte qu'une « *solution purement négative* » (34) au problème libyen. Le Traité de paix ajourne en effet les négociations et laisse aux Quatre Grands un délai d'un an pour résoudre la question à compter de l'entrée en vigueur du traité.

La rupture (février 1947-septembre 1948)

L'année 1947, « année de tous les dangers », voit se consommer la rupture entre l'Est et l'Ouest, et les négociations relatives à la Libye s'orientent vers une impasse. En la matière, la position américaine a largement évolué depuis la conférence de 1946. : Washington est ainsi revenu à ses positions initiales, et s'oppose désormais à tout retour de l'Italie en Libye, répondant ainsi au refus des populations locales de voir revenir sur leur sol l'ancien colonisateur (35). La France et l'URSS, pour leur part, restent sur leurs positions.

Début août 1948, alors que s'achèvent les travaux de la Commission d'enquête, les positions n'ont toujours pas évolué. Le désaccord est manifeste et le rapport final de la Commission vient confirmer cet état de

(33) Mémorandum de la délégation américaine, 15 mai 1946, MAE, AD, Europe 1944-1970, Italie, 107.

(34) Note sur le sort des anciennes colonies italiennes, 1951, MAE, AD, Nations Unies et Organisations internationales 1944-1959, Secrétariat des Conférences 1945-1959, 124.

(35) Lacoste à Bidault, 10 mars 1947, in *Documents diplomatiques français*, 1^{er} juil.- 31 déc. 1947, PUF, Paris, 2007.

fait. La France, consciente que le principe même d'une tutelle exclusivement italienne ne recevra jamais l'approbation des Etats-Unis et du Royaume-Uni, revient alors sur sa position. Elle propose ainsi qu'un partage soit opéré : la Fezzan resterait aux mains des Français, les Britanniques, conformément à leurs vœux, conserveraient la Cyrénaïque, tandis que les Italiens se réinstalleraient de nouveau en Tripolitaine. Peine perdue : les délégations britannique et américaine rejettent sans même la considérer la proposition française (36).

L'annexe XI du Traité de paix, dans son alinéa 4, prévoyait la constitution de commissions d'enquête afin de « *fournir les éléments nécessaires sur cette question et d'établir quelles sont les vues des habitants* ». La Commission d'enquête pour les anciennes colonies italiennes est instituée le 20 octobre 1947 ; elle a pour but la consultation des populations locales d'une part, des administrateurs militaires d'autre part. Les consultations des populations libyennes se tiennent du 6 mars au 20 mai 1948. Pour l'essentiel, les questions posées par les membres de la Commission visent à déterminer si la Libye peut exister en tant qu'Etat indépendant et à quelles conditions. L'ordre du jour du 14 avril 1948, relatif à la consultation des populations du Fezzan, met au jour la nature de ces questions : 1) politique (appartenance à un parti, etc.) ; 2) avenir du pays (l'indépendance doit-elle être immédiate ou différée ? Doit-elle être réalisée avec ou sans aide extérieure ? Avec l'aide de quelles nations ? Pendant combien de temps ?) ; 3) économie ((quel est le salaire d'un cultivateur ? Peut-il vivre décemment ?) ; société (y-a-t-il une liberté d'expression, d'opinion, de circulation ? Les populations vivent-elles dans la paix et la sécurité ?) (37).

Néanmoins, comme à Londres en 1945 et à Paris en 1946, les travaux de la Commission ne permettent pas aux Quatre Grands d'aboutir à un accord sur le règlement de la question libyenne. Bien plus, ces travaux apparaissent comme le révélateur des antagonismes qui persistent alors entre les quatre grandes puissances.

A la fin de l'été 1948, alors que s'approche la date fatidique du 15 septembre, aucun accord n'est encore en vue. La France, soucieuse d'éviter que les Nations Unies ne s'emparent du dossier libyen, se prononce pour un ajournement. Début septembre, devant l'urgence de la situation, l'URSS joue son va-tout. Le 4 septembre, le délégué soviétique de la Conférence des suppléants propose ainsi la tenue d'une Conférence des ministres avant le 15 septembre (38). La proposition soviétique ne manque pas de séduire la délégation française, qui y répond positivement le 9 septembre (39).

La Conférence des ministres, conférence de la dernière chance, s'ouvre donc à Paris le 13 septembre 1948. Les positions, bien qu'ayant fait l'objet

(36) Bidault à Massigli, 7 août 1948, MAE, AD, Europe 1944-1970, Italie, 115.

(37) Ordre du jour, 14 avr. 1948, MAE, AD, Europe 1944-1970, Italie, 114.

(38) Circulaire (non signée) n° 241, 4 sept. 1948, MAE, AD, Europe 1944-1970, Italie, 115.

(39) Note (non signée), 9 sept. 1948, MAE, AD, Europe 1944-1970, Italie, 115.

de révisions, divergent toujours. Ainsi, la France se prononce pour un ajournement à un an de la question libyenne ; les Etats-Unis et le Royaume-Uni acceptent le principe d'un ajournement pour la Tripolitaine et le Fezzan, mais demandent une tutelle sur la Cyrénaïque, qui serait confiée au Royaume-Uni ; l'URSS, pour sa part, se prononce en faveur d'une tutelle italienne sur l'ensemble de la Libye, mais « *pour une période définie acceptable* » (40). Afin d'appuyer sa position, Vychinski rappelle enfin que la position soviétique n'a guère évolué depuis le 10 mai 1946 et accuse les puissances occidentales de vouloir se partager la Libye (41).

Le 14 septembre au soir, aucun accord n'a donc été trouvé. Aussi la journée du 15 septembre voit-elle s'opérer un nouveau « coup de théâtre russe » (42). Vychinski, revenant sur ses propos de la veille dans lesquels il vantait la constance soviétique, propose ainsi une tutelle de l'ONU sur la Libye, avec une indépendance sous dix ans ; cette tutelle serait exercée par un administrateur auquel serait adjoint un comité consultatif de sept membres représentant les Quatre Grands, l'Italie, la Libye et, enfin, un représentant européen. Cette nouvelle volte-face n'est pas sans surprendre. Ainsi, Douglas prend soin d'observer la contradiction de la proposition soviétique avec ses positions antérieures ; Couve de Murville pour sa part regrette cet abandon de la carte italienne ; McNeil enfin s'étonne du revers soviétique. La manœuvre se solde donc par un échec et, le 15 au soir, les ministres se quittent, sans qu'aucun accord n'ait été obtenu. Désormais, la question libyenne sera traitée par les Nations Unies.

LA QUESTION LIBYENNE A L'ONU

Le temps des compromise : le Plan Bevin-Sforza (septembre 1948-mai 1949)

La période qui s'ouvre en septembre 1948 s'inscrit à la fois dans la continuité et dans la rupture avec la précédente. Continuité, tout d'abord, en ce qu'elle voit se poursuivre les négociations pour la Libye et les tentatives de compromis, le tout dans un climat de tensions toujours plus affirmées entre Occidentaux et Soviétiques ; rupture, par ailleurs, dans la mesure où ces négociations s'effectuent dans un cadre élargi, les Nations Unies succédant aux conférences à quatre et font désormais intervenir un nombre plus conséquent de protagonistes, ne manquant pas de diluer la voix des Quatre Grands. Pour la France, ce changement de cadre est un pas de plus vers l'échec de sa politique libyenne.

Cette première phase dans les négociations onusiennes est marquée par la mise au point du Plan Bevin-Sforza. En l'espèce, ce dernier apparaît

(40) Circulaire (non signée) n° 247, 14 sept. 1948, MAE, AD, Europe 1944-1970, Italie, 115.

(41) Circulaire (non signée) n° 248, 14 sept. 1948, MAE, AD, Europe 1944-1970, Italie, 115.

(42) Expression employée par la presse italienne, note de l'ambassadeur de France à Rome à Bidault, 17 sept. 1948, MAE, AD, Europe 1944-1970, Italie, 115.

comme des plus surprenants. De fait, il associe dans une même entreprise deux pays et deux dignitaires aux vues en apparence inconciliables. Le Royaume-Uni, on s'en souvient, fidèle au mot de Churchill, d'après lequel « *Italy has irretrievably lost her African Empire* », s'était depuis 1945 opposé à tout retour de l'Italie dans ses anciennes colonies, une position qui n'avait guère connu d'inflexion en quatre ans. Italiens et Britanniques parviennent à un accord sur le Plan le 6 mai 1949, « *après avoir frôlé la rupture* » (43) note René Massigli. L'acceptation par les Britanniques d'un éventuel retour de l'Italie en Libye trouve son explication dans le jeu des alliances conclues à l'ONU : l'Italie, en effet, bénéficie de contacts et du soutien des pays latino-américains ; dans ce contexte, le Royaume-Uni ne peut espérer atteindre une quelconque majorité avec un projet visant à exclure les Italiens de l'administration de la Libye. Le compromis devient dès lors inévitable (44). Passé l'obstacle de la confrontation italo-britannique, le Plan est assuré des meilleures chances de réussite. La France s'est depuis le mois d'avril ralliée à cette proposition, tandis que, pour les Américains, le Plan s'apparente à une réécriture de leur projet du mois de mars.

Le Plan est présenté publiquement le 10 mai 1949. Il instaure un régime de tutelle conjointe entre l'Italie (Tripolitaine), le Royaume-Uni (Cyrénaïque) et la France (Fezzan). Il prévoit par ailleurs un partage de l'Erythrée entre l'Éthiopie et le Soudan et une tutelle italienne au Somaliland. Dès sa publication, le Plan est suivi d'émeutes et de manifestations anti-italiennes dans les grandes villes libyennes.

Le Plan est soumis au vote de l'Assemblée générale le 17 mai 1949. Les résultats, du fait principalement des dispositions favorables à l'Italie, font état d'un rejet massif : 37 États se prononcent contre, 7 s'abstiennent et seulement 14 se prononcent pour. La France fait partie des États ayant rejeté le Plan ; « *la France* », observe une circulaire datée du 20 mai, « *avait consenti le maximum de concessions possibles aux points de vue des autres puissances intéressées, mais à ses yeux la tutelle italienne sur la Tripolitaine constitue la condition sine qua non de son adhésion à un règlement d'ensemble* » (45). De fait, une fois rejetée la proposition d'une tutelle italienne en Tripolitaine, la France ne pouvait plus soutenir le Plan.

Entre réticence et résignation (mai 1949-novembre 1949)

Avec l'échec du Plan Bevin-Sforza, les Quatre Grands et les autres États membres de l'Assemblée générale des Nations Unies prennent conscience de la trop grande divergence des points de vue. Devant l'impossibilité d'instaurer une tutelle sur les anciennes colonies italiennes, chaque délégation procède de fait à une réorientation de sa politique en la matière

(43) René Massigli, télégramme, 7 mai 1949, MAE, AD, Nations Unies et Organisations internationales 1944-1959, Secrétariat des Conférences 1945-1959, 124.

(44) Note sur les Latino-Américains et la question des colonies italiennes à l'ONU, juin 1949, MAE, AD, Europe 1944-1970, Italie, 115.

(45) Circulaire (non signée) n° 147, 20 mai 1949, MAE, AD, Europe 1944-1970, Italie, 115.

et, dès le printemps 1949, le principe d'une indépendance, sinon immédiate, du moins à très court terme, de la Libye commence à se dessiner.

De fait, chacun des Etats parties au Plan procède à une redéfinition de sa politique libyenne, dans l'optique de s'assurer une sphère d'influence dans la région. Ne se considérant plus liée au Plan, la Grande-Bretagne, à l'été 1949, se prononce pour une indépendance immédiate de la Libye. C'est dans cette optique qu'elle apporte son soutien à l'indépendance de la Cyrénaïque, proclamée le 1^{er} juin, sous l'égide de l'émir el Senoussi, une indépendance saluée par l'ensemble des leaders indépendantistes arabes, au premier rang desquels Habib Bourguiba et Abd-el-Krim. Il en va de même pour la délégation italienne, qui défend dès lors l'idée d'une indépendance immédiate. Il s'agit pour l'Italie de s'assurer, à l'instar de la Grande-Bretagne, de la sympathie des pays arabes et d'obtenir par la suite de former les cadres de la nouvelle administration libyenne et par là même de s'octroyer une zone d'influence dans le pays (46) ; « *faute d'avoir pu récupérer ses colonies, l'Italie se trouve avoir rejoint de force le camp des puissances anticolonialistes* » (47) observe l'ambassadeur de France à Rome. Pour les Etats-Unis, soucieux de ne pas s'opposer au courant dominant, l'indépendance apparaît comme la seule issue envisageable ; ils se rapprochent dès lors des positions italienne et britannique et se prononcent pour une indépendance, dans les délais les plus brefs, de la Libye (48). Pour sa part, la France reste plus que jamais réticente à l'indépendance. Ne pouvant plus néanmoins s'y opposer du fait de ses engagements pris dans le Traité de paix du 10 février 1947 qui disposait que « *les Quatre Puissances conviennent d'accepter cette recommandation [de l'ONU] et de prendre les mesures appropriées pour la mettre à exécution* », l'essentiel de sa position consistera donc à jouer la carte du calendrier, en retardant au maximum cette indépendance.

Lors des travaux de la 4^e session de l'Assemblée générale, qui s'ouvre en septembre 1949, la diplomatie française s'attèle à désamorcer le processus lancé quelques mois auparavant. Aussi, lorsque est proposé de fixer la date limite de l'indépendance au 1^{er} janvier 1952, met-elle tout en œuvre afin de rallier les autres Etats à sa cause : « *Nos efforts avaient donc spécialement tendu à convaincre individuellement, à l'aide d'arguments appropriés, chacun de nos interlocuteurs de l'utilité : 1. De ne pas précipiter l'évolution des territoires et de subordonner la réalisation de l'indépendance à la mise en œuvre des institutions propres à garantir la stabilité des futurs Etats. 2. De réserver la question de l'unité de la Libye en laissant aux trois territoires le soin de définir eux-mêmes, une fois l'indépendance obtenue, le régime d'association sous lequel ils entendraient vivre. 3. D'obtenir le maintien du*

(46) Compte rendu des travaux de la 4^e session de l'Assemblée générale, 1949, MAE, AD, Nations Unies et Organisations internationales 1944-1959, Secrétariat des Conférences 1945-1959, 176.

(47) Dupang à Schuman, 2 déc. 1949, MAE, AD, Europe 1944-1970, Italie, 239.

(48) Compte rendu des travaux de la 4^e session de l'Assemblée générale, 1949, MAE, Nations Unies et Organisations internationales 1944-1959, Secrétariat des Conférences 1945-1959, 176.

statu quo favorable à nos intérêts au Fezzan, ce qui impliquerait le maintien du régime en vigueur en Cyrénaïque. En bref, au point où en étaient les choses, l'essentiel pour nous, et ce qui pouvait éventuellement être débattu, était la date à laquelle l'indépendance deviendrait effective, et la manière dont celle-ci serait réalisée » (49).

Le projet de résolution est rendu public au cours du mois de novembre et prévoit, dans ses dispositions, une indépendance de la Libye avant le 1^{er} janvier 1952 (50). La position de la France, à la veille de l'adoption de la résolution 289, tend tout entière vers un refus catégorique de ces dispositions. La diplomatie française observe ainsi que « *le compromis est allé trop loin* » et fait part de son intention de s'abstenir lors du vote final (51).

Le projet de résolution est soumis au vote de l'Assemblée générale le 21 novembre 1949. Pour la France, le texte de la résolution marque l'échec de sa politique libyenne. Prise entre ses intérêts d'une part et ses obligations contractées lors de la signature du Traité de paix d'autre part, elle se voit ainsi placée dans une situation des plus intenable : impossibilité d'accepter la résolution, impossibilité de la rejeter. C'est ce que laisse transparaître le discours de Maurice Couve de Murville, prononcé peu avant le vote et teinté d'amertume : « *L'indépendance véritable est chose fort respectable et enviable. L'apparence de l'indépendance est chose fort différente, marquée en général par l'arbitraire ou par les interventions de l'étranger. Le but de la résolution pour la Libye, c'est la réalité de l'indépendance dans l'ordre et le respect de soi-même. La France y est intéressée directement parce qu'elle est voisine de la Tripolitaine et du Fezzan et qu'elle ne redoute rien de plus que le désordre à ses portes. Elle y est intéressée plus encore parce qu'il s'agit d'une décision des Nations Unies et que nous sommes passionnément attachés au succès de notre Organisation. Elle est enfin intéressée, peut-être surtout, au succès d'une expérience qui engage l'avenir de plus d'un million d'êtres humains. [...] Les opinions des quatre enquêteurs coïncident entièrement, à savoir qu'aucun des territoires qui constituaient le domaine colonial de l'Italie n'est prêt pour l'indépendance, qu'il s'agit de territoires pauvres, incapables de se suffire à eux-mêmes et dont l'éducation politique est rudimentaire. [...] En ce qui concerne la délégation française, elle sera amenée dans le vote final à s'abstenir sur l'ensemble de la résolution. Mais, conformément aux engagements qu'il a pris dans le Traité de Paix avec l'Italie, le Gouvernement français acceptera le verdict des Nations Unies et apportera tout le concours qui sera requis de lui* » (52).

(49) *Op. cit.*

(50) Note (non signée) pour le ministre des Affaires étrangères sur les travaux de l'Assemblée générale des Nations Unies, 16 nov. 1949, MAE, AD, Nations Unies et Organisations internationales 1944-1959, Secrétariat des Conférences 1945-1959, 176.

(51) Compte rendu des travaux de la 4^e session de l'Assemblée générale, 1949, MAE, AD, Nations Unies et Organisations internationales 1944-1959, Secrétariat des Conférences 1945-1959, 176.

(52) Discours de Maurice Couve de Murville devant l'Assemblée générale, 21 nov. 1949, MAE, AD, Nations Unies et Organisations internationales 1944-1959, Secrétariat des Conférences 1945-1959, 124.

Soumise au vote, la résolution est adoptée par 49 voix et 9 abstentions. Parmi les Etats s'abstenant : la France, la Suède, la Nouvelle-Zélande et les Etats slaves, qui craignaient alors que la résolution soit une répétition déguisée du Plan Bevin-Sforza visant à installer en Libye un Etat fantoche acquis à la cause et aux intérêts des Occidentaux (53).

En novembre 1949, l'affaire libyenne touche donc à son dénouement. Avec la résolution 289 (IV), les Nations Unies ont en effet apporté une réponse définitive à la question de Libye, en suspens depuis plus de quatre ans. Le 24 décembre 1951, la Libye accède à l'indépendance.

* *
*

L'affaire libyenne apparaît à maints égards comme un précédent dans le processus de décolonisation nord-africaine. Première décolonisation sous l'égide de l'ONU, elle constitue en effet un exemple pour les Etats de la Ligue arabe, qui se posent à partir de 1951 en porte-parole des mouvements nationalistes d'Afrique du Nord et entreprennent dans cette optique de déposer de manière régulière des plaintes auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies quant à la gestion des protectorats marocain et tunisien par la France. D'une manière plus générale, l'indépendance libyenne constitue le premier échec effectif de la politique nord-africaine de la France et prélude de ce fait à la décolonisation de la région. En ce sens, le discours de Pierre Mendès France à Carthage en faveur d'une plus grande autonomie des protectorats nord-africains le 21 juillet 1954, le début de la guerre d'Algérie le 1^{er} novembre, l'indépendance du Maroc et de la Tunisie en 1956 et la fin du conflit algérien en juillet 1962 achèvent d'accréditer la thèse du précédent libyen.

(53) Compte rendu des travaux de la 4^e session de l'Assemblée générale, 1949, MAE, Nations Unies et Organisations internationales 1944-1959, Secrétariat des Conférences 1945-1959, 176.