

Libye: dans l'œil du cyclone

La migration clandestine vers l'Europe et la montée de l'«État islamique» (EI) en Libye ont accentué l'urgence de rétablir l'ordre dans ce pays riche en pétrole. Il faudra que le nouveau gouvernement d'entente nationale impose son autorité dans un pays où le localisme et les milices armées occupent encore une place prépondérante. Les acteurs internationaux doivent veiller à ce que leur engagement soutienne le processus politique et le gouvernement d'union nationale.

Par Lisa Watanabe

Cinq ans après la chute de Mouammar Kadhafi, la Libye semble enregistrer une avancée positive pour mettre fin au conflit qui divise le pays depuis deux ans et voit s'affronter deux gouvernements et parlements rivaux, chacun allié à des coalitions peu structurées de milices armées se combattant mutuellement. La communauté internationale s'inquiète de plus en plus du vide que cette situation crée sur le plan de la gouvernance et de la sécurité, notamment en raison de la montée de l'EI en Libye et du fait que le pays constitue un point de départ pour des migrants espérant atteindre l'Europe. Une solution politique au conflit apparaît aujourd'hui essentielle pour réduire l'instabilité en Libye et empêcher le chaos qui règne dans le pays de s'étendre en Afrique du Nord, en Afrique subsaharienne et en Europe. La formation en mars 2016 d'un gouvernement d'entente nationale (GEN) dirigé par le technocrate Fayez el-Sarraj, à la suite de la signature d'un accord politique négocié sous l'égide de l'ONU en décembre 2015, a donc été accueillie avec soulagement.

Cependant, la mise en œuvre de cet accord sera loin d'être simple. Alors qu'on a souvent considéré le conflit comme opposant principalement les islamistes et leurs adversaires, il est bien plus complexe. L'idéologie est un facteur de mobilisation certain. Mais le conflit est motivé par les intérêts concurrents de groupes d'ancrage local qui ont



Au printemps 2016, le ciel sur Benghazi est obscurci par une fumée noire d'explosion. Cependant, le nouveau gouvernement d'entente nationale suscite l'espoir d'une paix en Libye. Reuters / E. O. Al-Fetori

réussi à déployer la violence à des fins politiques et pour contrôler les ressources. Le nouveau GEN devra réconcilier ces groupes rivaux pour jeter les bases de nouvelles structures de gouvernance et d'institutions d'État plus fortes, en particulier dans le secteur de la sécurité. Le soutien international visant à aider les autorités libyennes à faire reculer l'EI ou, plus généralement, à stabiliser le pays, doit être cohérent avec les efforts du GEN afin de renforcer sa base

d'appui et de construire des structures politiques et étatiques durables.

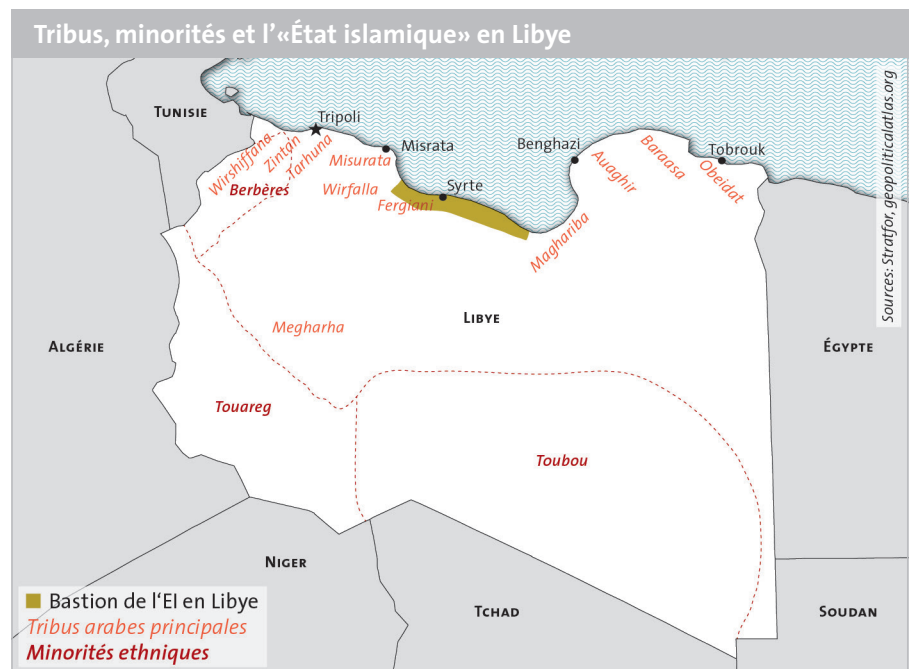
Un pays fracturé

Après les soulèvements en Tunisie et en Égypte, la Libye a été le théâtre d'une rébellion qui a mis fin aux 42 ans de règne de Kadhafi le 20 octobre 2011, lorsque le dirigeant du pays a été capturé et tué. Les insurgés étaient un mélange de brigades regroupées sous la bannière de l'Armée de

libération nationale (ALN) et accompagnées par des milices individuelles associées à différentes villes ou communautés tribales. Certaines de ces milices et brigades étaient sous l'autorité de conseils locaux mis en place pour administrer les villes et régions libérées; d'autres ont créé leurs propres conseils militaires. Elles n'étaient unies que par leur objectif de renverser Kadhafi, ce qu'elles ont réussi à faire avec l'aide de la mission conduite par l'OTAN, l'opération Unified Protector, chargée selon la résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations Unies de «prendre toutes les mesures voulues pour assurer la protection des civils» – une formulation plutôt ambiguë. Après la chute de Kadhafi et la fin de la mission de l'OTAN une semaine plus tard, cette myriade de milices et leurs localités associées sont devenues des nœuds de pouvoir auréolés d'un prestige révolutionnaire.

Le Conseil national de transition (CNT), visage politique de la rébellion et première autorité politique ayant assuré l'intérim en Libye, cohabitait avec ces constellations rivales de pouvoir politique et militaire. Plusieurs tentatives de démobiliser et récupérer les milices ont été entreprises. En octobre 2011, un Conseil suprême de sécurité a été institué pour assurer des missions de maintien de l'ordre à titre provisoire. Il était entièrement composé de personnel recruté dans les milices. Cependant, cet organe a rapidement représenté une menace en lui-même: il aurait mené des attaques contre des sanctuaires soufis, des ambassades étrangères et des institutions de l'État. Toujours pour maîtriser les milices, le CNT a mis en place en mars 2012 une structure militaire parallèle à l'armée, le Bouclier de Libye, qui a intégré des milices et des brigades révolutionnaires tout entières de l'ALN. Mais en fin de compte, celles-ci ont pu conserver leurs chaînes de commandement et leurs allégeances et poursuivre leurs projets, même si elles étaient rémunérées par l'État.

Sans avoir réussi à réintégrer ou démobiliser les milices, le CNT a entrepris d'instaurer un nouveau système politique. Les élections législatives de juillet 2012 ont institué un parlement par intérim, le Congrès général national (CGN). L'Alliance des forces nationales, une coalition peu structurée composée de libéraux et de partisans de l'ancien régime, a obtenu la majorité des sièges attribués aux listes de partis, suivie par les partis politiques islamistes de Libye, le Parti de la justice et de la construction et le parti Al-Watan. L'essentiel des sièges restants était



occupé par des candidats indépendants, la plupart alliés aux partis islamistes. L'une des principales missions du CGN était d'élaborer une Constitution dans un délai de 18 mois. Ensuite, son mandat devait prendre fin et des élections devaient se tenir pour le remplacer par une nouvelle instance parlementaire, la Chambre des représentants, à partir de laquelle un gouvernement élu pourrait être formé.

Le glissement dans la guerre civile

Cependant, entre 2012 et 2014, un fossé qui allait finalement conduire à un conflit civil s'est creusé au sein du CGN. Malgré leurs performances plus faibles aux élections, les partis politiques islamistes sont parvenus à s'unir avec des parlementaires indépendants pour faire adopter des lois controversées. La mesure législative qui a le plus divisé a été la loi d'isolement politique de 2013, évinçant les hauts responsables de l'époque Kadhafi de la fonction publique. L'objectif de cette loi était en fait d'empêcher le leader de l'Alliance des forces nationales Mahmoud Jibril et ses alliés de prendre part à la vie politique. En outre, le vote s'est déroulé avec les milices alliées aux islamistes en dehors du CGN. Une offensive militaire a continué à semer les graines du conflit libyen: l'opération Dignité lancée en mai 2014 par le général Khalifa Haftar contre les milices de Benghazi et Tripoli, rangées aux côtés des partis islamistes, après ses appels manqués à un coup d'État un peu plus tôt.

Dans ce contexte, les élections législatives ont eu lieu comme prévu en juin 2014, même si le CGN n'a pas rédigé la Constitution dans les délais fixés. Les libéraux et les partisans de l'ancien régime ont de nouveau remporté la majorité des sièges. Mais cette fois, un grand nombre d'entre eux se sont installés à Tobrouk pour constituer la Chambre des représentants, et non à Tripoli ou Benghazi comme prévu dans la «feuille de route» du CNT. Les parlementaires du CGN restés à Tripoli les ont accusés d'orchestrer un coup d'État contre la «révolution» et ont déclaré la Chambre des représentants illégitime. Les milices qui soutenaient les parlementaires du CGN ont alors lancé une contre-offensive à l'opération Dignité: l'Aube de la Libye.

Le pays s'est trouvé divisé en deux grandes coalitions: d'une part, la coalition de milices de l'Aube, rangée aux côtés du CGN à Tripoli, avec son gouvernement; d'autre part, la coalition de la Dignité, rangée aux côtés de la Chambre des représentants à Tobrouk, avec son gouvernement aussi. Bien que reconnu par l'essentiel de la communauté internationale, le gouvernement de la Chambre des représentants a lutté pour asseoir son autorité dans le pays. Dans l'intervalle, la revendication du CGN en faveur d'un droit légitime de gouverner a été appuyée le 6 novembre 2014 par une décision de la Cour suprême libyenne invalidant les élections de juin au motif qu'une partie de la législation électorale n'était pas

conforme à la Constitution. Le CGN a continué d'essayer de gouverner depuis Tripoli. Cependant, même s'il contrôlait la plupart des institutions d'État, y compris la Banque centrale et la *National Oil Corporation*, il n'a pas réussi à s'imposer.

La coalition de l'Aube inclut les milices de Misrata, des tribus berbères et les Frères musulmans libyens. Ces anciens membres du Groupe islamique combattant en Libye, autrefois affilié à Al-Qaïda, sont aujourd'hui des responsables politiques et des chefs de milices. Le camp de la Dignité réunit ceux qui s'opposent aux islamistes, moins par idéologie que par défiance à l'égard de leurs intentions d'éliminer de la sphère politique et publique les personnes issues de l'ancien régime. Il comprend des membres des forces armées de l'époque Kadhafi, les milices de Zintan, ainsi que les tribus de l'Est favorables au fédéralisme. Les divisions sont donc d'ordre local (en lien avec les intérêts de puissantes localités et communautés tribales), mais aussi, dans une moindre mesure, d'ordre régional et ethnique.

De prime abord, ces deux coalitions peu structurées semblent refléter les divisions idéologiques. Le conflit est pourtant davantage motivé par les intérêts et la lutte pour un pouvoir relatif et les ressources, que par l'idéologie. Haftar a tenté de présenter sa campagne comme étant en opposition aux islamistes. La dimension régionale du conflit a également renforcé cette caractérisation. Les EAU et l'Égypte ont soutenu Haftar et le gouvernement de Tobrouk dans le cadre de leur objectif plus large d'affaiblir l'islam politique dans la région. Ils ont ainsi lancé des frappes aériennes et auraient fourni du matériel afin de consolider la position d'Haftar et de l'opération Dignité. La coalition de l'Aube, quant à elle, a reçu l'appui de pays considérés comme pro-islamistes, à savoir la Turquie, le Qatar et le Soudan, qui lui auraient fourni des armes. Pendant ce temps, les Forces spéciales britanniques, françaises, américaines et russes ont apporté leur soutien au gouvernement de Tobrouk. Il semble toutefois que ce soutien ait eu pour objectif principal d'arrêter la progression de l'EI. Les Forces spéciales italiennes ont depuis rejoint leurs homologues.

L'héritage de Kadhafi

Au-delà des dynamiques post-conflit, les efforts délibérés de Kadhafi pour que les structures d'État et de gouvernance restent faibles ont favorisé la prévalence du localisme et l'émergence des milices. Dans la démocratie populaire telle que Kadhafi la concevait (la «Jamahiriya»), la représenta-

tion s'effectuait par l'intermédiaire de congrès populaires élus par la population au niveau local, qui choisissaient ensuite des comités populaires comme instances exécutives. Il n'y avait ni partis politiques, ni parlement. Même si les congrès populaires sont volontairement passés outre les tribus pour limiter le pouvoir de leurs notables, les loyautés tribales sont restées importantes. Kadhafi lui-même comptait sur ces facteurs pour étayer ses soutiens à travers un système de parrainage facilité par les revenus du gaz et du pétrole. En outre, les allégeances tribales jouaient souvent un rôle décisif dans les élections aux congrès populaires. Les ancrages locaux et les affiliations tribales avaient donc, même à l'époque de Kadhafi, une grande influence politique.

Arrivé au pouvoir en 1969 par un coup d'État militaire, Kadhafi cherchait aussi à empêcher la constitution d'une armée ou d'une police forte. Il a ainsi contrecarré le développement d'un «esprit de corps» en remplaçant régulièrement les chefs et en utilisant le parrainage tribal pour attiser les rivalités et nuire à la cohésion. Kadhafi s'appuyait sur un ensemble d'institutions de sécurité parallèles pour protéger le régime: le Bureau de renseignement du dirigeant, les Services secrets militaires, l'Organisation de sécurité de la Jamahiriya et les comités de purification, chargés d'identifier les éléments subversifs dans les comités populaires. Il a confié les postes clés de ces structures à des personnes possédant des liens familiaux ou tribaux.

Par conséquent, ce n'est pas surprenant que les forces armées et de police se soient désintégrées au début de la révolution, que les tribus et les communautés locales aient joué un rôle essentiel dans la mobilisation lors de la guerre civile de 2011 et après, ni que des forces militaires aient émergé au niveau local, celles des villes de Misrata et de Zintan ayant occupé une place particulièrement importante dans la rébellion. Les tribus discriminées sous Kadhafi ont été parmi les premières à rejoindre la rébellion, notamment celles de la Cyrénaïque, province de l'Est riche en pétrole, ainsi que les tribus berbères du Nord-Ouest. Depuis, elles font respectivement avancer leurs appels politiques en faveur d'un fédéralisme et d'une meilleure représentation.

Exploiter le vide de sécurité

Dans ce chaos, l'organisation dite «État islamique» et des groupes affiliés à Al-Qaïda ont gagné du terrain en Libye. Les projets

de l'EI, en particulier celui d'élargir sa présence en Libye, sont une source d'inquiétude croissante, alors que le gouvernement d'union nationale s'est concentré sur la tâche immédiate consistant à asseoir sa présence et son autorité à Tripoli. Selon les estimations, la Libye abriterait entre 2 000 et 10 000 militants de l'EI. On ne connaît pas leur nombre exact, mais il se situe probablement dans le milieu de cette fourchette, soit 5 à 6 000 personnes. Cela ferait de l'EI l'un des plus importants groupes armés non étatiques du pays, ce qui a conduit certains observateurs à le qualifier de troisième force dans la mesure où il ne s'est pas rangé aux côtés de la coalition de l'Aube, ni de celle de la Dignité. Cependant, les territoires limités qu'il contrôle (la ville côtière de Syrte et ses environs) portent à croire que c'est exagérer sa puissance.

Toujours est-il que la présence du groupe est préoccupante. En plus de s'accrocher à un territoire en élargissant sa présence à l'est vers le «croissant pétrolier» libyen pour ébranler les revenus de l'État issus du pétrole, il semble que l'EI ait déjà l'intention

Il semble que l'EI ait déjà l'intention d'utiliser la Libye comme base pour déstabiliser la Tunisie et l'Égypte

d'utiliser la Libye comme base pour déstabiliser la Tunisie et l'Égypte – deux pays offrant la possibilité de viser des symboles des «régimes» respectifs et de réaliser des attentats très médiatisés sur des touristes. Son effet déstabilisateur pourrait même dépasser le voisinage immédiat de la Libye pour atteindre l'Europe. Le pays pourrait aussi servir de terrain d'entraînement et de lieu de transit pour les militants de l'EI projetant des attentats en Europe, en particulier si des combattants étrangers européens choisissent de se rendre en Libye plutôt qu'en Syrie ou en Irak, ou pour fuir ces pays, avant de rentrer chez eux. Dans cette situation, on comprend que la pression s'intensifie pour trouver une solution politique au conflit qui faciliterait le déploiement d'initiatives internationales plus concertées pour faire reculer l'EI en Libye.

En plus de l'EI, des passeurs exploitent le vide de gouvernance et de sécurité et organisent la traversée de migrants cherchant à entrer illégalement en Europe. La Libye constitue un pays de transit clé sur la voie migratoire de Méditerranée centrale, un itinéraire majeur qui comprend le passage

L'engagement de la Suisse en Libye

En coordination avec l'ONU, la Suisse soutient une solution politique inclusive à la crise en Libye. Conformément à son principe de neutralité en matière de politique étrangère et à la pratique courante consistant à ne reconnaître que les États, elle **n'a reconnu ni le gouvernement de Tobrouk, ni celui de Tripoli**. Cette approche s'inscrit dans la ligne de l'engagement de la Suisse en Libye focalisé sur la consolidation de la paix, la transformation des conflits et la réconciliation, qui fait partie de son programme pangouvernemental pour l'Afrique du Nord lancé en 2012.

Concrètement, la Suisse soutient le **processus de dialogue mené sous l'égide de l'ONU**, ainsi que les processus locaux de réconciliation et les initiatives visant à promouvoir la paix sociale à l'intérieur des communautés et entre elles. L'accent est mis en particulier sur *les femmes, la paix et la sécurité* et sur la préparation d'un futur processus national de «gestion du passé», y compris la documentation des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Une bonne analyse des dynamiques du conflit est essentielle pour éviter d'attiser involontairement les différends. La Suisse organise régulièrement des **ateliers de «sensibilisation aux questions liées aux conflits»** pour les membres de la communauté internationale à Tunis.

En plus de ces activités, la priorité a été donnée à l'aide humanitaire, à la lutte antimines et aux projets dans les domaines des droits de l'homme, de la migration et de la protection après l'escalade du conflit au cours de l'été 2014, **lorsque l'ambassade de Suisse à Tripoli a été temporairement fermée**. Depuis, le programme suisse est mis en œuvre depuis Tunis, devenu une plateforme importante pour les réunions et les actions en lien avec la Libye, et depuis Berne.

maritime de l'Afrique du Nord à l'Europe. Si le nombre de migrants qui ont emprunté cette route a diminué en 2015, il devrait remonter en 2016 – ce qui mettrait de nouveau l'Italie, et peut-être Malte, à rude épreuve. L'UE a lancé EUNAVFOR en juin 2015, une mission maritime destinée à dissuader et désorganiser le trafic de migrants depuis la Libye. À ce jour, cependant, elle n'a pu opérer que dans les eaux internationales. L'UE souhaiterait passer à la phase suivante, qui nécessiterait que la mission se déploie dans les eaux territoriales et sur les plages libyennes pour être plus efficace. Mais il faudrait qu'elle y soit invitée par le GEN. Celui-ci n'étant pas forcément prêt à le faire, les acteurs internationaux, y compris l'UE, devront alors lancer d'autres initiatives.

Stabiliser la Libye

Le nouveau GEN par intérim pourrait faciliter les interventions contre l'EI et les passeurs, dans la mesure où il constituerait une autorité politique unique et, espérons-le, plus efficace, qui accueillerait favorablement certaines formes d'aide internationale. Il est cependant confronté à d'immenses défis. Sa première tâche sera d'élargir sa base d'appui nationale. L'accord politique qui a débouché sur le GEN a été conclu sous une intense pression de l'ONU, mais aussi de l'UE. Certains membres des deux grandes

coalitions – Aube/CGN et Dignité/Chambre des représentants – n'ont pas soutenu les négociations et pourraient jouer les fauteurs de troubles. Le GEN n'a toujours pas l'appui de toute la Chambre des représentants, car il n'était pas nécessaire que les deux parlements votent l'accord politique élaboré par l'ONU avant que celui-ci soit signé. L'opposition persistante à cet accord au sein de la Chambre des représentants dépend en partie du fait qu'Haftar prenne la tête des forces armées, poste auquel la Chambre des représentants l'avait placé. Haftar pourrait, lui aussi, jouer les saboteurs. Alors que le GEN a annoncé son intention de créer une force opérationnelle contre l'EI, il a lancé en avril 2016 un assaut unilatéral contre le groupe à Syrte qui semble avoir pour but de renforcer son pouvoir personnel de négociation politique. Cette évolution récente met en évidence deux autres défis auxquels le GEN est confronté: limiter le recours à la force armée à des fins politiques et empêcher que la lutte contre l'EI creuse le fossé qui divise le pays.

Pour établir un soutien politique plus large, il sera essentiel d'engager les tribus. L'appui et la confiance des tribus de l'Est joueront un rôle particulièrement important pour limiter la capacité de sabotage d'Haftar. On peut s'attendre à ce que les chefs de tribus s'inquiètent particulièrement de la réparti-

tion des pouvoirs dans les institutions d'État, ainsi que des structures de gouvernance politique et économique. Le GEN aura également besoin du soutien des milices clés pour mener à bien ses missions élémentaires de gouvernement et favoriser la réconciliation nationale. La majorité des milices possédant un ancrage local, le rôle des conseils municipaux sera important aussi. L'intégration des milices clés qui soutiennent le GEN dans les structures militaires et policières formelles ne doit pas être négligée. Il faut garder à l'esprit que lors des tentatives précédentes de les contrôler, elles n'ont été intégrées que dans des structures de sécurité parallèles ou provisoires. Cela ne les a pas suffisamment incitées à mettre de côté leurs intérêts particuliers. À n'en point douter, ce sera un immense défi de créer la cohésion au sein des structures de sécurité. Un premier pas modeste dans ce sens serait de canaliser leur volonté de combattre l'EI sous la coordination de la force opérationnelle du GEN.

Le GEN doit éviter d'apparaître comme la marionnette d'acteurs externes. Les acteurs internationaux doivent donc concentrer leur appui sur la mise en œuvre de l'accord politique et sur le GEN. Alors que le Royaume-Uni, la France, les États-Unis et l'Italie ont renforcé la présence de leurs Forces spéciales dans le pays et que les États-Unis ont même réalisé des frappes aériennes contre des cibles de l'EI, leur soutien antiterroriste doit être associé à un soutien au processus politique et au GEN, idéalement en appuyant les puissances régionales qui ont des intérêts dans le conflit libyen. Ainsi, l'aide internationale sous la forme de formations, de renseignements et de fourniture de matériel doit être acheminée et coordonnée via le GEN, même si ce n'est pas sans risque. Il serait préférable de focaliser les efforts de stabilisation plus larges sur le soutien à la médiation, la surveillance des cessez-le-feu et le renforcement des capacités, en particulier le renforcement de la cohésion au sein de la police nationale et des forces armées.

Dr. Lisa Watanabe est Senior Researcher au Centre d'études de sécurité (CSS) de l'ETH. Elle est notamment l'auteur de [«Borderline Practices – Irregular Migration and EU External Relations»](#).

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Larissa Jäger
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

La sécurité énergétique transatlantique No 192
Paix et violence en Colombie No 191
Bosnie-Herzégovine 20 ans après la fin de la guerre No 190
La sécurité nordique: sur la voie de l'OTAN? No 189
La politique étrangère d'Obama: premier bilan No 188
Un accord nucléaire pour le Pakistan? No 187