

N° 3259

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 novembre 2015

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 4 mars 2015⁽¹⁾

sur **la Libye**
Présidente

MME NICOLE AMELINE

Co-rapporteurs

M. PHILIPPE BAUMEL ET JEAN GLAVANY

Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur la Libye est composée de : Mme Nicole Ameline, présidente ; M. Philippe Baumel et M. Jean Glanay, co-rapporteurs ; M. Jean-Claude Guibal, Mme Chantal Guittet, M. François Loncle, M. Jean-Luc Reitzer.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. DU SOULÈVEMENT DE 2011 AU CONFLIT CIVIL : CONTRE QUELQUES IDÉES REÇUES SUR LA LIBYE	17
A. PORTER UN REGARD LUCIDE SUR L'INTERVENTION DE 2011 : « NI TOUTE NOIRE, NI TOUTE BLANCHE »	17
1. « Ni toute noire » : l'intervention a incontestablement évité le massacre annoncé	17
2. « Ni toute blanche » : pour certains le mandat de l'ONU n'a pas été respecté et nous n'avons pas su ou pas pu assurer le suivi politique de l'après-crise.....	20
a. Pour certains, l'opération a débordé le cadre de la résolution 1973 du Conseil de sécurité – de la protection des civils à la mort de Kadhafi – et nous en payons encore le prix sur la scène internationale	21
b. Une stratégie insuffisante de sortie de crise : les difficultés à gérer le « jour d'après » par manque de pilotage politique de la communauté internationale confrontée aux réalités et exigences locales.....	22
c. La crise libyenne a révélé la fragilité de l'Europe en matière de politique étrangère et de défense.....	23
B. L'OPPOSITION DE TRIPOLI ET TOBROUK : NON PAS UN CLIVAGE ENTRE ISLAMISTES ET NATIONALISTES MAIS DEUX COALITIONS HÉTÉROCLITES OÙ SE JOUENT DES LUTTES DE RECLASSEMENT ..	25
1. Une polarisation progressive a atteint un point de non-retour en 2014	25
a. Une logique d'exclusion politique doublée d'une militarisation de la compétition politique : comment le processus de transition a déraillé	25
b. Chaque camp se prévaut d'une légitimité exclusive et excluant l'autre mais aucun n'est en position de l'emporter au plan militaire ou politique	29
2. Réduire l'actuelle guerre à un conflit entre « islamistes » et « nationalistes » serait une erreur.....	30
C. NON PAS LE « CHAOS » MAIS « UNE DRÔLE DE GUERRE » : UN PAYSAGE POLITIQUE CARACTÉRISÉ PAR SON EXTRÊME FRAGMENTATION ET LA PRÉDOMINANCE DES ACTEURS ET ENJEUX LOCAUX	32

1. Le paysage politique se caractérise surtout par la prédominance des acteurs et des enjeux locaux, qui recoupe, sans s’y confondre, la représentativité tribale, dont le poids doit être relativisé	32
2. La prégnance des divisions régionales à laquelle s’ajoute la question des « minorités » recoupe elles aussi des enjeux de pouvoir strictement locaux	34
3. Les milices, artisans de la révolution, pourraient en être les fossoyeurs	36
D. LA LIBYE N’EST PAS (ENCORE) UN « DJIHADISTAN »	38
1. La trajectoire des premiers mouvements djihadistes libyens apporte des clés de lecture essentielles à la compréhension de la situation actuelle.....	38
2. Facteurs d’implantation et d’endiguement de la menace terroriste : l’importance du régionalisme.....	40
3. Les aspects transnationaux du terrorisme libyen	44
4. La menace de l’Etat islamique ne doit pas être sous-estimée	46
II. L’ACCORD EST PROCHE MAIS SA CONCLUSION BUTE ENCORE SUR DES OBSTACLES QUE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE DOIT SE DONNER LES MOYENS DE LEVER	49
A. L’ACCORD EST IMMINENT MAIS DES JEUX DE POUVOIRS EMPÊCHENT SA CONCLUSION IMMEDIATE	49
1. Les négociations menées depuis janvier 2015 sous l’égide de l’ONU ont abouti, en octobre dernier, à l’annonce d’un Gouvernement libyen d’unité nationale, cependant rejeté par les deux Parlements rivaux.....	49
2. Le compromis atteint à Skhirat, aussi fragile et partiel soit-il, est néanmoins une avancée majeure, qui doit être soutenue.....	51
B. SANCTIONNER CEUX QUI, DANS CHAQUE « CAMPS » VEULENT SABOTER L’ACCORD	53
1. Les négociations sont aujourd’hui prises en otage par les extrêmes	53
2. Il est inacceptable qu’une minorité d’acteurs impose son veto aux négociations ou que certains acteurs jouent la montre	54
C. LE FORMAT DES NÉGOCIATIONS DOIT CHANGER POUR S’ÉLARGIR À L’ENSEMBLE DES COMPOSANTES DE LA SCÈNE POLITIQUE LIBYENNE	55
1. Le paraphe de l’accord et l’annonce d’un gouvernement d’union nationale: non pas la fin des discussions mais une invitation à poursuivre le dialogue dans un format qui doit impérativement changer	55
2. Intégrer le Sud au dialogue politique national : une urgence.....	57
D. LA DIMENSION RÉGIONALE DE LA CRISE DOIT ÊTRE PLEINEMENT INTÉGRÉE ET LES ALLIÉS DE LA LIBYE « DOIVENT PARLER D’UNE SEULE VOIX »	59
1. Les voisins sont légitimement inquiets du tournant pris par la crise libyenne	59
2. Il y a certes désormais un consensus, semble-t-il fragile, sur la nécessité de trouver une issue négociée au conflit, mais il faut un agenda positif commun qui inclut les pays du Sahel et les puissances arabes	65

III. (RE)CONSTRUIRE LA LIBYE : QUE PEUT LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE ?	67
A. MUSCLER LE PILOTAGE POLITIQUE ET LA COORDINATION DE L'APPUI INTERNATIONAL SOUS L'ÉGIDE D'UNE MISSION DES NATIONS UNIES AUX MOYENS RENFORCÉS	68
1. La France doit convaincre ses partenaires que l'Europe, qui joue ici sa crédibilité dans la région, doit jouer un rôle de premier plan dans l'appui à la transition libyenne	68
a. La Libye serait symptomatique d'« un problème de positionnement, doublé d'un manque sévère d'imagination » de l'Union européenne.....	68
b. Renforcer le pilotage politique de l'appui à la transition : l'implication de quelques grands pays européens est impérative	69
2. « La Libye n'est pas la Suisse » : promouvoir une stratégie globale et pragmatique sous l'égide d'une mission des nations unies aux moyens renforcés.....	70
a. La Mission des Nations Unies doit se redéployer en Libye et voir ses moyens renforcés.....	70
b. Adopter une stratégie pragmatique et graduelle et mettre d'avantage l'accent sur le renforcement institutionnel et la société civile.....	72
c. Mettre les immenses ressources de la Libye au service de la reconstruction du pays et préserver la neutralité de ses grandes institutions économiques.....	78
B. LA PROTECTION DES INSTITUTIONS ET LA SÉCURISATION DU PAYS : IMMENSE DÉFI DU GOUVERNEMENT LIBYEN, AUQUEL IL NE POURRA RÉPONDRE SEUL	82
1. Surarmement, fragmentation du paysage sécuritaire et omniprésence des milices : la tâche est considérable et le manque d'anticipation et de mobilisation inquiétants	82
a. Des cessez-le-feu locaux à l'Ouest, dont le statut est incertain, une situation particulièrement inquiétante à Benghazi, un Sud encore peu stabilisé et en plein bouleversement politique : un paysage sécuritaire fragmenté.....	82
b. Trafics d'armes et omniprésence des milices.....	85
2. C'est aux Libyens d'assurer leur propre sécurité, mais la communauté internationale et les partenaires régionaux doivent jouer un rôle d'appui.	86
a. L'avancement de la planification en matière de sécurité	86
b. Ne pas rééditer les erreurs commises après 2011 : éviter le vacuum sécuritaire...	88
3. La lutte contre le terrorisme : une intervention militaire étrangère aurait aujourd'hui de graves effets déstabilisateurs	91
a. Une opération internationale de stabilisation serait non seulement rejetée par l'ensemble des libyens mais aurait aujourd'hui de graves effets déstabilisateurs	91
b. Il est cependant impossible d'ignorer le risque terroriste qui grandit en Libye : demeure la possibilité d'une mission PSDC renforcée.....	93
C. LUTTER EFFICACEMENT CONTRE LES TRAFICS D'ÊTRES HUMAINS : LA STRATÉGIE DE L'UNION EUROPÉENNE N'EST QUE TROP PARTIELLE	95

1. La Libye : principal pays de transit vers l'Europe, du fait du tarissement de la voie méditerranéenne occidentale et du chaos institutionnel.....	95
2. La réponse de l'Union européenne à la crise migratoire est trop partielle et par conséquent contre-productive	97
3. Intégrer une Libye stabilisée dans un partenariat régional incluant l'ensemble du Sahel serait une réponse durable à la crise migratoire	100
EXAMEN EN COMMISSION	105
SYNTHÈSE DES PRINCIPALES PRISES DE POSITION DE LA MISSION.....	117
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES VISITES EFFECTUÉES PAR LA MISSION.....	129
ANNEXE N° 1 : CARTE DE LA LIBYE	133
ANNEXE N° 2 : LA FRAGMENTATION DU PAYSAGE POLITIQUE LIBYEN	135
ANNEXE N° 3 : DAECH EN LIBYE.....	137
ANNEXE N° 4 : CHRONOLOGIE SUCCINTE.....	139
ANNEXE N° 5 : RÉOLUTION N° 1973 DU CONSEIL DE SÉCURITÉ	143

INTRODUCTION

« *Chaos* », « *trou noir* », « *hub du terrorisme international* », « *État failli* » : les qualificatifs ne manquent pas pour décrire ce que serait devenue la Libye post-kadhafiste depuis l'insurrection populaire de 2011, qui a mis fin à ses 42 années de règne.

Ce qui n'est pas contestable, c'est que la situation libyenne en cette fin d'année 2015, est très préoccupante et plaide pour une initiative urgente. Pourtant, l'action forte et déterminée de la communauté internationale, en particulier de l'Europe, se fait attendre. Elle se limite aujourd'hui à un soutien verbal d'une médiation des Nations-Unies qui peine à la tâche.

Pourtant, la Libye, pas plus que la Syrie, ne sont des questions lointaines, bien au contraire. L'instabilité de notre voisinage nous concerne au premier chef. Les attaques de Paris, l'attentat à Beyrouth qui l'a précédé de peu, la destruction d'un avion russe au-dessus du Sinaï égyptien, le double attentat d'Ankara en octobre, les attaques terroristes répétées en Tunisie depuis le début de l'année, sans compter les nombreuses victimes au Mali, ou au Niger, nous l'ont tragiquement montré : aucune frontière, fut-elle fermée, ne protège de ce type de terreur et de barbarie.

La détermination dont nous faisons preuve pour éradiquer la menace terroriste en Irak ou en Syrie, restera vaine tant que des États faillis leur offriront un repli stratégique. Nous l'avons vu avec *Al-Qaïda* : à la suite de l'intervention américaine en Afghanistan, son centre de gravité a migré des zones pakistanaises vers la péninsule arabique, la Corne de l'Afrique et le Sahel. Or le scénario à l'œuvre sous « l'ère *Al-Qaïda* » pourrait se reproduire sous « l'ère *Daech* », avec une nuance de taille : celui-ci opère déjà en Libye, où il dispose d'une assise territoriale de plus de 250 km autour du croissant pétrolier.

Considérer la Libye comme un conflit secondaire revient par conséquent à commettre une erreur stratégique grave, que nous pourrions chèrement payer : si nous échouons à stabiliser la Libye, attendons-nous à ce que Syrte succède à Raqqa comme capitale de l'État islamique.

Il est impératif de trouver les voies d'une stabilité pour le pays et de redonner quelques perspectives de progrès à sa population, mais avant cela il est nécessaire de comprendre ce qui est à l'œuvre en Libye. Est-elle en voie de « *somalisation* » ou « *d'irakisation* » ? Le djihadisme, déjà implanté à Syrte et Derna, peut-il s'étendre jusque dans la région sahélo-saharienne ? Une intervention internationale est-elle nécessaire pour éviter le « chaos » ou aggravera-t-elle la situation ?

Autant de questions auxquelles il convient d'apporter des réponses justes, précises, lucides car toute erreur de diagnostic peut s'avérer dramatique comme l'a montré la désastreuse équipée irakienne de 2003, dont nous payons aujourd'hui, et les peuples de la région, le prix fort.

Ce rapport vise donc à comprendre et faire comprendre les tenants et aboutissants de la crise libyenne, s'efforce de dissiper certaines idées reçues enracinées dans le débat public. Il propose ensuite quelques orientations qui pourraient guider la France et ses partenaires pour désamorcer l'imminence d'une guerre qui fera après demain, si nous échouons à l'éteindre, la Une des journaux.

L'action de notre pays est attendue en Libye. Tout d'abord, car il a joué un rôle central dans le changement de régime. Qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore, il pourrait être tenu responsable, en bien ou en mal, du cours des événements. Ensuite parce que la France jouit (pour combien de temps encore ?) d'une bonne image en Libye, où notre pays est apprécié pour l'équilibre de ses positions et sa capacité à dialoguer avec toutes les parties au conflit qui acceptent une solution pacifique. Enfin, en raison de son rôle historique dans la région et des relations de confiance et d'amitié solides qu'elle entretient avec tous les voisins et alliés de la Libye.

La France, déjà investie au sein de la région sahélo-saharienne à travers l'opération Barkhane, doit impérativement mobiliser ses partenaires européens et les voisins et alliés de la Libye pour parvenir à un accord crédible et solide. Pour ce faire, le paradigme et la méthode des négociations doivent changer: signifions clairement à ceux qui « jouent la montre » qu'ils ont davantage intérêt à un succès des négociations qu'à leur échec, n'hésitons pas, si nécessaire, à sanctionner ceux qui cherchent à torpiller l'accord, et créons les conditions d'une stabilisation durable de la région.

Il ressort des travaux de la mission les éléments suivants.

Le risque d'un pourrissement du conflit est désormais tangible.

Contrairement au préjugé répandu, **la Libye n'est pas (encore) plongée dans le « chaos »**. Mais si rien n'est fait pour précipiter la signature d'un accord politique et qu'il n'est pas signifié aux acteurs libyens qu'ils ont plus à perdre à essayer de gagner du temps qu'à s'entendre, l'intégrité du pays et la stabilité de la région pourraient être irrémédiablement mis en danger.

Très schématiquement la situation politique et sécuritaire du pays est la suivante.

Au Nord, deux alliances hétéroclites, chacune composée de milices, s'affrontent dans une bataille politico-militaire qui oppose deux « camps », l'un dit de Tobrouk, considéré à ce jour comme le gouvernement légitime par la communauté internationale, l'autre de Tripoli, qui chacun compte un Parlement et un Gouvernement. Ramener cette opposition à un clivage entre islamistes et

libéraux serait une erreur, car l'affrontement entre ces groupes n'est pas de nature idéologique mais porte sur la maîtrise des ressources et du contrôle de l'État libyen.

Au **Sud**, la chute de Kadhafi a entraîné la multiplication des luttes entre Toubous et Touaregs pour la maîtrise du flux des trafics et le contrôle des infrastructures pétrolières. Dans cette région marquée par une forte marginalisation géographique, économique et politique, la révolution a provoqué des déclassements et reclassements politiques qui ne sont pas encore stabilisés. Ce conflit oublié est pourtant l'une des clés de stabilisation du pays.

Enfin, ***Daech s'est enkysté***⁽¹⁾ dans le croissant pétrolier où il contrôle plus de 200 km de côtes dans les environs de Syrte et menace de s'étendre en Libye. Le nombre de ses combattants est encore limité, mais **il ne faut pas sous-estimer le danger** : d'une part, des combattants étrangers, qui forment le gros de ses troupes, pourraient être renforcés par le retour des combattants d'Irak et de Syrie, d'autre part, la menace terroriste, aujourd'hui plus présente sur les côtes, pourrait faire la jonction avec le Sud.

En réalité, **fragmentation, polarisation et déficit de légitimité sont les marqueurs du paysage politique libyen**, où les clivages entre régions, entre tribus, entre villes et groupes politico-religieux et culturels, entre générations, entre nouvelles et anciennes élites se croisent et se décroisent dans toutes les combinaisons possibles et selon des alliances parfois volatiles.

D'anciennes rivalités, pour la plupart habilement entretenues – et pour un temps canalisées – par Kadhafi, à son profit, ont été ranimées par la chute du régime et ont rapidement pris la voie d'une militarisation qui depuis mi-2014 s'intensifie de manière inquiétante.

Il y a en Libye **une immense diversité de forces et de légitimités**, dont l'**ancrage est principalement local**, à laquelle s'ajoute une **dualité nationale, qui ne recouvre pas un clivage entre « islamistes » et « nationalistes »**, mais deux coalitions hétéroclites ou ses jouent, encore une fois des enjeux de pouvoirs principalement locaux.

Il est évident que toute solution politique crédible doit tenir compte de cette complexité. Nombre d'analystes rencontrés par la mission ont d'ailleurs reproché à la communauté internationale d'être intervenue en 2011 dans l'ignorance totale de la réalité libyenne.

Trois *scenarii* envisageables pour la Libye ressortent des auditions :

– l'une des **forces politiques parvient à s'imposer militairement** : l'étude des forces en présence en Libye a montré que ce scénario est **peu probable**, dans la mesure où aucune n'est aujourd'hui dominante sur le terrain, et

(1) « La Libye et le Sahel », *Esprit public* avec Pierre Vermeren, août 2015.

aucun « parrain » régional n'a les moyens et/ou l'envie d'assurer la sécurité du territoire libyen ;

– le « **pourrissement** » **durable du conflit** : si aucune des forces en présence ne parvient à s'entendre et si aucune ne prend le dessus, en l'absence d'intervention, le risque est grand que la fragmentation du pays l'emporte, *a fortiori* si *Daech* et d'autres groupes djihadistes contrôlent une partie du territoire ;

– la **solution diplomatique** : aussi fragile soit-elle, vos rapporteurs estiment qu'elle est la seule voie de règlement crédible d'une crise dont la population civile, faut-il le rappeler, serait la première victime, et dont l'extension régionale deviendrait rapidement incontrôlable et constituerait un risque stratégique majeur à moins de deux heures des côtes européennes. Les efforts de médiation des Nations Unies ne doivent donc pas seulement être salués, **ils doivent être plus fermement soutenus par la communauté internationale et, probablement, changer de paradigme pour aboutir.**

La Libye est aujourd'hui à un tournant de son histoire : elle a le choix entre « *l'accord et la destruction* ».

Soit un accord politique solide est atteint et le gouvernement d'union nationale parvient, avec le soutien de la communauté internationale, à asseoir sa légitimité et à stabiliser le pays.

Soit les forces centrifuges, qui ont un intérêt direct à la partition et/ou à la fragmentation du pays l'emportent. Dans cette hypothèse, c'est le pourrissement durable d'un conflit dans lequel aucune des parties n'est en mesure de l'emporter, qui est le plus à craindre, car il pourrait remettre l'existence même de la Libye en question, mais aussi la stabilité de l'ensemble de la région. Ce scénario catastrophe n'est évidemment pas à exclure.

Cependant, **vos rapporteurs se veulent prudemment optimistes quant aux chances d'aboutir à un règlement politique de la crise.** Non pas par naïveté, mais parce qu'il s'agit de l'intérêt bien compris des Libyens et de l'ensemble de la région : le compromis politique, aussi partiel et fragile soit-il, est la seule issue au conflit et la seule voie de stabilisation du pays.

La fenêtre d'opportunité pourrait vite se refermer, car une certaine fatigue de la communauté internationale n'est pas à exclure. Certes, l'accord politique n'est pas en soi la réponse à tous les problèmes de la Libye, mais en son absence, c'est la guerre civile ou l'implosion du pays qui pourrait succéder aux actuels conflits sporadiques. Nul ne sait quelles en seraient les conséquences pour le pays et la région, et une intervention militaire ne serait alors pas à exclure.

Un accord politique est possible, mais sa signature bute encore sur des obstacles que la communauté internationale doit enfin se donner les moyens de lever.

La **reprise du dialogue politique** et l'**annonce d'un gouvernement d'union nationale en octobre dernier** ont soulevé un espoir et pourraient constituer une véritable avancée si l'on se rappelle le degré d'intensité atteint par la crise lors du début des négociations il y a près d'un an.

De plus, de **réels facteurs d'unité existent en Libye** – à commencer par le désir de paix de la population et l'existence de forces modérées sur lesquelles il faut s'appuyer. Par ailleurs, la Libye est un pays riche, qui dispose de fortes réserves, de ressources hydrocarbures qui, c'est une chance, sont au centre du pays.

Dans le Sud, dans l'Est, **des accords de cessez-le-feu locaux ont été passés, qui doivent être intégrés au processus politique à haut niveau**. Il n'y a donc pas d'inexorabilité au conflit et à la fragmentation.

Par ailleurs, la **menace européenne d'intervention** au printemps 2015, tout à la fois heurte le patriotisme des Libyens et les incite à régler leur problème entre eux, sans compter l'**expansion de Daech** qui est un autre facteur d'unité. Tous nos interlocuteurs, dans leur diversité politique, nous ont assuré que l'organisation faisait l'objet du rejet unanime de la population.

Enfin, **la Libye a pour voisins deux puissants États militaires**, l'Égypte et l'Algérie, qui soutiennent activement le processus politique et ne veulent pas intervenir par respect de la souveraineté libyenne, mais ne laisseront pas la déstabilisation de la Libye, en cas d'échec des négociations, rejaillir sur leur sécurité intérieure.

Il est donc encore possible de trouver la voie d'une transition pacifique, mais les négociations tardent trop, car **des obstacles demeurent** à la conclusion d'un accord, que la communauté internationale doit se donner les moyens de lever.

L'enchevêtrement d'alliances et d'oppositions a paradoxalement jusqu'ici limité l'intensité des combats et prévenu le « chaos ». C'est aussi un obstacle à l'accord : **certains acteurs se satisfont du statu quo qui leur permet de préserver leur part d'influence politique et de ressources économiques dans la Libye post-Kadhafi**. Ces jeux de pouvoirs empêchent la conclusion immédiate d'un accord.

Surtout, **les « durs » dans chaque camp prennent aujourd'hui en otage les négociations** et comptent sur la déstabilisation du pays pour étendre leur influence. Du côté de Tripoli, les diverses composantes d'Aube de la Libye sont divisées et sa part la plus hostile à un accord multiplie les menaces à l'égard de ceux qui accepteraient un compromis politique. Les opposants à l'accord existent aussi du côté de Tobrouk.

Enfin, **la dualité nationale recouvre** en bonne partie **des luttes de reclassement politique opposant nouvelles élites et élites issues de la révolution.**

Sans garantie que les termes de l'accord politique n'excluront pas la moitié de la population, cette dernière ne baissera pas les armes, d'où l'importance d'avoir un dialogue politique le plus inclusif possible.

L'attentisme de la communauté internationale, particulièrement de l'Europe, pourrait vite devenir irresponsable.

Tandis que tous les regards sont tournés, à raison, vers la Syrie ou l'Irak, on parle peu et pas assez du conflit libyen, mais les projecteurs pourraient vite se tourner vers ce pays. Si vos rapporteurs ont souhaité mettre l'accent sur la crise libyenne, c'est en raison de son importance stratégique pour l'Europe et pour la France.

L'avenir de la Libye est un **enjeu de stabilité et de sécurité direct pour notre continent** : flux migratoires, montée du terrorisme, risque de déstabilisation politique et sécuritaire de la Tunisie, de l'Égypte, de l'Algérie, du Tchad, du Niger et du Mali, trafics de drogues et d'êtres humains. **Faut-il aussi rappeler que l'Europe et la Libye ont une frontière commune qu'il faut moins de deux heures pour traverser ?**

Or face à cette crise, **la communauté internationale s'est montrée**, notamment depuis 2014, **au mieux irrésolue, au pire parfois divisée**, même si l'on note des signes de progrès – le consensus des pays voisins en faveur d'une solution politique ainsi que l'implication accrue de l'Union européenne dans les discussions en format P3+5 étant encourageants.

Ce serait pourtant une erreur, sinon une faute, que de traiter la crise libyenne en conflit secondaire, ou, pire, de l'appréhender au seul prisme des questions migratoires.

En effet, **depuis mi-2014**, et même si le nombre de victimes du conflit, environ 5000, est sans commune mesure avec celles d'autres conflits, tels que la crise syrienne, **la situation s'est considérablement dégradée sur le terrain sur tous les plans**. La situation humanitaire s'aggrave, le nombre de personnes déplacées est passé de 100 000 à 400 000 personnes, le vide institutionnel est propice à tous les trafics d'armes et d'êtres humains, la population est lasse des conflits et de la détérioration de la situation économique.

Enfin, **l'apparition et l'avancée de Daech**, doublée de la présence d'autres groupes djihadistes comme Ansar Al-Charia, poussent certains à évoquer le risque **d'une implosion ou d'une partition du pays, doublé de la fixation d'un « djihadistan » au Sud**, qui pourrait **faire basculer non seulement l'ordre instable du Sahel mais l'ensemble de la région.**

Il faut se donner les moyens de lever les derniers obstacles à la conclusion d'un accord

La mission des Nations Unies, malgré tous les efforts déployés, peine à faire adopter par les deux « camps » l'accord politique qui a été élaboré entre deux coalitions hétéroclites – sans compter que ces représentants ne jouissent par ailleurs pas d'un poids immense dans le pays, car la réalité du pouvoir est détenue par des milices difficilement contrôlables et des pouvoirs locaux.

Un nouvel envoyé spécial des Nations-Unies, Martin Kobler, a récemment remplacé Bernardino León, qui malgré l'immense travail accompli, a échoué à trouver un accord. Il est à craindre **que sans implication accrue de la communauté internationale, les négociations menées sous la seule égide de l'ONU ne doivent repartir de zéro et ne s'enlisent alors que la situation est critique.**

Il faut saisir cette occasion pour donner une nouvelle impulsion aux négociations en changeant de paradigme : il faut forcer à un accord, c'est à la communauté internationale de le faire.

Vos rapporteurs ont la conviction que **la paix en Libye appartient aux Libyens, mais que la communauté internationale peut et doit soutenir le nouveau gouvernement à asseoir sa légitimité, et accompagner la transition politique en évitant de réitérer les erreurs commises après 2011.**

Le **paradigme des négociations doit changer**, pour que ces dernières aboutissent au plus vite :

– **toutes les composantes du paysage politique libyen doivent y être associées.** Vos rapporteurs insistent particulièrement sur la nécessité d'impliquer davantage tous les acteurs politiques au Sud du pays dans un dialogue inclusif. Bref il faut passer d'un « bilatéralisme multiple » à un « multilatéralisme conclusif » ;

– il faut d'un côté **faire pression, y compris au moyen de sanctions, contre ceux qui veulent torpiller l'accord ;**

– de l'autre, **convaincre les hésitants, mais aussi ceux qui cherchent à maintenir le *statu quo* que l'alternative est simple : soit un accord demain, soit l'implosion du pays et peut être une intervention étrangère à la clé, après demain.**

– **enfin, il convient de s'appuyer sur les « sponsors étrangers » de la Libye pour qu'ils fassent davantage pression sur leurs alliés respectifs.**

L'Europe doit être en première ligne et les partenaires régionaux doivent parler d'une seule voix

Tout d'abord, l'organisation **d'une conférence internationale avec les participants des différents volets du dialogue, et comptant tous les partenaires et alliés de la Libye** pour inaugurer et soutenir un gouvernement d'unité nationale est impérative.

Quelques pays européens, parmi lesquels l'Italie, la Grande-Bretagne, l'Espagne, l'Allemagne et la France, **doivent être en première ligne, et apporter** un soutien ferme et sans équivoque au gouvernement d'union nationale, dès qu'il sera installé, et à la mission des Nations unies.

Il convient aussi de renforcer le **pilotage politique du soutien apporté à la Libye**, et clarifier les rôles de l'ONU, de l'Union européenne et des voisins.

Enfin, il faut enfin **obtenir de tous les alliés régionaux de la Libye, au premier rang desquels ses voisins, une pleine mobilisation en faveur de la solution politique et éviter que la Libye ne devienne le théâtre d'affrontements régionaux interposés**. Ces voisins – notamment l'Égypte, l'Algérie, le Tchad – ont un rôle majeur à jouer dans la réussite du processus, le dialogue des parties, la sécurisation des frontières, le contrôle des trafics et la lutte contre le terrorisme international.

Il faut préparer le « jour d'après », car si la signature d'un accord politique est nécessaire elle ne règlera pas tout

Par ailleurs, **la réconciliation est au cœur de la problématique libyenne, et la communauté internationale peut y œuvrer**. Il est possible d'inverser la tendance au déchirement, **en favorisant un dialogue le plus inclusif possible entre les parties et communautés** – les Libyens n'ont d'ailleurs pas attendu pour tenter la signature d'accords locaux. La communauté internationale doit d'une part, même et surtout en cas d'accord, promouvoir la poursuite du dialogue politique avec tous ceux qui l'acceptent, et, de l'autre, sanctionner les récalcitrants.

Il faut **ensuite s'atteler sans tarder au véritable chantier des prochaines décennies**, le seul qui permettra de « gagner la paix » : la **reconstruction – sinon la construction – des institutions libyennes**, le redémarrage de l'économie, la consolidation de la légitimité politique et la réconciliation.

Le projet d'accord prévoit 60 jours pour mettre en place de nouvelles institutions : **les Libyens doivent voir des changements réels dans les semaines et les mois qui suivent la constitution d'un gouvernement national**, sans quoi celui-ci échouera à asseoir sa légitimité populaire. Le rétablissement des services fondamentaux, l'électricité, l'eau, les transports, les hôpitaux, y contribuera.

Mais il faudra aussi **s'appuyer sur des institutions capables de relayer les priorités gouvernementales**. Ici le **niveau local est la clé de lecture pertinente de la crise**, et il faut être capable de travailler à ce niveau tout en préservant l'intégrité territoriale de la Libye. Vos rapporteurs insistent aussi sur **l'importance de trouver des relais de l'accord au sein de la société civile libyenne**.

Enfin, vos rapporteurs estiment **qu'en matière d'arrangements de sécurité, premier défi du gouvernement libyen, le manque d'anticipation et de mobilisation sont inquiétants**. Les négociations sur le volet sécuritaire auraient dû être concomitantes des négociations politiques.

Le rapport entre sécurité et politique s'est inversé en Libye : alors que sous l'ancien régime, l'appareil sécuritaire n'était qu'une faible et fragmentaire extension du pouvoir politique, le pouvoir politique est aujourd'hui à la merci de ceux qui en assurent la sécurité.

La responsabilité d'assurer leur propre sécurité revient aux Libyens. Mais la tâche est si lourde et complexe que le pays aura besoin du soutien et de l'accompagnement de la communauté internationale.

Il faudra répondre rapidement aux immenses défis sécuritaires que connaît le pays (assurer la protection du gouvernement et des institutions, consolider les cessez-le-feu locaux, contrôler les frontières et lutter contre les trafics, démobiliser les milices, véritables maîtres de la sécurité en Libye, et créer une force armée nationale encore inexistante).

Enfin, **une réponse à l'extension du djihadisme en Libye**, dont la menace ne doit pas être sous-estimée, devra être trouvée, et la tâche est ardue car **une intervention militaire étrangère**, et c'est un autre point d'accord unanime pour les Libyens, **se heurterait au refus catégorique des Libyens et serait donc vouée à l'échec**. On ne peut ici que s'inquiéter du manque de mobilisation de l'Union européenne sur le sujet.

Enfin, la Libye est un cas d'école : il faut en tirer dès maintenant les enseignements.

Tout d'abord car cette crise a donné lieu à une intervention militaire majeure, **dans une quasi-unanimité de la communauté internationale**, qui a combiné les moyens aériens et navals des États-Unis, du Canada, de certains pays européens – au premier rang desquels la France et le Royaume-Uni, et de deux États du Golfe, avec les moyens terrestres de forces rebelles, accélérant la chute du régime et évitant un massacre annoncé.

Pourtant, **ce sont les effets déstabilisateurs de cette même intervention** – dépassant les frontières de la Libye pour s'étendre potentiellement à l'ensemble du Sahel – **qui font aujourd'hui l'objet de critiques**.

Un cas d'école ensuite en raison de la **mauvaise gestion du « jour d'après » et du défaut de pilotage politique** de la transition libyenne. L'assistance internationale a trop misé sur le processus électoral dans un pays qui n'avait aucune tradition étatique et administrative. Et, après les élections de 2012, la communauté internationale n'a pas compris que la Libye était encore en situation de post guerre-civile.

Les efforts répétés de la France et de la communauté internationale pour apporter un soutien à la transition n'ont hélas pas trouvé d'écho favorable sur le terrain ni les moyens d'imposer leurs vues. Pourtant, il y avait des marges d'action possibles. Il importe de ne pas oublier cette réalité pour l'avenir.

Enfin, la Libye est pour reprendre l'expression d'Hubert Védrine lors de son audition par la mission, *« le signe de notre impuissance collective, de la difficulté à trouver un leadership mondial, de notre difficulté à admettre que l'Occident n'a plus le monopole de la puissance, sans que quiconque ait remplacé son rôle dans la gouvernance mondiale. Ce n'est pas un cas isolé, car des pans entiers du monde échappent à notre contrôle. »*

Notre culture messianique nous pousse encore à intervenir dans les crises qui agitent le monde, mais **nous peinons à nous donner les moyens d'accompagner des transitions réussies.**

Un cas d'école enfin car se trouvent aujourd'hui en et autour de la Libye des tendances qui remettent en question le tracé et le mode de fonctionnement des États-nations issus de la décolonisation. **La Libye participe d'une tendance plus globale**, qui touche aussi bien le Proche et le Moyen-Orient que l'Afrique, **marquée par l'éclipse totale ou partielle d'États qui étaient les pivots de leurs régions.**

C'est la fin d'un monde qui se dessine et la communauté internationale doit en tirer les conclusions au plan multilatéral : en termes de prévention des crises, d'intervention et d'appui aux transitions.

I. DU SOULÈVEMENT DE 2011 AU CONFLIT CIVIL : CONTRE QUELQUES IDÉES REÇUES SUR LA LIBYE

A. PORTER UN REGARD LUCIDE SUR L'INTERVENTION DE 2011 : « NI TOUTE NOIRE, NI TOUTE BLANCHE »

1. « Ni toute noire » : l'intervention a incontestablement évité le massacre annoncé

L'intervention de 2011 était-elle évitable ? Surtout a-t-elle à elle seule entraîné la Libye dans le « chaos » souvent décrié par certains médias ? Le maintien de la dictature était-il préférable à la déstabilisation du pays ?

Peu d'interlocuteurs de la mission ont remis en question la réussite de l'opération sur le plan militaire, en revanche pour vos rapporteurs, s'il est clair que l'intervention de 2011 a souffert de l'imprécision de ses objectifs stratégiques et d'insuffisances dans la gestion de la sortie de crise, elle a sûrement permis d'éviter un massacre annoncé, tandis que la déstabilisation du pays ne peut servir en aucun cas à réhabiliter l'ancien régime.

Il faut d'abord souligner le fait – trop souvent oublié – que **le soulèvement de 2011 a été fondamentalement civil et démocratique, même si il a été débordé et noyé dans sa militarisation immédiate**⁽¹⁾. La chute d'un régime qui a été victime de ses propres dysfonctionnements et excès est née d'un mouvement spontané de révolte d'une bonne partie de la population.

Quatre jours après le départ d'Hosni Moubarak, la vague initialement venue de Tunisie touche aussi la Libye⁽²⁾, malgré quelques tentatives de Kadhafi pour désamorcer la protestation, notamment la suppression des taxes sur les produits alimentaires, et faire pression sur ses relais pour qu'ils calment les mécontents.

Ainsi, le 17 février 2011, un mouvement parti de la fraction la plus emblématique de la société civile, les avocats, aboutit à une large contestation du régime. C'est en effet l'arrestation du défenseur des droits de l'homme, Fehti Tarbel, le 15 février, qui déclenche des protestations à Benghazi. Cette contestation a alors dépassé les clivages qui marquaient la société libyenne, le mouvement insurrectionnel s'est organisé sur la base d'une large mixité sociale, où l'origine tribale ne comptait que peu, comme le montre la composition des unités combattantes insurgées⁽³⁾.

(1) A. Bensaad, « Changement social et contestations en Libye », in *La Libye révolutionnaire, Revue Politique africaine* n°125, mars 2012.

(2) *Rapport d'information déposé par la commission des affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 14 novembre 2012 sur les Révolutions arabes, présidée par M. Jacques Myard et rapportée par M. Jean Glavany*, 20 novembre 2013.

(3) A. Quesnay, « L'insurrection libyenne, un mouvement révolutionnaire décentralisé », in A. Allal et T. Pierret (dir.) *Au cœur des révolutions arabes*, Paris, Éditions du Croquant, 2012.

L'impulsion vient notamment de la Cyrénaïque, province marginalisée et perçue comme frondeuse, en particulier Benghazi, mais le mouvement gagne très vite l'essentiel des villes et des provinces côtières, comme Misrata, ville industrielle importante, Zaouia, à 50 km de Tripoli, et des quartiers de Tripoli même.

Contrairement à l'idée reçue d'une rébellion sous perfusion internationale, les insurgés ont rapidement créé une situation de fait sur le terrain avant même le vote de la résolution 1973 – en un mois, une large partie de la Cyrénaïque échappe au pouvoir : Tobrouk, Derna, El-Beïda, Benghazi, Ajdabiya.

De plus, **le soulèvement a été populaire avant de se donner une direction politique**. Le Conseil national de transition (CNT) est créé le 27 février 2011 – y siègent des diplomates, des hommes d'affaires, d'anciens hauts fonctionnaires et politiques ayant fait défection, rejoints par des exilés rentrés au pays. Ce groupe, incarné par Mahmoud Djibril, n'est d'ailleurs pas représentatif de tous les groupes, de toutes les régions qui se sont soulevées et ne tardera pas à s'opposer à l'autre branche de l'insurrection, qu'on pourrait dire en schématisant, « *de l'intérieur* » (cf. B1), et qui comprend notamment des représentants de l'islam politique.

Selon les interlocuteurs de la mission, **c'est l'intransigeance de Kadhafi qui a rendu impossible tout règlement pacifique et poussé la rébellion à en appeler à un soutien extérieur**.

La brutalité de la répression, qui aurait fait entre 100 et 200 morts dès les trois premiers jours des manifestations, débouche sur des émeutes et des soulèvements locaux, avec l'aide d'une partie de l'armée régulière et des tribus ralliées au mouvement.

Victorieux à Benghazi et à Misrata, le soulèvement est en revanche écrasé dans la capitale. Kadhafi, qui a publiquement voué les insurgés à l'extermination, « *ruelle après ruelle, demeure après demeure* », lance début mars une vaste contre-offensive avec des unités d'élite restées loyales, afin de reprendre l'Est libyen.

A l'emballement médiatique répondent alors les appels de plus en plus pressants de la communauté internationale.

L'Union africaine souligne la légitimité des aspirations du peuple libyen à la démocratie et à la justice. Le 12 mars, le Conseil des ministres de la Ligue des États arabes lance un appel au Conseil de sécurité afin qu'il impose immédiatement une zone d'exclusion aérienne et qu'il assure la protection des populations civiles. Le Secrétaire général de l'Organisation de la Conférence islamique a lui-même condamné les violations graves des droits de l'homme et du droit international en Libye. En revanche, l'Union africaine est défavorable à une intervention militaire.

Face à l'intransigeance absolue du pouvoir libyen, devant la progression des forces loyalistes, considérant que le temps et l'inaction jouent en faveur du régime, le Conseil de sécurité des Nations unies adopte, le 17 mars, par dix votes positifs et cinq abstentions, la résolution 1973 qui autorise « *toutes mesures nécessaires (...) pour protéger les populations et les zones civiles menacées d'attaque (...), tout en excluant le déploiement d'une force d'occupation étrangère sous quelque forme que ce soit* ».

Après une première phase où les forces de frappe américaine et française sont décisives – le 19 mars, les forces aériennes françaises réalisent leurs premières frappes contre les forces de Kadhafi qui avancent sur la ville de Benghazi, l'opération passe, le 31 mars, sous commandement de l'Otan. Benghazi est ainsi sauvée à la dernière minute par les airs. Après ce sauvetage, les frappes de la coalition internationale permettent de renverser l'équilibre des forces au profit de la rébellion, qui reconquiert progressivement le terrain. Après un deuxième soulèvement, fin août, la capitale finit par être libérée elle aussi, et les derniers bastions kadhafistes de Syrte et de Bani Walid, au Sud de Misratah, tombent à la fin du mois d'octobre. Le 20 octobre 2011, un Mirage français et un drone Predator américain ciblent et immobilisent le convoi de Kadhafi, qui tentait de fuir Syrte.

Selon Bernard-Henri Lévy, los de son auditions par la mission : « *nous aurons sans doute plus à rougir de ne pas être intervenus en Syrie que d'être intervenus en Libye* ». Certains interlocuteurs de la mission ont eux aussi jugé que sans intervention, la guerre aurait pu s'installer et la Libye aurait pu devenir une sorte de Syrie. Kadhafi serait, aujourd'hui, un autre Bachar al-Assad. Et le nombre de morts se chiffrerait en dizaine de milliers, pour ne pas dire davantage. Il est évidemment impossible d'en juger *a posteriori* à moins de se livrer à un dangereux exercice de politique fiction.

Il n'en demeure pas moins que la campagne aérienne en Libye, qui avait pour objectif explicite d'empêcher le dictateur Kadhafi de massacrer la population de Benghazi, a à court terme, incontestablement sauvé de nombreuses vies. Tous les interlocuteurs rencontrés par la mission en ont convenu : on ne peut nier les objectifs humanitaires du soutien aux insurgés.

Pour reprendre l'expression de Hubert Védrine lors de son audition par la mission, « *il serait excessif de qualifier l'intervention de 2011 d'erreur, car il faut garder en tête le contexte* » : celui de soulèvements populaires, portés par des aspirations démocratiques authentiques, gagnant successivement la Tunisie, l'Égypte et la Libye, celui de la menace d'un bain de sang, celui de l'appel des habitants de Benghazi, et de la demande de soutien de la communauté internationale. Était-il encore possible de convoquer une conférence de Genève pour maintenir Kadhafi en mars 2011 ? On peut en douter car celui-ci avait manifestement choisi la voie de la répression brutale du mouvement populaire.

En tout état de cause, et sur ce point, les interlocuteurs de la mission ont été unanimes, les difficultés que traversent aujourd'hui le pays ne peuvent justifier la réhabilitation du régime de Kadhafi.

L'intervention militaire de 2011 a certes marqué la voie du désordre actuel en accélérant la chute de Kadhafi, mais la militarisation immédiate de la réponse du régime au soulèvement populaire a précipité « l'émergence d'une résistance armée qui n'a pu échapper à sa prise en otage par les seigneurs de guerre ».

Surtout, la situation actuelle de fragmentation politique et sécuritaire et de délitement de la société libyenne, est bien le produit de quarante ans d'autoritarisme populiste et de régime de terreur, dont la peur hante d'ailleurs toujours les Libyens. L'ère Kadhafi s'est close dans le fracas et le tumulte, car, au contraire de la Tunisie ou encore de l'Égypte, la « fragmentation de l'appareil sécuritaire libyen – « tribalisation » de l'armée, atomisation et morcellement des forces de sécurité, usage de milices, d'unités prétoriennes patrimonialités et de mercenaires – a systématisé l'usage de la violence dans la société libyenne ».

Ceci tient au mode de gestion des affaires publiques et de distribution de la rente pétrolière en Libye, où l'individu n'était relié au pouvoir établi au niveau national et ne recevait son dû que par le biais du groupe auquel il appartenait. Kadhafi assurait la « régulation » de ce système, tout en livrant une « campagne concertée permanente contre l'Etat »⁽¹⁾.

Aujourd'hui encore, par habitude prise, mais aussi en raison du trouble sécuritaire, chacun soutient « le chef de guerre » tribal ou ethnique qui seul assure sa protection et sa survie. Il faut peut-être en déduire, le rapport y reviendra, qu'une certaine dose d'imagination politique est nécessaire pour réguler la Libye de demain – cela ne passera pas seulement par la « démocratie » au sens où nous l'entendons, c'est-à-dire comprenant une majorité et une minorité, étant entendu que la minorité n'aura pas les garanties que ses droits seront préservés par la majorité et donc n'aura d'autres choix que de prendre les armes.

L'exemple tunisien est à ce propos éclairant puisque ses dirigeants ont eu dans un premier temps l'intelligence d'intégrer Ennahda au pouvoir, au moins jusqu'à ce que l'état de droit soit consolidé.

2. « Ni toute blanche » : pour certains le mandat de l'ONU n'a pas été respecté et nous n'avons pas su ou pas pu assurer le suivi politique de l'après-crise

Certains considèrent cependant que deux erreurs ont été commises : outrepasser les termes de la résolution des Nations Unies et ne pas assurer le suivi après l'intervention. Il y a eu à la fois un manque de consensus – y compris au niveau européen – sur les objectifs stratégiques de cette opération, mais surtout, un

(1) « La Libye de Kadhafi », Lisa Anderson, *Maghreb-Machrek*, n°170, 2000.

réel déficit de pilotage politique, souligné par l'ensemble des interlocuteurs de la mission, dans l'appui à la transition libyenne.

a. Pour certains, l'opération a débordé le cadre de la résolution 1973 du Conseil de sécurité – de la protection des civils à la mort de Kadhafi – et nous en payons encore le prix sur la scène internationale

L'opération Harmattan a été autorisée par la résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui prévoyait :

– la protection des civils par tous moyens (tout en excluant le déploiement d'une force d'occupation étrangère sous quelque forme que ce soit) ;

– l'interdiction de tout vol dans l'espace libyen autorisant les Etats participants à l'opération à recourir à tous moyens pour empêcher les vols non autorisés ;

– le renforcement de l'embargo sur les armes prévu par la résolution 1970 du Conseil de sécurité.

À l'issue du sommet de Paris, qui s'est tenu à l'Élysée le 19 mars 2011, en présence des représentants de la Ligue Arabe, de l'Union européenne, des États-Unis et des Nations Unies, le président de la République a annoncé le début des opérations militaires en application de la résolution 1973. « *Ensemble, nous avons décidé d'assurer l'application de la résolution du Conseil de sécurité de l'organisation des Nations Unies, a déclaré Nicolas Sarkozy, président de la République. Nos forces aériennes s'opposeront à toute agression des avions du colonel Kadhafi contre la population de Benghazi. D'ores et déjà, nos avions empêchent les attaques aériennes, d'ores et déjà d'autres avions, français, sont prêts à intervenir contre les blindés qui menaceraient des civils désarmés.* »

L'OTAN a pris rapidement le relais de la coalition internationale – bien qu'il semble que la France ait été partisane de conserver une autonomie stratégique – en menant, de mars à octobre 2011, l'opération militaire *Unified Protector* en Libye, encadrée par les résolutions 1970 et 1973 du CSNU et en coopération avec certains Etats de la région (Qatar, Émirats arabes unis, Jordanie, Maroc).

Cette opération visait à faire respecter l'embargo sur les armes afin de bloquer l'approvisionnement – notamment par la mer – de l'Etat libyen ; imposer une zone d'exclusion aérienne afin d'empêcher les bombardements de civils, et mener des frappes aériennes contre les forces militaires impliquées dans des attaques contre la population.

Les divergences sur les objectifs de l'opération étaient d'emblée palpables. Pour certains, il s'agissait simplement d'obtenir un cessez-le-feu pour encourager les parties à discuter ; pour d'autres, il fallait renverser Kadhafi.

Au Conseil de sécurité de l'ONU, ni la Chine, ni la Russie, ni l'Afrique du Sud ne s'opposent à la résolution 1973, proposée par la France et le Royaume-Uni. Ils choisissent, le 17 mars, de s'abstenir, donnant implicitement leur aval au texte qui **autorise les États membres à « prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les populations »**.

Les enchaînements qui ont conduit au renversement et à la mort du colonel Kadhafi ont néanmoins débordé le cadre de la résolution. Certes les enchaînements mis en branle avec l'intervention étaient difficilement maîtrisables. De plus, selon certains commentateurs, l'ambiguïté de la résolution du Conseil de sécurité était inévitable ⁽¹⁾.

Moscou et Pretoria ont dénoncé l'ampleur de l'opération, dans les airs mais aussi, plus discrètement, au sol, où des commandos et des officiers de liaison prètent main-forte à des rebelles.

Dès avril 2011, le ministre russe des affaires étrangères affirme, après une réunion avec ses homologues de l'Alliance atlantique à Berlin : « aujourd'hui, nous assistons à des actions qui dans un certain nombre de cas outrepassent le mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies ».

Les Russes ne manquent pas de nous le rappeler régulièrement. Ainsi plus récemment cette année, et devant le Conseil de sécurité, **Sergueï Lavrov a dénoncé « les manipulations grossières avec le mandat du Conseil de sécurité qui se sont soldées par des destructions et un chaos incessant en Libye. »**

b. Une stratégie insuffisante de sortie de crise : les difficultés à gérer le « jour d'après » par manque de pilotage politique de la communauté internationale confrontée aux réalités et exigences locales

Selon l'ensemble des interlocuteurs de la mission, **ce qui a fait aussi défaut, c'est « le jour d'après »**.

Selon certains, les **effets potentiellement déstructurants de cette opération ont indéniablement été sous-estimés**.

Du point de vue des militaires français, l'opération Harmattan a été un succès. Et pourtant, le vide politique et sécuritaire né de la chute de Kadhafi est extrêmement nuisible pour la stabilité de la région et pour les intérêts de sécurité européens.

Le processus n'était pourtant pas condamné à dérailler.

(1) D'abord parce que son texte ne pouvait que traduire le plus petit dénominateur commun entre les membres du conseil de sécurité : protéger les populations, tout en excluant une intervention au sol – on trouve ici l'empreinte des souvenirs afghans et irakiens. Ensuite parce que l'espoir était que l'annonce d'une intervention provoquerait des défections dans le camp kadhafiste – or la suite a montré que ce dernier n'envisageait aucun compromis, ni aucune reddition. Voir M. Goya, « Les enseignements militaires de la guerre en Libye. » in *Réflexions sur la crise libyenne, Etudes de l'IRSEM n°27, 2013.*

Jusqu'à l'organisation des élections et la constitution d'un gouvernement, le processus était encore sous contrôle. Trois jours après la mort de Kadhafi, survenue le 20 octobre 2011, le Conseil national de transition (CNT) proclame la libération du pays. Un gouvernement de transition, essentiellement composé de techniciens et censé représenter l'ensemble du territoire, est nommé fin novembre, puis un Congrès général national (CGN) est élu le 7 juillet 2012. Le succès des élections, qui est fêté par la population, est d'autant plus remarquable que la grande majorité des électeurs n'avait aucune expérience en la matière, le dernier scrutin datant de 1964 en Libye.

Mais, après les élections, ni la France ni la communauté internationale n'ont mesuré, en juillet 2012, que la Libye était toujours en situation de post guerre civile, avec une forte polarisation des vainqueurs et des vaincus, ce que les experts dépêchés sur place, qui connaissaient pour la plupart pas ou mal la Libye, n'ont pas perçu. S'y ajoute une **méconnaissance de l'état de fragmentation de la société libyenne** et du vide institutionnel dans lequel vivait le pays.

Les divers clivages et fractures de la société libyenne n'ont pas tardé à apparaître et ont pris rapidement un tour militaire ce à quoi la communauté internationale n'a pas réagi assez fort et assez tôt.

Surtout, la planification de l'après-crise a clairement pêché par manque de pilotage et de volonté politique.

Selon la chercheuse Virginie Collombier, auditionnée par la mission, l'une de nos erreurs fondamentales en 2011, a été, par peur de reproduire l'expérience afghane ou irakienne, de ne pas avoir voulu nous impliquer dans le processus de transition : *« les Libyens nous ont dit de partir, et nous avons été heureux de nous exécuter. »*

Les Libyens ne souhaitaient pas d'une présence militaire étrangère sur leur sol. Mais certains auraient été prêts à accepter une aide civile, pour former la police, pour aider à mettre en œuvre des procédures de désarmement et à réintégrer les unités combattantes dans le civil.

Les efforts répétés en ce sens de la France et de la communauté internationale n'ont hélas pas trouvé d'écho favorable sur le terrain ni les moyens d'imposer leurs vus.

Pourtant, il y avait des marges d'action possibles. Il importe de ne pas oublier cette réalité pour l'avenir.

c. La crise libyenne a révélé la fragilité de l'Europe en matière de politique étrangère et de défense

L'opération a également fait apparaître avec éclat un manque de consensus au niveau européen, en particulier une fragilité inquiétante du

« couple franco-allemand » en matière de défense, fragilité préjudiciable à l'Europe, mais aussi à la France. ⁽¹⁾.

Les Américains, dont l'appui opérationnel a été fondamental dans les premiers succès militaires de l'intervention ⁽²⁾, ont fait le choix de **laisser aux Européens l'initiative politique et le leadership de l'opération**. C'est d'ailleurs à l'occasion de l'intervention en Libye qu'une nouvelle doctrine d'intervention américaine a fait son apparition : « *leading from behind* » (leadership « en retrait ») du moins lorsque Washington considère que les intérêts américains ne sont pas directement menacés

Pourtant, l'Union européenne s'est montrée incapable de saisir l'occasion pour s'affirmer comme acteur diplomatique de poids dans son voisinage sud. Elle se contentera, durant la crise, de déclarations sans réelle portée et d'un soutien humanitaire, ce qui d'ailleurs fait dire à certains commentateurs que l'Union européenne s'était comportée en Libye non pas comme une puissance, mais comme une ONG. Ce sont principalement la France, la Grande-Bretagne et l'Italie qui ont eu à assumer le rôle de moteur politique de l'opération, mais aussi le suivi de cette intervention et les retombées politiques négatives liées aux difficultés de la transition.

Après s'être abstenue sur le vote de la résolution 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU, l'Allemagne, qui ne souhaitait pas s'associer à l'intervention militaire de l'OTAN en Libye, a décidé de retirer ses militaires AWACS stationnés en Méditerranée dans le cadre de l'opération *Active Endeavour*, ses quatre bâtiments engagés dans le cadre de cette opération ainsi que 70 personnels responsables de la flotte. Ces décisions ont placé les alliés de l'Allemagne dans une situation difficile, car ils ont conduit à affaiblir les moyens de l'OTAN justement au moment où ceux-ci étaient nécessaires.

L'abstention de l'Allemagne a en outre provoqué un certain malaise en Europe. Sa position ambiguë entre soutien affirmé au peuple libyen, et refus de participer à une intervention, n'a pas permis d'atteindre un consensus européen sur le sujet : sans le triangle Paris-Londres-Berlin, impossible d'emporter l'adhésion de tous les pays membres, notamment en Europe de l'Est – à l'exception notable de la Pologne, de la Roumanie et de la Bulgarie. Au total, 19 pays ont participé, dont une majorité d'Europe occidentale.

Pourtant la France a plaidé en faveur d'une gestion des opérations par l'Union européenne dans le cadre d'une mission de PSDC. On l'a vu, c'est

(1) J. Flagothier « L'intervention militaire en Libye et ses implications pour l'Europe de la défense » Institut royal supérieur de défense Centre d'études de sécurité et défense, 2012.

(2) Les frappes américaines au sein de l'opération Odysee Dawn auront permis de remplir la mission d'interdiction du ciel et d'aider les rebelles à reprendre pied en Cyrénaïque. Mais l'effondrement des troupes de Kadhafi, implicitement recherchée, n'a pas été obtenue au moyen des premières frappes aériennes. Les Américains ont alors annoncé leur retrait des combats en première ligne – même s'ils ont maintenu un appui en matière de contrôle aérien, de ravitaillement en vol et d'ISR.

finalement le recours à l'OTAN qui s'est imposé, en raison des défauts capacitaires de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) – seuls deux pays, la France et la Grande-Bretagne, disposaient de toute la gamme nécessaire à l'intervention et cette dernière a choisi le cadre otanien.

Il aurait au moins été possible à l'Union européenne de faire respecter la mise en œuvre de l'embargo maritime sur les armes prévu par la résolution 1970 du conseil de sécurité. Son action s'est finalement bornée à un plan d'action humanitaire dans le cadre de la PSDC (EUFOR Libya), jamais véritablement mis en œuvre.

Au final, lenteur de la réaction – due à la difficulté de mobiliser 27 Etats membres et à l'absence de positionnement politique fort de Catherine Ashton – et cacophonie : la crise libyenne aurait révélé aussi « l'inconsistance » de la politique étrangère et de défense européenne ⁽¹⁾.

B. L'OPPOSITION DE TRIPOLI ET TOBROUK : NON PAS UN CLIVAGE ENTRE ISLAMISTES ET NATIONALISTES MAIS DEUX COALITIONS HÉTÉROCLITES OÙ SE JOUENT DES LUTTES DE RECLASSEMENT

1. Une polarisation progressive a atteint un point de non-retour en 2014

a. Une logique d'exclusion politique doublée d'une militarisation de la compétition politique : comment le processus de transition a déraillé

Le 23 août 2011, la capitale du pays, Tripoli, fête sa libération par les forces « révolutionnaires » – terme qui recouvre en réalité une coalition de groupes armés hétérogènes, unis dans leur lutte contre le régime, mais dont les intérêts et les agendas politiques n'ont pas tardé à diverger.

Trois jours après la mort de Kadhafi, survenue le 20 octobre 2011, le Conseil national de transition (CNT) créé en février de la même année, proclame la libération du pays.

Le 7 juillet 2012, un organe législatif et constituant, le Congrès général national (CGN), est élu. On l'a rappelé, c'est une première dans l'histoire du peuple libyen.

Certes, le processus de transition n'avait pas « vocation » à dérailler. Cependant, la militarisation de la compétition politique qui a atteint son climax en 2014, qui se traduit aujourd'hui par l'affrontement de deux coalitions ⁽²⁾, trouve ses prémisses – et son explication – dès 2012.

(1) *Leaderless in Europe*, New York Times, 28 juin 2011.

(2) Voir P. Haimzadeh, « Libye : le mirage de la reconstruction nationale », *Politique internationale* n°149, automne 2015 ; A. Bensaad, « Les trajectoires chaotiques d'une reconstruction étatique », S. Haddad, « Ordre et désordre milicien en Libye et A. M. Morone « Misratah, ville de révolution, cité de pouvoir », *Moyen-Orient* n° 25, Janvier-Mars 2015.

En effet, au processus de transition formel – pour ne pas dire formaliste – vers la démocratie mené au niveau national s’est superposé un conflit armé de basse intensité au niveau local, conflit qui ne s’est pas achevé avec la mort de Khadafi, mais qui a au contraire été nourri par l’incapacité des autorités politiques à combler le vide institutionnel du pays. La rivalité entre les deux branches de l’insurrection libyenne va se cristalliser avec la militarisation de la compétition politique – militarisation qui prendra des airs de guerre civile en 2014.

Les premières élections libres en Libye ont porté au pouvoir la coalition dite « libérale » de l’Alliance des Forces nationales portée par Mahmoud Jibril (39 sièges), alors que les Frères musulmans du parti Justice et Construction de Mohamed Sawan obtiennent seulement 17 sièges. 120 membres du CGN sont élus en indépendants, sans affiliation politique.

En réalité, d’une part, **les coalitions du CGN sont faiblement politisées et les blocs politiques s’appuient sur des milices qui les contrôlent plus qu’elles ne les protègent**, notamment les puissantes milices de Zintan côté Alliance des Forces nationales, et de Misrata pour le bloc islamiste du PJC. Misrata, souvent citée comme la ville martyre de la révolution – elle a fait l’objet d’un siège pendant des mois et subi d’importantes pertes humaines (2000 civils et combattants) – a été l’une des premières à se soulever contre le pouvoir de Kadhafi et a joué un rôle crucial dans la libération de Tripoli et de Syrte, la ville où le dictateur a été capturé et tué. Zintan, située à 160 km de Tripoli, dans les montagnes du djebel Nefoussa, a elle aussi joué un rôle important dans la libération de la capitale. Ces deux puissants groupes armés et entraînés ne vont pas tarder à se partager la ville en zones d’influence et à s’opposer pour le contrôle des infrastructures, meilleure garantie d’occuper une bonne place dans la nouvelle Libye, qui soit à la hauteur des sacrifices consentis durant la révolution.

D’autre part, **la logique d’exclusion de l’adversaire politique est apparue très tôt**. Ainsi, le CGN s’est fait le promoteur de la loi d’exclusion politique, adoptée le 6 mai 2013 ⁽¹⁾, pour compenser sa mise en minorité à l’issue des premières élections législatives de 2012. La loi est adoptée par le Congrès général national libyen par 164 voix contre quatre alors que des milices armées occupent depuis le 28 avril 2013 les ministères des affaires étrangères et de la justice, demandant l’adoption de la loi, mais ils exigeant également la démission du gouvernement du Premier ministre, Ali Zeidan, jugé incapable de gouverner. **Adoptée sous la pression des armes, cette loi a décimé l’armée régulière et les administrations, marginalisé une part importante de la classe**

(1) La loi dispose que toutes les personnes ayant occupé des postes à responsabilité sous l’ancien régime de Mouammar Kadhafi, à partir du 1^{er} septembre 1969, date de son arrivée au pouvoir, jusqu’à sa chute en octobre 2011, seront exclues de la vie politique pour dix ans. Les anciens ministres, ambassadeurs, directeurs de médias et officiers de la sécurité intérieure, voire les dirigeants de syndicats d’étudiants ou doyens de facultés sont concernés par la loi. Les membres d’organisations internationales qui menacent la Libye ou qui prônent la violence sont également menacés d’exclusion. Une Haute Commission sera chargée de son application. L’adoption de cette loi controversée est intervenue après des mois de débats et de manifestations dans le pays et sous la pression des armes.

politique – dont les fondateurs du CNT et le président du CGN, Mohamed al-Megaryef. Des régions et des villes comme Bani Walid ou Tawargha ont été ostracisées et victimes de violences.

Le CGN a progressivement été infiltré par les forces de Misrata, qui se sont efforcées de rallier au PJC les députés « indépendants ». **Ce changement de facto du rapport de force au sein du CGN en faveur des représentants de l’islam politique soutenus par les forces armées de Misrata a contribué à déplacer le champ de la compétition du politique vers l’affrontement militaire.**

Car d’une part, le gouvernement d’Ali Zeidan (novembre 2012-mars 2014) s’est trouvé peu à peu délégitimé par son incapacité à diriger le pays et à garder le contrôle des différents groupes armés qui le soutenaient.

D’autre part, le contrôle armé de la capitale est devenu un enjeu d’affrontement entre Zintan et Misrata. Cette opposition se solde, en novembre 2013, par l’expulsion, soutenue par un puissant mécontentement populaire, des forces de Misrata de la ville, ce qui ne l’a pas empêchée de maintenir son influence sur le CGN. Sa stratégie est alors de maintenir une situation conflictuelle dans le pays afin d’éviter l’organisation de nouvelles élections et de prolonger leur mandat, qui expire théoriquement en février 2014. Cependant, les brigades de Zintan lancent un ultimatum au CGN, et sous la pression de la rue, celui-ci mandate un « Comité de février » chargé d’établir une feuille de route en vue de l’organisation d’élections législatives, qui auront lieu en juin 2014.

Parallèlement, en février 2014, Khalifa Haftar annonce vouloir dissoudre le Parlement pour « *corriger le cours de la révolution* », ce qui réduirait à néant l’influence du PJC et de Misrata. Mais il lui manque alors l’appui des forces opposées au CGN, particulièrement de Zintan, qui se méfie d’un mouvement ancré principalement en Cyrénaïque.

Il obtiendra cependant cet appui trois mois plus tard, en mai 2014, moment où **les forces marginalisées par la loi d’exclusion politique et les opposants au CGN se sont fédérées sous la conduite de Khalifa Haftar pour y résister, « accentuant le blocage politique pour aboutir à de nouvelles élections ».**

Le 16 mai 2014, **le général Khalifa Haftar lance une opération baptisée « Dignité »** (Al-Karama), contre les « islamistes ». L’offensive débute à Benghazi contre les milices rattachées aux divers courants de l’islam politique. Le jour même, il fait bombarder des positions d’une brigade à Benghazi. Il s’appuie sur le bataillon de forces spéciales de la ville et sur l’armée de l’air, majoritairement composés de cadres de l’ancien régime ayant fait défection en 2011, de brigades recrutées dans les grandes tribus saadiennes et des milices liées aux autonomistes de Cyrénaïque. En Tripolitaine, il forme une alliance avec les milices d’Al-Qaqa et d’Al-Sawaiq contrôlées par Zintan.

Cette intervention, par les réactions qu'elle provoque du côté de Tripoli, va précipiter le passage d'un affrontement politique à ce que certains ont nommé la « seconde guerre civile libyenne ».

La conséquence indirecte de cette offensive armée a été d'unir des milices, même antérieurement rivales, contre leur ennemi commun. En Tripolitaine, les milices de Zintan qui ont rallié l'opération « Dignité » donnent l'assaut au CGN le 18 mai 2014. Réagissant rapidement à cette attaque, le camp anti-Haftar se structure autour de la faction « islamiste » majoritaire au sein du CGN. Celle-ci s'appuie sur une coalition de forces baptisée « Aube de la Libye » et regroupant principalement les grandes brigades « révolutionnaires » de Benghazi, Tripoli, Zaouia, Ghariane et Zouara.

Enfin, les élections de juin 2014 ont aggravé la crise en superposant à cette bataille la question de la légitimité électorale. Les élections de juin n'ont fait qu'aggraver la crise, chacune des deux parties pouvant désormais se prévaloir d'une légitimité. Le 25 juin 2014, un mois après le lancement de l'opération « Dignité », des élections législatives se déroulent à nouveau en Libye – la communauté internationale y voit, peut-être un peu trop naïvement, l'opportunité d'asseoir la légitimité d'une instance par sa simple élection.

Seuls 1,5 million de Libyens ont voté en 2014, contre 2,7 millions en 2012. Le taux de participation officiel ne s'élève qu'à 18 %. Le Parti pour la justice et la construction n'obtient que 30 sièges, contre plus de 50 pour l'Alliance des forces nationales. C'est une défaite pour les candidats islamistes. Dans l'est du pays, les partisans d'un système fédéral en Libye, sont représentés par 25 à 28 députés, et les sièges restants sont remportés par des indépendants.

C'est sous la pression des milices et des violents affrontements dans la capitale – notamment dès le 13 juillet 2014 entre les forces de Zintan et « Aube de la Libye » pour la prise de l'aéroport de Tripoli – que la Chambre des représentants s'est vue contrainte d'évacuer la ville. Les affrontements, suivis de l'occupation de Tripoli, visait, selon la même logique qui avait prévalu auparavant, à délégitimer le Parlement en l'exilant.

Prévue initialement pour siéger à Benghazi, la nouvelle Assemblée s'installe finalement à Tobrouk, dans le fief de Khalifa Haftar. Sur 188 députés (200 en théorie), seuls 122 assistent à la séance inaugurale du 4 août 2014, certains élus originaires de zones opposées au général la boycottant. L'Assemblée nomme un gouvernement provisoire qui s'installe ensuite à El-Beida.

Le 13 août, la Chambre des Représentants vote en faveur d'une intervention internationale en Libye, afin d'aider le pays à sortir de la crise. Le Congrès général national dénonce une trahison de la part du Parlement de Tobrouk. **Le 23 août 2014, la coalition « Aube de la Libye » gagne la bataille de Tripoli et s'empare de la ville, trois ans jour pour jour après la libération de la ville.** A ce stade, on est à l'évidence passé d'un conflit armé de basse

intensité à l'usage ouvert de l'infanterie mécanisée, des missiles et des bombardements aériens – dont certains menés par des puissances étrangères puisqu'il semble qu'on puisse attribuer certaines frappes à Tripoli contre Misrata aux Emirats arabes unis. ⁽¹⁾

Les membres de l'ex-CNG désignent leur propre gouvernement de salut national. Le 6 novembre 2014, la Cour suprême de Libye invalide les élections, mais le Parlement élu refuse d'en accepter le verdict, dont il considère qu'il a été rendu sous la menace des armes de la coalition « Aube de la Libye ». **La Libye est désormais divisée entre deux instances législatives et deux gouvernements**, dont le premier, reconnu par la communauté internationale, est dirigé par Abdallah Al Thni, et le deuxième, à Tripoli, par Omar Al Hassi.

A l'exception des grands bastions kadhafistes que furent les villes de Syrte et de Bani Walid, qui refusent de prendre parti, **la *fitna* (« division »), que beaucoup redoutaient dès 2011, s'étend à l'ensemble du pays.** Comme en 2011, chaque entité se fixe comme objectif la victoire totale sur l'autre.

b. Chaque camp se prévaut d'une légitimité exclusive et excluant l'autre mais aucun n'est en position de l'emporter au plan militaire ou politique

Un conflit de légitimité oppose désormais deux camps, sans qu'aucun ne soit capable de l'emporter au plan militaire ou politique. Les deux disposent en effet d'une capacité militaire équivalente – à l'exception d'une force aérienne pour Tobrouk. Les deux camps sont affaiblis par des tensions internes, et souffrent d'un manque de représentativité et d'autorité politique.

Le premier « camp », celui de Tobrouk, issu des urnes, a une véritable légitimité électorale, sans avoir un poids majeur – élu par 653 000 votants seulement. Tobrouk a trop fait de la victoire électorale un instrument d'exclusion politique, allant jusqu'à solliciter une intervention étrangère contre Tripoli, assimilée à un groupe de terroristes. Tripoli se prévaut de la légitimité révolutionnaire, qui opère encore, bien que la fatigue de la population semble palpable.

Selon la chercheuse Virginie Collombier, **en organisant immédiatement des élections, sans processus de réconciliation nationale** – ce qui suppose du temps et des moyens immenses, **il était évident que l'on allait accuser la fragmentation du pays et la polarisation politique.** Les Libyens étaient moins habitués au dialogue par la voie des institutions électorales qu'à un rapport clientéliste à un pouvoir central tour à tour manipulateur et capricieux, et dans un contexte de surarmement du pays et de post guerre-civile, cela a conduit à la militarisation de la compétition politique.

(1) Antonio Maria Morone, « Misratah, ville de révolution, cité de pouvoir », *Moyen-Orient*, janvier-mars 2015.

Cependant, l'absence de supériorité stratégique d'un camp sur l'autre les incite à chercher des soutiens extérieurs, ce qui a pour effet d'accroître dangereusement la polarisation du conflit.

Derrière l'opération « Dignité » du général Khalifa Haftar et la contre-offensive « d'Aube de la Libye », s'est dessinée une carte des influences régionales⁽¹⁾ : poursuivant le conflit qui les oppose aux Frères musulmans, Le Caire et Abou Dhabi ont fait de la Libye un enjeu de leur rivalité avec les soutiens régionaux de la confrérie, notamment la Turquie et le Qatar (le Soudan dans une moindre mesure).

Il faut pour finir souligner que les positions de la communauté internationale ont péché par leur ambiguïté et leur manque de fermeté : Tobrouk a été soutenu comme seul Parlement légitime, condamnation de ses exactions qui pourraient menacer le dialogue politique, sans que les effets de cette condamnation ne dépassent le stade du discours.

Inversement, en novembre 2014, lorsque la Cour suprême libyenne a invalidé les élections de juin 2014 au motif de leur inconstitutionnalité, la communauté internationale n'a pas réagi immédiatement et s'est contentée de déclarer « *étudier les conséquences de la décision* » sur les institutions libyennes sans jamais conclure cette étude. Cette position de prudence – qui s'expliquait alors par la crainte que le CGN n'utilise toute déclaration en sa faveur comme une reconnaissance formelle par la communauté internationale – s'est muée en ambiguïté contre-productive. Il aurait fallu alors, sans se prononcer sur la légitimité de Tobrouk ou du CGN, convaincre les deux parties de négocier un compromis. La question de la légitimité viendra après la constitution d'un gouvernement d'union nationale et l'organisation de nouvelles élections, cette légitimité par les urnes ne doit pas être un instrument d'exclusion politique.

2. Réduire l'actuelle guerre à un conflit entre « islamistes » et « nationalistes » serait une erreur

Les deux « camps » sont hétéroclites et divisés.

Dans le « camp » dit de Tobrouk, trop vite nommé « libéral » ou « laïc », on trouve principalement des hommes d'affaires, des cadres de l'ancien régime proches du mouvement « réformiste » amorcé par M. Saïf Al-Islam Kadhafi à partir de 2005 et des officiers ayant fait défection dans les premiers temps de l'insurrection. On trouve aussi des autonomistes de la Cyrénaïque, mais également les Toubous ou encore les milices de Zintan.

Le « camp » dit de Tripoli, qui se qualifie de « révolutionnaire » et qu'on a étiqueté « islamiste », est lui aussi hétéroclite et divisé entre les Frères musulmans, les combattants révolutionnaires, la vieille opposition en exil, ou encore les Amazighs (berbères de Zouara et du jebel Neffousa). Ce courant englobe un grand

(1) Voir Youssef Aït Akdim, « Libye guerre ou paix », *Jeun Afrique*, avril 2015.

nombre d'opposants de longue date. Mais il compte aussi les représentants de Misrata, ville à forte légitimité révolutionnaire, et d'autres villes de la côte tripolitaine de tradition marchande, notamment Zaouia et Zouara.

Ce qu'on qualifie trop vite de « **camp islamiste** » correspond en réalité à **l'alliance de circonstance d'éléments révolutionnaires**, notamment de Misrata, avec des islamistes, en particulier les **Frères musulmans** ⁽¹⁾, qui se sont coulés dans le **radicalisme révolutionnaire**, et ont poussé à l'adoption de la loi d'exclusion politique votée en mai 2013. Les premiers, inscrits dans une logique de purgation des anciens éléments du régime se sont alliés aux seconds, poussant à une militarisation de l'affrontement politique à la suite de leur échec électoral.

Leur confrontation ne recoupe que partiellement un clivage entre « islamistes » et « sécularistes » auto-proclamés – distinction qui a d'ailleurs peu de pertinence en Libye ⁽²⁾.

Rappelons une simple évidence : c'est aujourd'hui à l'Ouest que l'on retrouve le camp étiqueté « islamiste », alors que sous le régime de Kadhafi, c'est à l'Est que leur influence était la plus marquée.

Les **luttres contre *Daech* ne correspondent pas non plus à la polarisation Dignité vs Aube de la Libye**. Ainsi, la brigade 106 de Misrata, bien qu'alliée aux islamistes, combat *Daech*. De la même façon que les Amazighs du jebel Nefoussa s'opposent aux Zintan, alliés de Haftar. Pour les Zintan, la lutte contre les milices salafistes relève davantage d'une lutte pour le contrôle de territoires et d'influence que d'une lutte idéologique.

Le ressort de l'affrontement de ces deux coalitions n'est pas d'abord idéologique ou religieux : c'est une bataille où les acteurs et enjeux locaux prévalent et dont l'objet est la maîtrise des ressources du pays et des dividendes politiques et militaires de la révolution.

La Jamahiriya avait banni les partis politiques, et les législatives de 2012 puis de 2014 n'ont pas fait émerger de blocs partisans. Dès lors la bataille – qui se concentre notamment sur le contrôle des installations pétrolières et infrastructures d'échanges – trouve ses racines dans la concurrence économique et politique entre les différentes villes du littoral.

(1) *L'un des groupes les plus importants est la branche locale des Frères musulmans, le groupe islamique libyen. Fondé dans les années 1950, il recrute parmi les classes moyennes et les diplômés de l'enseignement supérieur, parfois formés à l'étranger, notamment dans des universités londoniennes dans les années 80 90. Actifs au Maghreb, ils ont fait face à la répression du régime dans les années 1990 avant de participer au soulèvement de 2011. Voir Making sense on Libya.*

(2) *Le terme « islamiste » recouvre une grande variété d'appropriations de l'héritage islamique en Libye, c'est aussi un terme que peu de libyens utilisent pour qualifier leur propre positionnement politique. Inversement, qualifier le camp de Tobrouk de libéral ou séculariste n'est pas véritablement approprié : le conservatisme religieux fait consensus en Libye, 90 % de la population est constituée de musulmans sunnites suivant une tradition malikiste plus ouverte aux traditions locales et moins littéraliste que le wahabisme, mais aucune force ne se réclame d'une quelconque « laïcité ».*

Surtout, la bipolarisation est aussi le résultat des « luttes de reclassement » entre anciennes et nouvelles élites, qui ont éclaté dès les élections de 2012, pour atteindre à l'été 2014 un point de rupture.

Les « vainqueurs » de la guerre de 2011 ont ainsi cherché à **transformer leur poids militaire et leur « légitimité » révolutionnaire en capital économique** et politique et à ostraciser les régions et pouvoirs « vaincus » par la révolution. Certains commentateurs ont même qualifié de « *complexe de puissance et d'impunité* »⁽¹⁾ l'attitude de certaines villes comme Zintan, Misrata et Zawiya, les populations Toubou du sud, voire une partie des habitants de Cyrénaïque.

Par ailleurs, les élections de juillet 2012 et juin 2014 ont porté au pouvoir d'anciennes notabilités, ce qui a **marginalisé la nouvelle élite politico-militaire** issue des bastions du soulèvement, Misrata, Zuwarah, par exemple. **Cette nouvelle élite ne peut renoncer à l'usage des milices, sans risquer sa propre sécurité et la perte du bénéfice politique de sa lutte contre Kadhafi.**

Enfin et surtout, **le clivage islamistes-libéraux ne rend pas compte de l'écheveau d'alliances et d'oppositions en Libye, où se s'entremêlent les acteurs et enjeux locaux, les facteurs économiques, les forces politico-culturelles et politico-religieuses, les représentativités tribales, ou encore les luttes générationnelles et de reclassement, qui se croisent et se décroisent dans toutes les combinaisons possibles.**

C. NON PAS LE « CHAOS » MAIS « UNE DRÔLE DE GUERRE » : UN PAYSAGE POLITIQUE CARACTÉRISÉ PAR SON EXTRÊME FRAGMENTATION ET LA PRÉDOMINANCE DES ACTEURS ET ENJEUX LOCAUX

- 1. Le paysage politique se caractérise surtout par la prédominance des acteurs et des enjeux locaux, qui recoupe, sans s'y confondre, la représentativité tribale, dont le poids doit être relativisé**

La chute de Kadhafi était l'objectif consensuel des insurgés de 2011, mais *aucun ordre sociopolitique stable ni à plus forte raison aucun État n'a pu émerger.* Beaucoup l'analysent comme le « *retour en force des « identités primaires », façonnées et définies par les appartenances locales et les particularismes propres à chaque groupe, ou sous-groupe, ethnique ou tribal.* »⁽²⁾

Toutes les communautés prennent position en fonction de leurs intérêts propres et de leurs rivalités anciennes (voir carte n° 2 annexée au rapport).

(1) P. Haimzadeh, « Lignes de fracture en Libye, Des affrontements sans dimension religieuse », *Orient XXI*, octobre 2013.

(2) P. Haimzadeh, « En Libye, ce n'est pas le chaos, c'est la guerre », *Le Monde diplomatique*, avril 2015.

Comme le souligne Wolfram Lacher, chercheur à l'Institut allemand des affaires internationales et de sécurité, auditionné par la mission, **au sein de chaque camp, même au niveau le plus local, des acteurs se positionneront contre un accord si leurs rivaux locaux y sont favorables.**

C'est ainsi que la tribu des Machachiya, rivale traditionnelle de Zintan, s'est rangée du côté d'Aube de la Libye. D'autres tribus de Tripolitaine qui avaient longtemps constitué des bastions kadhafistes en 2011 (Warshafana, Nawil, Siaan) ont rejoint Khalifa Haftar pour des raisons là aussi essentiellement locales, qui recourent également la ligne de clivage de la guerre de 2011 entre insurgés et loyalistes. Dans le Sud, une partie des Toubous ayant pris position pour le général Haftar, certains groupes Touaregs se déterminent par réaction en faveur de Tripoli ⁽¹⁾.

Cette **prépondérance des pouvoirs locaux** ⁽²⁾ est à la fois une chance et un problème pour la Libye.

Une chance car une **forme d'équilibre de la dissuasion mutuelle** entre ces pouvoirs a dans une certaine mesure permis d'éviter que le pays n'emprunte la voie de l'affrontement national généralisé. Le caractère hyper-local du conflit a été un garde-fou contre l'extension d'une guerre civile à l'échelle du pays ⁽³⁾.

De plus, ces **conseils locaux** se sont imposés comme un **élément central de légitimation du pouvoir en Libye – et parfois le seul à jouir d'une autorité réelle.**

Mais comme l'ont souligné tous les interlocuteurs de la mission, la structuration de la vie politique par les forces tribales a ses limites :

– la première est de ne pas garantir contre les frictions entre notables. Sans être l'expression de véritables mouvements centrifuges, à l'exception de la Cyrénaïque qui compte un mouvement fédéraliste important, la **multiplication de ces pouvoirs locaux fait de la vie politique un équilibre précaire de pouvoirs sujets à négociations et conflits persistants.** Selon Ali Bensaad, chercheur

(1) *Trois groupes majeurs se partagent le contrôle du Sud libyen. Les Toubous, de la frontière soudanaise à la zone d'Oubari/Sebha, les Touaregs, dans l'Ouest, entre Ghadamès au Nord jusqu'à Oubari et les tribus arabes, qui sont présentes tant à l'Ouest qu'à l'Est. Les Touaregs, quelques dizaine de milliers d'individus sont présents dans le sud-ouest, les Toubous, environ 300 000, sont également présent au Niger et au Tchad. Enfin, les principales tribus arabes du Sud libyen sont aussi présentes en Cyrénaïque (les Zuwayya cohabitent avec les toubous dans l'oasis de Koufra).*

(2) *Des conseils de sages ont émergé, dont certains ont déjà exercé des responsabilités locales sous Kadhafi. En 2012, ont été élus parmi les indépendants, sur des fondements communautaires des personnalités du Fezzan, de Misrata ou de Benghazi issues de grandes familles bourgeoises dynastiques qui reconstruisent une trajectoire sociale à la faveur du changement de régime, en s'insérant dans une communauté dont ils s'instituent comme les représentants.*

(3) *Le conflit n'est pas le plus meurtrier, lorsqu'on le compare aux 200 000 victimes du conflit syriens, quelques 4000 victimes, mais il y a un vrai risque que la Libye s'enferme dans une logique de guerre civile – le fait qu'on se rapproche d'un accord multiplie les risques d'explosion de violence, d'opérations de déstabilisation menées par ceux qui s'opposent à une solution politique.*

auditionné par la mission, cette situation entraîne une **difficile nationalisation de la vie politique, c'est le terreau premier de l'instabilité** ;

– la deuxième est que **l'accumulation de légitimité tribale ne fait pas un Etat**, n'est pas en mesure de garantir son contrôle sur tout le territoire ;

– **le tribalisme n'est pas le système auquel aspire la majorité de la population, notamment les jeunes** – en effet, selon Jean-Marie Safa, la transition démographique et l'urbanisation du pays ont remis en question cette forme d'organisation sociétale auprès des jeunes générations, ce qui n'empêche pas sa résurgence à la faveur du vide institutionnel.

Comme cela a été souligné par le chercheur Luis Martinez devant la mission, **le contexte d'incertitude pousse les populations à se tourner vers leurs appartenances primaires, presque « familiales »**. Il renforce et exhume le pouvoir tribal qui se mourrait.

D'autant que l'expérience d'une relation asymétrique avec le pouvoir et le climat de concurrence entretenu par Khadafi ont diminué la capacité d'identification au bien public et que quatre années de conflit ont terminé d'installer un climat généralisé de défiance dans le pays.

Pour autant, non seulement la population, mais aussi l'ensemble des acteurs politiques, sont attachés à l'intégrité territoriale de leur pays et réclament une autorité centrale plus forte, mais les jeunes aspirent à un nouveau mode de participation politique.

Certains interlocuteurs de la mission font donc l'hypothèse que sans être une résurgence archaïque, **le tribalisme est reconstruit comme une forme moderne de solidarité et de clientélisme**, utilisant un substrat culturel préexistant pour le subvertir. **C'est une « demande d'intégration »⁽¹⁾ qui demande à être médiatisée, à l'échelle locale et nationale.**

Il faut donc à la fois s'appuyer sur les formes locales de légitimité et les pouvoirs tribaux, sans en surestimer l'importance, ce qui reviendrait à accentuer la fragmentation politique du pays – la question de la future organisation territoriale du pouvoir en Libye est à ce titre capitale.

2. La prégnance des divisions régionales à laquelle s'ajoute la question des « minorités » recoupe-t-elle aussi des enjeux de pouvoir strictement locaux

Il faut souligner l'importance des disparités régionales, héritage historique qui est lui aussi ressorti à la faveur de la chute du régime.

(1) A. Bensaad, « Les trajectoires chaotiques d'une reconstruction étatique », *Moyen-Orient* n° 25, Janvier-Mars 2015.

Les Ottomans (1551-1911), avant les Italiens (1911-1947), avaient unifié les trois provinces historiques de la régence de Tripoli (Tripolitaine), de Barqa (Cyrénaïque) et du Fezzan – qui sera administré par la France entre 1943 et 1951. Après l'indépendance de la Libye, la Cyrénaïque a été le cœur de la monarchie Senoussi (1951-1969), avant d'être marginalisée au profit de la Tripolitaine sous le régime de Mouammar Kadhafi.

La « chute du régime a naturellement reposé la question de l'équilibre territorial du pays. » ⁽¹⁾

Rappelons que **le mouvement de contestation est parti de Benghazi : ce n'est pas un hasard. Cette région, la Cyrénaïque, abrite des groupes se réclamant du fédéralisme.** Elle dispose d'importantes ressources pétrolières, de l'appui symbolique de la confrérie des Senousya (héritier de l'ancienne famille royale), et de l'appui militaire d'Ibrahim Jadhraan.

Les divisions régionales jouent aussi une place importante dans le paysage sécuritaire. Le Conseil national de transition a compté parmi ses membres de nombreux personnages politiques de Benghazi, éveillant les soupçons aussi bien des villes de Misrata et Zintan, cherchant à se démarquer dès 2012. Les groupes armés qui avaient participé à la libération des villes de l'ouest se sont sentis sous-représentés au sein des organes de transition, alors que d'anciennes rivalités entre Tripoli et Benghazi refaisaient surface – le refus de confier la sécurité de Tripoli à un non tripolitein, en a témoigné.

Selon Virginie Collombier, chercheuse associée à l'Institut universitaire européen de Florence au sein du Robert Schuman *Centre for Advanced Studies*, auditionnée par la mission, **le risque de partition de la Libye pourrait ne plus être si fictionnel** si les différentes régions ne sont pas mieux intégrées au dialogue national : « *c'est un scénario que je jugeais inenvisageable il y a quelques mois, mais les trois régions commencent à prendre des trajectoires différentes, le séparatisme en cyrénaïque pourrait se réveiller. Au Sud, où la situation humanitaire est désastreuse, la population se sent totalement exclue du processus politique.* »

Cependant, même si le mouvement fédéraliste connaît des soutiens de quelques tribus locales (Obeïdi Awaghir Magharba), les fédéralistes sont aussi isolés. En effet, ils se retrouvent de fait dans le camp de Tobrouk, dont le tropisme tripolitein est fort.

Les problématiques régionales se croisent sans se confondre avec d'autres questions : celle des « minorités », celle de la rivalité entre villes marchandes et côtières et populations d'origine bédouine, ou même celle du conflit de générations ⁽²⁾, pour n'en citer que quelques-unes.

(1) *Ibid.*

(2) Selon P. Haimzadeh, « dans les communautés berbérophones du djebel Nefoussa, les chefs de village refusent de prendre parti pour une des deux factions rivales à Tripoli, par crainte de subir ensuite des

Dans tous les cas, les alliances nationales reflètent là aussi des conflits locaux, dans lesquels il serait prudent de ne pas prendre parti.

Par exemple, les Berbères et les Toubous ont tous deux joué un rôle important dans le renversement du régime. Tous sont issus de territoires marginalisés et sont retournés à leur marginalisation après 2011. Ils déplorent leur « faible représentativité dans les organes de transition et négociations », et le manque de reconnaissance de leur territorialité et de leurs structures politiques propres.

Les Berbères se sont alliés au camp révolutionnaire de Misrata en raison de leur rivalité avec Zintan, les Toubous sont dans le camp adverse, en raison de leur opposition aux tribus arabes du Sud.

Autre exemple, une rivalité oppose les populations d'origine bédouine ou se reconnaissant comme telles, chez qui les structures traditionnelles claniques et tribales sont plus prégnantes, l'islam politique peu enraciné, ce qui les conduit à s'allier majoritairement à Tobrouk et les populations de tradition citadine et marchande, chez qui le projet de construction nationale mis en avant par l'islam politique y est, par tradition, mieux implanté, ce qui les pousse à opter pour Tripoli.⁽¹⁾

3. Les milices, artisans de la révolution, pourraient en être les fossoyeurs

Le vide créé par la chute de Kadhafi, en l'absence de véritable armée régulière, a placé sur le devant de la scène les milices qui l'ont combattu.

La militarisation immédiate de la réponse du régime au soulèvement populaire de 2011 a précipité l'émergence de groupes armés autonomes. Le CNT n'a ensuite pas su établir son autorité sur ces groupes armés dotés d'une nouvelle légitimité révolutionnaire, il n'a pas su non plus unifier une opposition faite d'une multitude de mobilisations locales autonomes.

Selon le chercheur Saïd Haddad⁽²⁾, auditionné par la mission, **on peut regrouper les différentes milices en quatre catégories :**

représailles de la majorité arabe. Mais ils ne peuvent empêcher de nombreux jeunes de rejoindre la force nationale mobile, puissante milice à dominante amazighe soutenant la faction dite « islamiste ». Cet engagement ne s'explique pas par leur adhésion à une quelconque forme d'islam politique, mais par l'antagonisme existant entre les populations amazighes du djebel et leurs puissants voisins arabes de la ville de Zintan », Le Monde diplomatique, avril 2015.

(1) A Benghazi par exemple, 40 % de la population est originaire des villes marchandes de Tripolitaine (Misrata, Zaouïa, Tripoli). Les 60 % restants se considèrent d'origine bédouine et appartiennent principalement aux neuf tribus historiques de Cyrénaïque, dites saadiennes. Les habitants se réclamant de la tradition bédouine ont rejoint le courant « nationaliste » par rivalité avec les populations originaires de Misrata, majoritairement favorables au camp « islamiste ».

(2) S. Haddad, « Ordre et désordre milicien en Libye », *Moyen-Orient* n° 25, Janvier-Mars 2015.

– les brigades révolutionnaires formées dès le début de la révolution en février 2011. Le système d’allégeance au commandant, l’expérience combattante caractérisent ces milices.

– les milices autonomes qui ont pris leur distance par rapport aux conseillers militaires locaux. Elles se caractérisent par leur forte structure communautaire.

– les brigades postrévolutionnaires créées en vue de pallier les insuffisances sécuritaires liées à la chute de Kadhafi. Elles sont principalement localisées dans les zones favorables au régime du colonel. Bien qu’elles n’aient pas une grande expérience militaire, elles se caractérisent par une forte identité communautaire.

– les milices *stricto sensu* qui sont des formations armées sans assises territoriales et communautaires solides. C’est la catégorie la plus hétéroclite ; allant des groupes extrémistes à la criminalité organisée.

La Commission libyenne des affaires des combattants estime le nombre d’hommes présents dans les milices à 215 000. Certaines sources évoque un total de 300 unités, de taille et de dénominations diverses. En comparaison, l’armée régulière libyenne et la police comptent respectivement près de 35 000 et 9 500 hommes. Ainsi, certaines milices ont été associées à la sécurité du pays tandis que d’autres ont été déclarées illégales.

Ces milices demeurent les maîtres du jeu au plan sécuritaire.

Le bref enlèvement du Premier ministre Ali Zeidan, le 10 octobre 2013 en a fait la preuve. Cet enlèvement a d’abord été revendiqué par le « centre d’opération des révolutionnaires », créé en juillet 2013 par le Président du Congrès général national, pour rassembler des milices officiellement placées sous l’autorité du Ministère de l’Intérieur. Cette structure a ensuite démenti son implication dans l’enlèvement, attribué à des branches dissidentes.

Après quatre ans de vide institutionnel et de dégradation du contexte sécuritaire, **les milices jouissent d’un sentiment d’impunité qui s’est illustré par des interférences constantes dans le jeu politique libyen, mais aussi, pour certaines, par la multiplication des exactions à l’endroit des populations civiles.**

Constatant l’accroissement de la violence et de l’insécurité, la population a manifesté son hostilité aux milices, à plusieurs reprises, dans les grandes villes du pays, appelant au retour des forces régulières de la police et de l’armée.

Des affrontements sporadiques pour le contrôle de territoires et de leurs ressources se sont multipliés entre groupes armés dont certains disposent d’un grand arsenal militaire – les conseils militaires de Misrata et Zintan possèdent des armes lourdes. On peut citer, en 2013 les brigades issues de Zintan, qui ont joué

un rôle important dans la libération de Tripoli et qui sont théoriquement affiliées au ministère de la défense, et d'autres groupes relevant du SSC et théoriquement placées sous l'autorité du ministère de l'intérieur.

Cependant, les différentes tentatives pour désarmer, démobiliser et réintégrer les milices au sein des forces armées ou de la police, n'ont jusqu'ici pas été concluantes⁽¹⁾, et rien ne dit que la tâche sera plus facile pour le gouvernement d'union nationale.

– de nombreux miliciens **s'estiment les seuls dépositaires de l'héritage révolutionnaire** et leur défiance à l'égard des diverses autorités politiques du pays, qu'ils jugent illégitimes, est patente ;

– du fait de leur nombre et de leur hétérogénéité, les milices ne se sont pas constituées en mouvement politique national, ce qui rend difficile leur intégration aux négociations en cours. Se sentant exclus du processus politique, **l'usage des armes demeure leur seul moyen de pression pour continuer à peser dans l'avenir du pays ;**

– leurs membres considèrent avec **la plus grande méfiance les projets d'intégration des milices dans ce qui n'est aujourd'hui qu'un embryon d'armée nationale, dominé par les autorités de Tobrouk, qui compterait selon eux trop de représentants de l'ancien régime.** Ils craignent que la haute hiérarchie militaire ne laisse pas assez de place aux chefs de milices, jugés soit trop peu disciplinés, soit trop proches des islamistes.

D. LA LIBYE N'EST PAS (ENCORE) UN « DJIHADISTAN »

1. La trajectoire des premiers mouvements djihadistes libyens apporte des clés de lecture essentielles à la compréhension de la situation actuelle

Les premiers groupes djihadistes libyens étaient déjà étroitement intégrés dans un réseau transnational.

La « première génération »⁽²⁾ de djihadistes libyens naît dans les années 60 et 70. Particulièrement actifs entre 1988 et 2001, leur expérience en Afghanistan les forme durablement. Ces combattants ne sont pas seulement animés par l'idéal anti-communiste du djihad mais fuient aussi la répression du régime de Kadhafi qui emprisonne des milliers de jeunes islamistes en 1989⁽³⁾.

(1) Voir le rapport d'information déposé par la commission des affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 14 novembre 2012 sur les Révolutions arabes, présidée par M. Jacques MYARD et rapportée par M. Jean GLAVANY, 20 novembre 2013.

(2) Dans son article "Libya: A Jihadist Growth Market", Wolfram Lacher, chercheur auditionné par la mission, distingue trois générations de djihadistes : (1) la première, de 1988 à 2001, centrée sur les membres du GICL; (2) la seconde, entre 2003 et 2010, marquée par le départ de djihadistes libyens pour l'Irak; (3) et enfin la dernière génération issue de la révolution du 17 février.

(3) F. Al-Fadhlii, "The political alternative in Libya and the state after the revolution".

A leur retour en Libye, ces derniers fondent le Groupe Islamique Combattant Libyen (GICL) ⁽¹⁾, dont l'officialisation n'intervient que quelques années plus tard. Officiellement formé en 1995 par Abou Laith Al-Libi, ancien lieutenant de Ben Laden, le GICL se fixe comme principal objectif la destruction du « régime d'apostat » du Colonel Kadhafi. L'organisation djihadiste ne se voit pas seulement comme le fer de lance de la lutte anti-Kadhafi, elle compte aussi incarner une composante à part entière du mouvement djihadiste mondial.

Le GICL est actif entre les années 1995 à 1998, période pendant laquelle ses membres tentent d'assassiner Mouammar Kadhafi à trois reprises. En réponse à cette vague d'attentats ciblés, la répression du régime est particulièrement violente : bombardements des massifs montagneux de la région de Derna ; campagnes d'arrestations massives, et surtout massacre de plus de 1 200 détenus de la prison d'Abou Selim à Tripoli en juin 1996.

Par souci de réconciliation, d'anciens membres du GICL ont été insérés dans le jeu politique et démocratique libyen. En 2007, le pouvoir libyen entreprend un dialogue avec le GICL afin d'encourager la déradicalisation de ses membres. Ces discussions sont menées par la Fondation Kadhafi, organisation caritative dirigée par le fils de Mouammar Kadhafi, Seïf al-Islam. Au terme de deux années de discussion, l'organisation djihadiste corrige sa vision de la religion dans un « code » de 417 pages intitulé « Etudes correctives dans la compréhension du Djihad » ⁽²⁾. Depuis, les dirigeants du GICL considèrent **le recours à la lutte armée** contre leurs coreligionnaires (et donc, contre le régime de Kadhafi à l'époque) **comme contraire à la loi islamique**, à l'exception notable des cas d'occupation étrangère.

Ce type d'abjuration est inédit dans les milieux djihadistes. En contrepartie, le régime libyen libère, entre 2009 et 2011, une centaine de membres du GICL détenus dans les prisons du régime. Cet « aggiornamento » djihadiste explique en partie la détermination de certaines personnalités du « camp de Tripoli » passées par le GICL, comme Abdel Hakim Belhadj, à jouer un rôle de premier plan sur l'échiquier politique de la Libye postrévolutionnaire. Cette « première génération » de djihadistes **s'intègre au sein de courants non-islamistes et cherche à se présenter comme révolutionnaire, et non comme djihadiste.**

Toutefois, l'ambiguïté des relations entre anciens djihadistes et les organisations terroristes demeure.

Depuis la révolution du 17 février, la plupart des anciens membres du GICL ont adouci leur discours, voire entrepris de profondes transformations idéologiques. Abdel Hakim Belhadj a par exemple fondé un nouveau parti, *Al-Watan* (la Patrie), à l'occasion des élections législatives du Congrès Général

(1) Ce groupe est inscrit sur la liste du CSNU répertoriant les organisations terroristes affiliées à Al-Qaïda.

(2) GICL, « Corrective Studies on the Understanding of Jihad », 2009.

National en juillet 2012. Il rassemble, pêle-mêle, anciens du GICL, islamistes modérés et non-islamistes.

Des ambiguïtés demeurent cependant. Khaled al-Charif, ancien numéro 2⁽¹⁾ du GICL, libéré de la prison d'Abou Salim depuis août 2011, dirige aujourd'hui la garde nationale libyenne. Or, parmi les brigades qui la composent, plusieurs ont un caractère djihadiste avéré, à l'exemple de la **Brigade al-Nour à Derna**⁽²⁾.

Certains adversaires politiques et militaires des anciens du GICL, comme le Général Haftar, jouent sur ces ambiguïtés en les associant à des mouvements beaucoup plus radicaux, tels qu'Ansar el-Charia ou l'Etat Islamique. Les objectifs réels des ex-cadres du GICL, aujourd'hui proches de la coalition « Aube de la Libye », demeurent toutefois difficiles à identifier. S'ils devaient se retrouver acculés par la réussite du dialogue, la question de leur positionnement à l'égard de ces groupes terroristes se poserait.

2. Facteurs d'implantation et d'endiguement de la menace terroriste : l'importance du régionalisme

Selon des documents des Forces américaines en Irak, les djihadistes Libyens représentaient le deuxième plus gros contingent en hommes parmi les étrangers rejoignant les groupuscules terroristes en Irak entre août 2006 et août 2007 : la moitié d'entre eux venant de Derna et un quart de Benghazi. Bien que pleinement intégrés dans les principaux réseaux terroristes transnationaux, **les contingences locales ont été des facteurs clés pour le développement de ces groupes, tout particulièrement en Cyrénaïque.**

La Cyrénaïque apparaît comme un foyer de rebellions propice à la radicalisation djihadiste.

L'implantation de groupes djihadistes dans les villes de Derna et Benghazi plonge ses racines dans leur longue tradition insurrectionnelle. Sous la monarchie (1951-1969), Derna et Benghazi accueillait la plupart des élites urbaines du pays, lesquelles jouissaient d'une grande emprise sur les affaires locales. Marginalisées sous la Jamahariyya Libyenne, elles sont alors entrées en opposition au régime de Kadhafi. Après l'insurrection des années 1990, les deux villes de Cyrénaïque ont été durablement marginalisées économiquement. La répression exercée parallèlement par le pouvoir n'a fait qu'accélérer le développement de courants locaux radicaux⁽³⁾.

Toutefois, les processus de radicalisation à l'œuvre à Derna et Benghazi ne peuvent être imputés qu'à la seule faiblesse historique de l'Etat

(1) I. Mandraud, « Du djihad aux urnes: Le parcours singulier d'Abdelhakim Belhadj », Paris, 2013.

(2) M. Fitzgerald, « Finding Their Place: Libya's Islamists during and after the 2011 Up-rising », in *The Libyan Revolution and Its Aftermath*, ed. Peter Cole et Brian McQuinn, Londres, 2015.

(3) Lacher, *op. cit.*

libyen. Les contextes locaux, caractérisés par des jeux de pouvoir pour le contrôle des villes et par des alliances de circonstance avec Ansar el-Charia, contribuent également à l'unification d'un « front » islamiste/djihadiste. Ces stratégies risquent d'accentuer les dynamiques individuelles en poussant une partie de la jeunesse de ces localités vers l'extrémisme.

A Benghazi, le conflit s'est cristallisé entre Ansar el-Charia et la « brigade du 17 février », d'un côté, face aux anciens officiers de l'armée libyenne, dont les forces spéciales Saeqa et le général Haftar. L'offensive du général Haftar lancée en mai 2014, l'« Opération Dignité », visait à « neutraliser la menace terroriste »⁽¹⁾. Pour Haftar, cette menace comprend, pêle-mêle, des brigades d'anciens rebelles se revendiquant de l'islam politique (Brigade du 17 février, brigade Rafa Allah Al-Sahati, rattachée au ministère de la défense sous le nom de « bouclier de Libye n°3 ») ainsi que les groupuscules djihadistes type Ansar el-Charia.

Si cette offensive a échoué dans la reconquête de Benghazi, elle a, en revanche, réussi à structurer le champ politique de Benghazi en unifiant sous une même bannière les adversaires du général Haftar (islamistes, groupes terroristes et anciens rebelles) au sein du Conseil de la Choura des Révolutionnaires de Benghazi, créée en juin 2014. Ce dernier se compose principalement d'Ansar al-Charia et de la brigade Rafah al-Sahati.

Cependant, la dynamique favorable à Ansar el-Charia à Benghazi est fortement ralentie depuis septembre 2014, au profit, semble-t-il, de l'Etat islamique. Capitalisant sur le soutien du nouveau parlement à Tobrouk élu en 2014 et sur l'appui égyptien, les forces du général Haftar, aidées par des milices locales, ont affaibli Ansar el-Charia lors d'une contre-offensive menée à l'automne 2014. Plusieurs de ses principaux chefs ont été éliminés – y compris son leader, Mohamed al-Zahawi. **Trois acteurs se disputent donc le contrôle de Benghazi : Ansar el-Charia, Daech et l'armée libyenne.**

Depuis janvier 2015, la dynamique Ansar el-Charia s'est ralentie pour deux raisons principales :

– la mort d'Al-Zahawi, confirmée en janvier 2015, marquant un tournant important pour l'organisation qui perd son leader ;

– un nombre conséquent de combattants d'AS, attirés par l'« image de marque » de *Daech* et ses succès en Syrie, font défection pour combattre sous la bannière de l'Etat Islamique.

D'autre part, Ansar el-Charia, contrairement à l'EI, ne dispose pas d'assises territoriales solides et homogènes en Libye : son implantation y est nettement plus éclatée et éparse.

(1) Hormis l'ancien GICL, deux groupes sont catégorisés comme « terroristes » selon le CSNU : Ansar el-Charia et Daech.

***Daech* a étendu son emprise sur le « croissant pétrolier » libyen.**

Comme en Syrie, la logique territoriale de *Daech* ⁽¹⁾ en Libye constitue une composante de ses modalités d'action. Son implantation en Tripolitaine y est homogène et recouvre une bande côtière – le « croissant pétrolier » – de 250 kilomètres, de l'Ouest de Syrte à l'Est de Ras Lanouf. Sa zone d'influence, elle, tend à se prolonger vers le Sud libyen.

Dans la ville de Syrte, la dynamique semble de plus en plus favorable à l'Etat islamique. Une partie de la tribu des Qadhafia (pourtant favorable aux Toubous au sud et à laquelle appartenait Mouammar Kadhafi) avait favorisé l'enracinement d'Ansar el-Charia. Depuis 2014, une dynamique d'adhésion à l'EI de la part d'anciens salafistes liés à Ansar el-Charia semble néanmoins s'être enclenchée ⁽²⁾. Fin mai 2015, **l'EI de Syrte s'accapare l'aéroport et une centrale thermique ; en octobre, il s'attaque au terminal pétrolier de Sidra.** Stratégiques, les terminaux pétroliers de Sidra et Ras Lanouf cristallisent par ailleurs les rivalités entre le gouvernement de Tripoli et d'Al-Beïda. ⁽³⁾

Contrairement à Benghazi, Derna ou Ajdabiya, Syrte n'a jamais été un berceau historique de l'islamisme. Elle reste un cas exceptionnel où l'implantation de *Daech* s'est principalement nourrie du ressentiment de la population locale qui a émergé après la révolution du 17 février. Par ailleurs, Misrata envisagerait sa reconquête avec l'appui des Zintanis et des Warshefana. Mais la crise de confiance entre Zintan et Misrata ⁽⁴⁾, d'une part, et l'absence (provisoire ?) de la menace de *Daech* sur Zintan, d'autre part, empêchent, pour l'instant, toute constitution d'alliance de ce type. **Les parties semblent attendre la constitution d'un gouvernement d'unité nationale avant de lancer toute intervention armée de grande ampleur.**

A Misrata, ville réputée comme la plus sûre du pays, l'EI a mené, fin mai 2015, une attaque symbolique puisque réalisée dans l'est de la ville, alors que l'EI est principalement implanté à son ouest. Bien que les forces de Misrata aient annoncé qu'elles combattraient les forces de l'EI, les rivalités politiques dans la ville, alimentées par des querelles tribales, ont empêché l'envoi de renforts supplémentaires. Pourtant, **Misrata joue un rôle majeur dans la lutte contre de l'EI au sein du croissant pétrolier. Pragmatique et modérée, la ville juge existentiel le combat contre le terrorisme.** Aidées par la Brigade 166, les forces

(1) Peu d'informations circulent quant à la composition exacte des combattants de l'EI en Libye. Leur nombre est estimé à 3.000 (intervention du ministre de la Défense devant la commission des Affaires étrangères le 28/10/2015). En revanche, sa composition est estimée tout aussi composite que celle qui prévaut en Irak et en Syrie (ralliant, pêle-mêle, anciens membres du parti Baath, tribus sunnites ralliées, combattants étrangers et fondamentalistes)

(2) *Le Monde*, « En Libye, après le sud saharien, la menace djihadiste gagne le littoral », 15 juin 2015.

(3) « Selon des experts, la production pétrolière libyenne est tombée, depuis le 13 décembre et le début des violences dans la zone du croissant pétrolier, à moins de 350 000 barils par jours, contre 800 000 auparavant. » *Libération avec AFP*, « En Libye, l'incendie du terminal d'Al-Sedra éteint », 2 janvier 2015.

(4) *En particulier depuis la « bataille de l'aéroport », entre juillet et août 2014, à Tripoli.*

de la ville ont par exemple expulsé *Daech* de la route Beni Jawad – Syrte en mars 2015, sans toutefois le repousser de Syrte et de Nawfaliah.

Le développement de l’EI est toutefois limité par la volatilité des logiques locales.

A Derna, en juin 2015, le conseil de la Choura (Brigades Abou Salim alliées à Ansar el-Charia) réussit à repousser *Daech* en dehors du centre-ville et de ses environs. L’alliance entre Al-Nosra et *Daech*, jusqu’alors en place à Derna, était avant tout fondée sur un rejet commun du général Haftar. Le spectre d’un retour des anciens officiers de l’ère Kadhafi pèse en effet sur les consciences collectives, particulièrement en Cyrénaïque. **Ce retournement d’alliance traduit l’exaspération de la population face aux exactions commises par *Daech*.**

Le rejet de *Daech* à Derna est instructif à trois égards :

Tout d’abord, car **c’est un sentiment profond, partagé par toutes les franges de la population locale** (islamistes, habitants conservateurs ou djihadistes). Ensuite, parce qu’il **s’effectue au bénéfice des mouvements djihadistes** (Ansar el-Charia) et non pas de l’armée nationale, comme l’on pourrait l’imaginer. Enfin, car il est d’une **intensité équivalente à la défiance exprimée à l’égard de l’armée nationale et, surtout, du général Haftar** : l’alliance entre Ansar-Charia et *Daech* se fondait avant tout sur le rejet d’Haftar ⁽¹⁾ et l’armée nationale s’est vu refuser la possibilité de participer aux principaux combats pour repousser *Daech* de la ville.

Par ailleurs, les structures tribales en Cyrénaïque pourraient prévenir les ralliements massifs à l’EI et empêcher ainsi l’extension possible de *Daech* dans cette région. Aucune tribu ne s’est pour l’instant ralliée officiellement aux groupes terroristes. Ces dernières accusent les mouvements djihadistes d’avoir assassiné un certain nombre de cadres tribaux de l’armée depuis 2011. Elles s’opposent par ailleurs à tout mouvement « centralisateur », qu’il soit islamiste, politique ou militaire.

Pour autant, des alliances ambiguës avec les terroristes restent possibles : la ville d’Ajdabiya, dont les dirigeants sont pourtant proches de Tobrouk, abriterait par exemple un centre de prêche d’Ansar el-Charia. De nombreuses accusations sont dirigées à l’encontre de certains membres de la tribu des Megharba, dont certains auraient rejoint les rangs de l’Etat islamique dans le croissant pétrolier. Les accusations portent en particulier sur Oussama Jedhran, dont la famille occupe une place importante à Ajdabiya. Son frère, Ibrahim

(1) Ce rejet est réciproque dans la mesure où la coordination des troupes de l’armée nationale favorables au Colonel Faraj Baraassi (commandant du Djebel Akhdar) avec les brigades islamistes pour repousser *Daech* n’a pas été cautionnée par Haftar. Le « commandant général des forces armées » a d’ailleurs décidé de limoger son rival au sein de l’armée.

Jedhran, dirige la PFG⁽¹⁾ qui contrôle les terminaux pétroliers de Ras Lanouf, Sidra et Zueitina.

3. Les aspects transnationaux du terrorisme libyen

Les connexions syriennes ont des répercussions sur la crise libyenne mais aussi sur la stabilité de ses voisins.

Outre l'établissement d'un canal d'envoi de combattants djihadistes vers la Syrie dès la chute du régime de Kadhafi⁽²⁾, **la connexion avec les réseaux terroristes syriens a eu deux impacts majeurs** sur la situation du pays.

Le premier, l'implantation durable d'une franchise de l'Etat islamique en Libye. Beaucoup de djihadistes libyens qui se battent en Syrie aux côtés de l'EI (en particulier au sein de la Brigade *al-Battar*, formée par des Libyens fin 2012) reviennent alimenter et soutenir les structures de l'Etat islamique en Libye ;

Le deuxième, l'établissement d'un foyer d'entraînement pour des combattants étrangers (Tunisie⁽³⁾ en particulier). Ansar el-Charia a particulièrement bénéficié de ces hommes venant s'entraîner en Libye⁽⁴⁾. **A cet égard, la ville de Sabratha est devenue un important pôle d'attraction et de contacts entre les djihadistes libyens et tunisiens.**

Une connexion s'est aussi établie avec les groupes terroristes présents au Mali par l'apport d'un soutien armé direct. Selon Wolfram Lacher, « à partir de janvier 2013, plusieurs dizaines de djihadistes de Derna et Benghazi ont participé à des combats impliquant l'armée française dans le Nord du Mali. En juin 2014, un dirigeant de la branche d'Ansar el-Charia à Ajdabiya a été tué. » **Selon les autorités françaises, 40 % du matériel des groupes terroristes qui combattent au Mali proviendrait des stocks d'armes libyens⁽⁵⁾.**

Les déplacements des terroristes entre le Sud de la Libye et la Bande Sahélo-Saharienne sont en outre facilités par un corridor stratégique : la Passe de Salvador. Elle est située à la triple frontière de l'Algérie, du Niger et de la Libye, où transitent de nombreux trafics (drogue, contrebande, etc.) Zone d'une importance majeure, la France y a implanté une base avancée à Madama, située à

(1) *Petroleum facilities guard, Garde des installations pétrolières*

(2) *Conseil de Sécurité de l'ONU, Final report of the Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1973 (2011) Concerning Libya, S/2014/106, 15 février 2014, et « In Turnabout, Syria Rebels Get Libyan Weapons », New York Times, 21 juin 2013.*

(3) *De nombreux observateurs font état d'un afflux progressif de djihadistes étrangers – et particulièrement tunisiens – vers la ville de Sabratha, située à une cinquantaine de kilomètres de la frontière tunisienne. Les autorités tunisiennes rapportent que Seifeddine Rezgui, l'auteur du massacre de Sousse, aurait reçu un entraînement au maniement des armes par des djihadistes en Libye.*

(4) *Aaron Zelin, New evidence on Ansar el-Charia in Libya Training Camps, Washington D.C., Institute of Near East Policy, 8 août 2013.*

(5) *Sources militaires françaises, Interim report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1973 (2011) concerning Libya.*

100 kilomètres de la frontière libyenne, pour lutter contre la menace djihadiste. **Les groupes terroristes parviennent néanmoins à déjouer la surveillance aérienne** en formant « de petits convois de un, deux ou trois pick-up pour ne pas être repérés. Certains se déplacent même à dos de chameau. »⁽¹⁾

Malgré une insistance médiatique sur le Sud-Libyen, la Cyrénaïque et le « croissant pétrolier » concentrent le plus grand nombre de djihadistes internationaux.

La Libye est devenue une zone d'entraînement pour la formation des djihadistes de la région, en particulier tunisiens. Cette présence fait courir un risque sécuritaire majeur pour les pays d'origine au moment de leur retour. **Cette menace semble toutefois se concentrer principalement dans le nord du pays** où les rivalités politiques favorisent l'émergence d'alliances autrefois impossibles avec les groupes terroristes.

Selon le secrétaire d'Etat tunisien chargé des Affaires sécuritaire, Rafik Chelly, **les auteurs de l'attentat du Musée du Bardo** en janvier 2015 (Yassine Abidi et Hatem Khachnaoui) **se sont formés sur le sol libyen.** Il ajoute qu'ils « ont quitté clandestinement la Tunisie en décembre 2014 pour la Libye où ils ont pu se former aux armes en Libye. **Il y a des camps d'entraînement pour les Tunisiens à Sabratha, à Benghazi et à Derna** »⁽²⁾. C'est bien dans le Nord de la Libye et non dans le Sud que ces derniers se sont entraînés.

Il est aujourd'hui avéré **qu'une cellule de djihadistes libyens a joué un rôle déterminant dans l'attaque du complexe d'In Amenas** dans le nord du Mali, en janvier 2013. A la suite de cette prise d'otage, certains médias ont pointé le fait que le Sud de la Libye était « sous le contrôle d'Al-Qaïda ». Or, d'après Wolfram Lacher « *la prise d'In Amenas a seulement prouvé que des groupes basés au Mali pouvaient se déplacer à travers le Sud-libyen grâce à des complices locaux* ». **En effet, le Sud-libyen sert principalement de transit**⁽³⁾ **aux djihadistes mais ne semble pas constituer, pour l'heure, un repaire stable et stratégique, même s'ils bénéficient de relais directs ou indirects de la part de la population locale**⁽⁴⁾.

D'autre part, la rivalité Toubou/Touareg et les conflits inter-tribus semblent pour l'heure être les seules logiques dominantes dans cette région : Toubous comme Touaregs ne cherchent pas à prendre directement le contrôle de ces champs pétrolifères : ils n'en auraient pas la capacité. En revanche, ils les perçoivent comme une source potentielle d'emploi en espérant être recrutés par les sociétés qui assurent la sécurité de ces sites. Surtout, se joue au Sud la question de

(1) *Jeune Afrique, Niger et Tchad : les nouvelles cibles d'Al Qaïda, 10 juin 2013*

(2) *Le JDD, Attentat de Tunis : les deux terroristes formés en Libye, 21 mars 2015.*

(3) *Le triangle Ubari-Sebha-Murzuq constitue, à ce titre, une plaque tournante de trafics en tout genre (êtres humains, armes, drogues, etc.)*

(4) *Mokhtar Belmokhtar et Iyad Ag Ghaly, chef du groupe islamiste Ansar ed-Dine, ancien chef de la rebellion touarègue des années 1990, auraient séjourné dans cette zone (Sebha, Ubari)*

la réconciliation nationale : elle doit trouver une réponse politique inclusive, si l'on veut éviter le rapprochement de certaines communautés avec certains groupes djihadistes armés.

4. La menace de l'Etat islamique ne doit pas être sous-estimée

La détermination dont nous faisons preuve pour éradiquer la menace terroriste en Irak ou en Syrie, restera vaine tant que des États faillis leur offriront un repli stratégique. Nous l'avons vu avec *Al-Qaida* : à la suite de l'intervention américaine en Afghanistan, son centre de gravité a migré des zones tribales pakistanaises vers la péninsule arabique, la Corne de l'Afrique et le Sahel. Or le scénario à l'œuvre sous « l'ère *Al-Qaida* » pourrait se reproduire sous « l'ère *Daech* », avec une nuance de taille : celui-ci opère déjà en Libye, où il dispose d'une assise territoriale de plus de 250 km autour du croissant pétrolier.

Selon les informations dont vos rapporteurs disposent :

– l'apparition de *Daech* en Libye fait suite à l'annonce, en novembre 2014, de l'extension du Califat à l'Afrique du Nord ⁽¹⁾.

Dans les jours qui suivent, trois « *wilayat* » (régions) sont créées en Cyrénaïque, Tripolitaine et au Fezzan. En réalité, cette extension de *Daech* est due au ralliement à l'organisation terroriste de groupes préexistant en Libye. Aujourd'hui, le groupe est solidement implanté dans la région de Syrte, où il tient plus de 200 km de bande côtière et continue d'accroître sa présence.

– faute d'entente entre les acteurs locaux, *Daech* poursuit son extension en Libye contribuant à la déstabilisation progressive non-seulement du pays, mais de toute la région.

– enfin, avec un possible reflux de combattants djihadistes, du théâtre du Levant, en cas de défaites successives de *Daech*, la Libye est d'ores et déjà une nouvelle terre de djihad, pour poursuivre l'extension du Califat et menacer directement l'Europe, à moins d'une heure de vol de ses frontières Sud.

Dans la **Wilaya de Tripolitaine**, la plus importante des trois régions, l'implantation de *Daech* a été facilitée, fin 2014, par la présence de membres d'Ansar al-Charia dans la ville de Syrte dès 2013. Son modèle de gouvernance est encore en construction, mais elle est fermement implantée dans une bande côtière de 230km autour de Syrte. Elle comprend plusieurs milliers d'hommes, dont de nombreux étrangers. Elle possède du matériel de combat léger et au moins un char.

Responsable de l'égorgement des coptes égyptiens en février 2015, ce groupe terroriste mène régulièrement des exécutions publiques à des fins de

(1) Voir la carte n°3 annexée au présent rapport.

propagande. Ses objectifs sont de s'étendre à l'Ouest, vers Tripoli ou elle entretient une présence pour le moment diffuse et de s'emparer des infrastructures pétrolières, afin d'assurer ses ressources budgétaires.

La **Wilaya de Cyrénaïque**, elle, est née de l'allégeance à *Daech*, le 16 novembre 2014, du Conseil de la Choura de la Jeunesse Islamiste, conglomérat de milices radicales de la région de Derna. Elle comporte de nombreux combattants étrangers. Elle participe également aux combats à Benghazi. Elle possède de nombreux pick-ups et quelques armes lourdes.

Partiellement chassée de Derna par des milices proches d'*al-Qaida*, elle possède toujours des combattants dans la zone côtière Derna – Benghazi – Ajdabiya où elle mène une politique d'assassinats ciblés. Par ailleurs, cette *wilaya* contrôle aujourd'hui une zone côtière dans la région de Nofilia, à l'Est de Syrte.

Enfin, la **Wilaya du Fezzan**, est de création plus récente. Elle est implantée au Sud de Syrte, dans la région de Hun et Waddan. Elle serait responsable de l'attaque des sites pétrolifères du bassin de Syrte, principale source de revenus des camps nationalistes et islamistes en Libye.

Cette *wilaya* tente de s'étendre vers le Sud. Si un groupe de combattants locaux s'est rallié à elle dans la région de Koufra (Sud Est), elle éprouve cependant des difficultés à enrôler les Touareg dans le Sud-Ouest du pays.

Quels sont aujourd'hui les risques d'expansion et dissémination de Daech ?

Depuis l'annonce en 2014 de l'extension du califat à la Libye, **des liens effectifs se sont tissés entre les théâtres syrien et irakien et les différents groupuscules terroristes égyptiens (Sināï), tunisiens et libyens qui se traduisent notamment par l'envoi d'émissaires et les échanges de combattants.** La propagande efficace de *Daech* en Libye attire essentiellement des combattants locaux (tunisiens et égyptiens notamment) ce qui en fait la plaque tournante du terrorisme en Afrique du Nord. Les activités terroristes liées à la Libye se retrouvent en Tunisie, Egypte, Tchad mais aussi jusqu'au Mali ou au Soudan. De fait, **la Libye est devenue pour *Daech* la base principale d'exportation du terrorisme en Afrique du Nord.**

Les différentes Wilayas de *Daech* sont désormais solidement implantées en Libye. Elles profitent de la désunion des acteurs locaux, d'une communication maîtrisée et du contrôle d'une importante zone autour de Syrte. Contenues en Tripolitaine par les puissantes milices des environs de Tripoli, *Daech* pourrait s'étendre en Cyrénaïque et vers le Sud. En l'absence de solution politique, il est peu probable de voir les acteurs locaux développer une réponse efficace pour contenir cette menace.

De façon plus globale, **l'extension du Califat de *Daech* en Libye pourrait bénéficier des coups portés aux groupes djihadistes en Syrie et en**

Irak. Plusieurs défaites de *Daech* pourraient, à terme, pousser hors du territoire de très nombreux combattants étrangers. Ces derniers, pour la grande majorité issus de l’Afrique du Nord, pourraient alors venir renforcer *Daech* en Libye, avec une expertise certaine et un désir de revanche intact.

II. L'ACCORD EST PROCHE MAIS SA CONCLUSION BUTE ENCORE SUR DES OBSTACLES QUE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE DOIT SE DONNER LES MOYENS DE LEVER

Un **nouvel envoyé spécial des Nations-Unies, Martin Kobler, a récemment remplacé Bernardino León**, qui malgré l'immense travail accompli, a échoué à trouver un accord. De plus, le journal *The Guardian* a récemment révélé son potentiel conflit d'intérêts entre son poste onusien et sa candidature à la direction de l'académie diplomatique nouvellement créée par les Émiriens. Quelle que soit la validité de cette accusation, elle a porté un coup à la crédibilité du processus de négociations.

Il est à craindre que sans implication accrue de la communauté internationale, les négociations menées sous la seule égide de l'ONU ne doivent repartir de zéro et ne s'enlisent, alors que la situation est critique.

Il faut donc **saisir l'occasion de l'arrivée du nouvel envoyé spécial pour donner une nouvelle impulsion aux négociations en changeant de paradigme :**

– d'un côté, **faire pression, y compris au moyen de sanctions, contre ceux qui veulent torpiller l'accord ;**

– de l'autre, **convaincre les hésitants qu'ils ont davantage à perdre en cas d'échec des négociations qu'à gagner au maintien du *statu quo* ;**

– **intégrer toutes les composantes du paysage politique libyen dans un nouveau format de négociations et s'assurer que les alliés de la Libye poussent plus fermement toutes les parties à la conclusion immédiate de l'accord.**

A. L'ACCORD EST IMMINENT MAIS DES JEUX DE POUVOIRS EMPÊCHENT SA CONCLUSION IMMEDIATE

1. Les négociations menées depuis janvier 2015 sous l'égide de l'ONU ont abouti, en octobre dernier, à l'annonce d'un Gouvernement libyen d'unité nationale, cependant rejeté par les deux Parlements rivaux

La médiation inter-libyenne est en cours depuis janvier 2015, sous l'égide des Nations-Unies.

L'équipe du représentant spécial, Bernardino León, a fait le choix de **multiplier les canaux de dialogue, en associant étroitement les pays voisins de la Libye**. En parallèle des discussions parlementaires qui se sont tenues au Maroc, à Skhirat, les représentants des partis politiques se sont réunis à Alger et les municipalités à Bruxelles et Tunis, en mars 2015 mai 2015. Une réunion a également été organisée avec des femmes politiques issues de la société civile en avril 2015. Enfin, en mai 2015 une réunion des chefs tribaux a eu lieu au Caire.

Le 8 juin 2015, Bernardino León, a remis aux parties une quatrième version de son projet en vue de la formation d'un gouvernement d'union nationale, avec l'espoir d'aboutir prochainement à un accord. Après trois propositions rejetées, cette dernière version de l'accord a été paraphée le 11 juillet 2015 à Skhirat, au Maroc.

C'est dans cette même ville que **Bernardino León a annoncé le 8 octobre 2015, la constitution d'un gouvernement libyen d'unité nationale (GuN).**

Il était indispensable pour la crédibilité du processus de parapher au plus vite un texte consensuel, en fixant une limite aux discussions, ce qui a été fait en juin, et d'annoncer la formation d'un gouvernement d'union nationale.

Le projet d'accord prévoit une nouvelle distribution des pouvoirs selon une carte institutionnelle remaniée, combinaison dans laquelle la Chambre des représentants et la ville de Misrata (rassemblant la majorité des modérés du CGN) tirent leur épingle du jeu, suscitant un rejet de la part des « durs » des deux camps.

Selon cet accord, **le pouvoir exécutif serait détenu, pour un an, par un gouvernement d'unité nationale dirigé par un conseil présidentiel.** L'organisation d'élections est annoncée au terme d'une période de transition qui ne doit pas excéder deux ans.

Ce Conseil Présidentiel comprendrait six personnalités. Le Premier ministre, Fayez Sarraj (CDR, mais originaire de Tripoli), lequel doit être entouré de trois vice-premiers ministres : Ahmed Meitig (Misrata, CGN), Fathi Mejbari (CDR) et Musa Kuni (Touareg), représentant respectivement, l'ouest, l'est et le sud. Deux principaux ministres sont également proposés : Omar Aswad de Zintan, ville alliée du « camp de Tobrouk », et Mohammed Ammari, un des membres principaux de l'équipe de dialogue du CGN.

Chacun des membres de ce Conseil présidentiel assurera la représentation de la Libye sur la scène internationale, « à tour de rôle ».

Outre son rôle traditionnel d'organe consultatif, **la proposition confère un pouvoir beaucoup plus étendu au Haut Conseil d'Etat** dans la désignation et révocation du Premier ministre et du gouvernement, et dans la nomination de hauts fonctionnaires. La nécessité de recueillir l'avis du Haut Conseil d'Etat sur toutes les lois a aussi été proposée. En cas de désaccord du Conseil, le Parlement et le Gouvernement devront négocier avec lui sur les projets de loi. **La composition du Conseil d'Etat offrirait une large place au CGN** puisque au moment de la rédaction de ce rapport, sur ses 120 membres, 90 proviendraient de l'ancien Congrès, les 30 derniers membres seraient quant à eux choisis parmi les tribus.

Politiquement, ces nouvelles institutions octroient un rôle de premier plan aux représentants de Misrata, suscitant la méfiance de Zintan et le rejet d'une grande partie de l'opinion publique en Cyrénaïque. Outre le vice-premier, Ahmed Meitig, deux autres personnalités originaires de Misrata se verraient confier des rôles clé au sein des nouvelles Institutions libyennes :

– le Conseiller à la sécurité nationale proposé par la mission onusienne, Fathi Bashagha (originaire de Misrata et boycotté du Parlement) aurait le rang de ministre et assurerait la présidence du Conseil de sécurité nationale.

– la présidence du Conseil d'Etat pendant la phase de transition serait quant à elle confiée à Abdelrahman Suweihli (membre du CGN et également originaire de Misrata).

S'agissant du Gouvernement d'Union Nationale en lui-même, sa composition résulte d'un savant dosage politique, tribal et régional et réunit 17 membres. Ce gouvernement traduit avant tout les efforts déployés par la mission onusienne – au terme d'un processus d'un an qui aura rassemblé près de 150 personnalités libyennes – **pour agréger et combiner une multitude de courants libyens**, aux rivalités parfois exacerbées depuis l'éclatement de la révolution et aux agendas bien souvent contradictoires.

2. Le compromis atteint à Skhirat, aussi fragile et partiel soit-il, est néanmoins une avancée majeure, qui doit être soutenue

Il ne faut évidemment pas surestimer la portée de cet accord. C'est une feuille de route commune *a minima* qui a été actée à Skhirat, qui **ne règlera pas tous les contentieux politiques libyens ni ne résoudra tous les problèmes du pays.**

Mais selon Claudia Gazzini, chercheuse à l'*International Crisis Group*, le consensus, **aussi incomplet et fragile soit-il, est une avancée majeure, au moins pour deux raisons :**

– le **primat de la solution politique en Libye est désormais acté par la grande majorité des acteurs ;**

Il faut ici saluer l'implication et le travail accompli par l'ONU. **Les avancées réalisées en à peine un an sont quoi qu'on en dise impressionnantes, compte tenu de la situation de départ :** le dialogue a été rétabli là où il avait disparu et il rallié un nombre important d'acteurs influents en Libye à une solution politique.

Il y a moins d'un an, personne ne soutenait la médiation dans la région. Le « narratif » était très exclusif, opposant schématiquement kadhafistes contre islamistes. De l'avis unanime des interlocuteurs de la mission, Bernardino Leon a réussi la mission presque impossible de faire dialoguer les deux principales instances politiques du pays.

La dynamique sociale a changé, la population veut un accord de paix, **même si personne ne veut partager le pouvoir et qu'aucun ne renonce véritablement à préparer la guerre**, les parties ont conscience de ce changement au sein de l'opinion ;

– **l'objet même de l'accord est consensuel et fortement soutenu par l'ensemble de la population et les partenaires régionaux de la Libye**. La mission onusienne a su impliquer un large spectre d'acteurs et de parties prenantes du dossier libyen, et les amener à un objectif consensuel : la formation d'un gouvernement d'union nationale, doté des moyens réels de gouverner à Tripoli et capable de restaurer une forme de stabilité sur l'ensemble du territoire.

Le compromis atteint en juillet et en octobre est **un puissant message adressé au peuple libyen et aux négociateurs pour aboutir rapidement à un accord**.

Cependant, cet accord aurait dû être approuvé par tous les participants avant le 20 octobre 2015. « *Le HoR (la Chambre des représentants), le GNC (le Congrès général national), tous ceux qui participent, dans les municipalités, les organisations de la société civile, les tribus, etc., doivent désormais approuver cet accord par un vote* » a rappelé Bernardino Leon. **Or il a été rejeté par les Parlements de Tobrouk et Tripoli.** ⁽¹⁾

Deux scénarii sont maintenant possibles :

– **une validation partielle de l'accord** : Bernardino Leon était conscient de ce risque mais a déclaré, lors de sa rencontre avec la mission, être prêt à accélérer la validation d'un accord partiel, quitte à rallier les acteurs prêts à s'engager dans la voie legaliste. Dans ce cas, mais dans tous les cas, il faudra poursuivre le processus de négociation et maintenir le dialogue avec ceux qui n'auront pas signé l'accord. Le plus important est de convaincre les modérés de Tripoli de soutenir l'accord, ainsi que Misrata, sans quoi il sera impossible d'installer le gouvernement à Tripoli.

– **pas d'accord** : ici les perspectives sont incertaines, le processus devrait reprendre à zéro. De l'avis unanime des personnes auditionnées, nul ne sait quelles pourraient être les conséquences d'une non-signature.

Prenant acte des critiques formulées contre la sur-présentation de Misrata dans les institutions proposées par l'ONU, León a proposé le 2 novembre 2015, avant son départ, d'élargir le conseil présidentiel libyen de six à neuf membres, en assurant une meilleure représentation de Benghazi, deuxième ville du pays violemment disputée.

(1) Selon Claudia Gazzini « *le paradoxe de la mission de Bernardino León est que, faite pour aboutir à un seul gouvernement d'union nationale à partir de deux gouvernements, elle aboutit pour l'instant à une situation à trois gouvernements* »

A la date de publication du présent rapport, l'accord trouvé à Skirhat avec les représentants des parties n'a toujours pas été définitivement entériné par les deux parlements mais les pourparlers de paix se poursuivent sous l'égide du **nouvel émissaire de l'ONU remplaçant Bernadino Leon, le diplomate allemand Martin Kobler.**

Il y a des raisons d'espérer. Les parties sont poussées au réalisme dans leurs exigences politiques. Tripoli, qui il y quelques mois à peine, refusait encore tout dialogue avec la communauté internationale, aurait proposé des noms consensuels pour le poste de Premier ministre et serait prêt à continuer à négocier le contenu des annexes.

De plus, même si les groupes anti-dialogue tiennent Tripoli, les modérés peuvent s'appuyer sur la volonté profonde de la population et de la majorité des acteurs politiques d'un retour à la stabilité.

Enfin, la présence de *Daech* sur le territoire libyen pourrait aussi accélérer le compromis politique. La libération de Benghazi est annoncée et reportée depuis des mois. Khalifa Haftar se rend compte lui aussi qu'il n'y aura pas de victoire militaire.

B. SANCTIONNER CEUX QUI, DANS CHAQUE « CAMPS » VEULENT SABOTER L'ACCORD

1. Les négociations sont aujourd'hui prises en otage par les extrêmes

Du côté de Tripoli, les diverses composantes d'Aube de la Libye sont divisées et sa part la plus hostile à un accord multiplie les menaces à l'égard de ceux qui accepteraient un compromis politique.

Les irréductibles d'Aube de la Libye se sont regroupés au sein du « Front de la persévérance » (Jabhat al Somoud), le 15 juin 2015. Ce front regrouperait des éléments hétéroclites venant de Misrata, Tripoli et Zawiyaa, parmi lesquels des brigades révolutionnaires (brigade de Salah Badi de Misrata, qui avait participé à la prise de l'aéroport de Tripoli en juillet 2014, les chevaliers de Janzour ou encore la force nationale mobile) ; des brigades islamistes (force de dissuasion, brigade de Gheniwa du sud, brigades de toufane, al-Ghaba et Al Forqan proches de certains membres du GCN anciens du groupe islamique combattant libyen milices de Zawiyaa) ; enfin, d'autres groupes armés considérés comme criminels, comme la 11ème compagnie du sud de Tripoli, accusée de meurtres et de torture.

Dans son communiqué, le Front s'en prend nommément à Bernardino Leon et rejette son « maudit document, accusé de remettre en cause la souveraineté de la Libye. » Sont soutenus par les plus durs du CGN Sherif, et certains boycotteurs comme al-Manaï. En mai dernier, le Mufti Sadeq al-Ghariani, un des pères spirituels des « durs », a qualifié l'accord « non pas de paix mais de

reddition » et de fuyards ceux qui accepteraient le compromis politique. Il a lancé des appels à faire couler le sang et rejeté toute idée de cessez-le-feu local sans l'aval du CGN. Cette coalition de milices hétéroclite de Somoud est un levier pour les plus durs du CGN, jeu dangereux, car ses composantes peuvent aussi faire pression sur lui, comme ils l'ont fait dans le passé, et échapper à tout contrôle.

Certes, ces déclarations intempestives traduisent moins le poids politique que l'isolement des plus durs. De l'avis unanime des interlocuteurs de la mission, ils ne peuvent plus refuser un accord. Cette composante d'Aube de la Libye cherche en réalité à gagner du temps, et joue la politique du pire en repoussant les discussions jusqu'à la fin du mandat des députés de Tobrouk.

Cette minorité, issue des villes mêmes où des cessez-le-feu locaux ont été signés dans les derniers mois, pourrait avoir un pouvoir de nuisance important, en s'appuyant sur la crainte d'une « trahison » de la révolution. **Il ne faut pas se faire d'illusion sur leur motivation à faire dérailler le processus et à différer la mise en œuvre de l'accord.**

Les « durs » contre un accord se trouvent aussi du côté de Tobrouk. A l'approche de l'échéance du 21 octobre la Chambre des représentants à Tobrouk était en effet agitée par une rivalité de plus en plus exacerbée entre les « modérés » d'un côté et l'activisme des « durs » de l'autre.

Ces « durs » n'ont pas un intérêt immédiat à entériner cet accord, ils se répartissent en deux camps :

– une partie d'entre eux (menés par le général Haftar et le CEMA Abdelrazzak al-Nadhour) souhaitent la mise en place d'un conseil militaire et sont sur une ligne résolument « anti-dialogue ».

– une autre partie (menés par des fédéralistes comme le président du Parlement Aguila Saleh), sont partisans quant à eux d'un conseil présidentiel.

2. Il est inacceptable qu'une minorité d'acteurs impose son veto aux négociations ou que certains acteurs jouent la montre

Il convient de condamner avec plus de fermeté toute tentative visant à torpiller l'accord, dans les deux camps.

Pour cela, **l'usage des sanctions doit être sérieusement envisagé, y compris au niveau européen.**

Il faudrait brandir la menace de sanctions contre les membres éminents de cette nouvelle coalition au sein d'Aube de la Libye et que les « spoilers » sentent que la menace des sanctions est réelle, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui.

La piste onusienne semble pour l'heure fermée – il est peu probable que la Russie et la Chine n'opposent pas leur veto à l'adoption de sanctions contre ceux qui cherchent ouvertement à saper l'accord politique.

L'Union européenne doit adopter des mesures restrictives autonomes, en veillant à ce qu'elles soient équilibrées et justifiées, notamment par l'envoyé spécial des Nations-Unies, afin de ne pas être interprétées comme une prise de partie dans le conflit.

Enfin, il convient de **clairement signifier à ceux qui s'accommodent du *statu quo* qu'ils ont plus à perdre en cas d'échec des négociations**. Il est inenvisageable d'engager les programmes de soutien à la Libye, de planifier les arrangements sécuritaires ou même d'envisager une levée de l'embargo sur les armes, y compris pour lutter contre *Daech*, en l'absence de gouvernement d'unité nationale approuvé par les deux coalitions.

C. LE FORMAT DES NÉGOCIATIONS DOIT CHANGER POUR S'ÉLARGIR À L'ENSEMBLE DES COMPOSANTES DE LA SCÈNE POLITIQUE LIBYENNE

Le paragraphe de l'accord et la constitution d'un gouvernement d'union nationale sont un premier pas indispensable mais non suffisant : la communauté internationale doit soutenir la poursuite du dialogue politique, dialogue qui doit changer de format pour aboutir.

- 1. Le paragraphe de l'accord et l'annonce d'un gouvernement d'union nationale: non pas la fin des discussions mais une invitation à poursuivre le dialogue dans un format qui doit impérativement changer**

Le paragraphe de l'accord et la constitution d'un gouvernement d'union nationale ne sont qu'une étape.

C'est à la fois un avertissement pour le CGN et ceux qui dans les deux « camps » refusent l'accord, et une invitation à poursuivre le dialogue sur des points qui sont bien plus essentiels que le simple accord de principe sur la formation d'un gouvernement d'union nationale.

La signature d'un accord ne signifie donc pas la fin du dialogue politique, bien au contraire. Il faut désormais s'efforcer de rallier les modérés de Tripoli au dialogue politique en ayant une approche la plus équilibrée et la plus inclusive possible.

Adopter une position trop légaliste à ce stade des discussions aurait été une erreur politique. Conscient du besoin de réunir un très large consensus politique pour sortir le pays de l'ornière de la guerre civile, León n'a cessé de rappeler que la porte restait ouverte au CGN. Lors de son audition devant le

Conseil de sécurité, le 15 juillet 2015, il a remercié les parlementaires de Tripoli d'avoir participé au dialogue. ⁽¹⁾

Il serait en effet irréaliste de croire qu'un accord peut être viable en excluant une des parties au dialogue, dans la mesure où le « camp » de Tripoli contrôle l'accès à la capitale, et ses institutions. Par ailleurs, l'urgence humanitaire provoquée par les migrants traversant la Méditerranée et dont beaucoup sont passés par la Libye a remis le gouvernement de salut national de Tripoli au centre du jeu diplomatique.

Dans un rapport récent sur la Libye, l'*International Crisis Group* ⁽²⁾ suggère lui aussi à la communauté internationale d'infléchir son approche des négociations, en se focalisant davantage sur la constitution d'un gouvernement d'union nationale et la poursuite d'un dialogue inclusif.

La question de la légitimité des institutions est évidemment capitale, mais ne doit pas permettre à un camp d'exclure l'autre, le plus important est d'obtenir le soutien le plus large possible à l'abandon de la violence et au respect des règles du jeu politique.

La querelle de légitimité entre anciens du régime et révolutionnaires se trouve ici en toile de fond. Une partie du camp de Tripoli pourrait s'accommoder du retour de certains anciens du régime, à condition que cela ne soit pas à des postes de haute responsabilité. D'autres, fidèles à la logique révolutionnaire, demeurent dans une posture d'exclusion, dans la même logique qui a marqué l'adoption de la loi de 2013.

La rédaction d'une nouvelle constitution et l'organisation d'élections, sur la base de l'accord et après la constitution d'un gouvernement consensuel, seront la meilleure réponse à la querelle de légitimité qui déchire les différents camps et qu'il serait avisé de ne pas attiser d'avantage.

Enfin, selon les chercheuses spécialistes de la Libye, Virginie Collombier et Florence Gaub, il ne faut pas s'illusionner sur la représentativité, la légitimité et le poids politiques des négociateurs de l'accord.

Les délégations qui signeront l'accord politique ne contrôlent pas la Libye. Même en cas d'accord, il faut donc poursuivre le dialogue avec ceux qui sont exclus des discussions, ou ont la certitude que leurs intérêts ne seront pas reconnus. Il est absolument essentiel de maintenir le contact avec la majorité

(1) Il a aussi déclaré : « aucun texte ne peut être parfait, et il ne peut pas répondre aux attentes de toutes les parties compte tenu de leurs exigences contradictoires et les contraintes de temps. Je suis convaincu que dans les semaines à venir, nous allons clarifier les questions qui restent en contentieux et traiter les questions en suspens. Je suis persuadé que les voix modérées vont entendre l'appel à la paix de leurs frères libyens et travailleront de manière constructive pour mettre fin aux divisions politiques et institutionnelles qui causent tant de souffrances au peuple libyen. Je suis également persuadé que la logique de la paix prévaudra dans le Congrès national général, comme cela a été le cas jusqu'à présent. »

(2) *Getting Geneva Right*, International Crisis Group, 28 février 2015.

des acteurs, sans quoi nous courrons le risque que certains court-circuitent le processus.

Il ne faut pas non plus créer des « *perdants de la révolution* », exclus socialement et politiquement, qui seraient facilement instrumentalisés par des groupes djihadistes, la région de Syrte en a fait la démonstration.

2. Intégrer le Sud au dialogue politique national : une urgence

Trois groupes majeurs se partagent le contrôle du Sud libyen.

Les Toubous, de la frontière soudanaise à la zone d'Oubari/Sebha, les Touaregs, dans l'Ouest, entre Ghadamès au Nord jusqu'à Oubari et les tribus arabes, qui sont présentes tant à l'Ouest qu'à l'Est.

Les Touaregs, quelques dizaine de milliers d'individus sont présents dans le sud-ouest, les Toubous, environ 300 000, sont également présent au Niger et au Tchad.

Enfin, les principales tribus arabes du Sud libyen sont aussi présentes en Cyrénaïque (les Zuwayya cohabitent avec les Toubous dans l'oasis de Koufra).

La dynamique de guerre civile depuis 2014 a accentué les rivalités car le camp de Tripoli et les autorités de Tobrouk y soutiennent des acteurs opposés. En réalité le conflit est aussi très local et ces groupes demeurent relativement autonomes par rapport aux pouvoirs centraux.

Sous Kadhafi, l'apparente stabilité de la région reposait sur un système de type mafieux. Dans le cadre de sa politique régionale, Tripoli hébergeait tous les groupes rebelles comme levier d'influence potentiel sur ses voisins. Par ailleurs, le guide de la Jamahiriya « parrainait » les principaux chefs de clans et prélevait sa part sur les trafics. L'ancrage du régime dans la région était basé sur la mise en concurrence des communautés.

Sa disparition en 2011 a relancé la compétition entre les groupes. Dans le Sud-ouest, plus peuplé que le Sud-Est, les communautés Touareg, Toubou et Ouled Suleiman sont en concurrence pour le contrôle des villes (Ubari, Sabha, Murzuq), des axes routiers et des ressources économiques. A Sabha, Toubous et Ouled Suleiman se livrent à des affrontements chroniques.

Depuis septembre 2014, une nouvelle ligne de clivage est apparue entre Toubous et Touaregs ⁽¹⁾ à Oubari, ville qui accueille une forte minorité touboue. Ces conflits intercommunautaires seraient instrumentalisés par divers acteurs politiques, favorisant de nouvelles fractures (Tripoli, Tobrouk).

(1) V. Stocker, « En Libye, la guerre oubliée des Touaregs et des Toubous », *Orient XXI*, septembre 2015.

Au Sud-est, la région de Koufra est le théâtre d'affrontements entre Toubous et Arabes Zwai pour des raisons tant politiques qu'économiques. Outre ces tensions, des groupes terroristes, dont *Daech*, chercheraient à s'implanter dans ces territoires (notamment vers Koufra) afin de profiter de la manne que représente l'ensemble des trafics dans la zone.

L'enjeu principal de ces affrontements armés se trouve être le contrôle des routes de trafics et des installations pétrolières (puits et oléoducs).

Cependant, selon le chercheur Ali Bensaad, auditionné par la mission, ils ne sont que le **symptôme des reconfigurations bien plus profondes qui animent le sud libyen**.

En effet, **le Fezzan, « dernière région à avoir rejoint la révolution, en restant le fief et le refuge des vaincus face aux persécutions des révolutionnaires », est pour cette raison même une des clés de la résolution de la crise libyenne**. La révolution a provoqué des déclassements et reclassements politiques qui ne sont pas encore stabilisés. La **question de la réconciliation, qui est au cœur de la crise libyenne aujourd'hui, est celle qui anime le Fezzan**.

La lutte se caractérise notamment par **une affirmation des Toubous, dotés d'une nouvelle légitimité révolutionnaire** après avoir été marginalisés par le régime. Ainsi c'est l'influence accrue des Toubous à Oubari, qui a commencé de créer des tensions avec la majorité touareg en août 2014.

L'intervention des autorités du nord du pays et de parrains étrangers attise dangereusement ces rivalités.

Les Touaregs sont pour la plupart alliées à Tripoli (c'est notamment grâce à leur appui qu'ils ont récupéré Al-Sharara, l'un des gisements de pétrole les plus importants du pays, en novembre 2014), tandis que les Toubous bénéficient pour la plupart de l'aide du camp adverse, celui de Tobrouk, qui réunit notamment les anciens kadhafistes.

Le général Haftar est accusé de fournir du matériel de guerre aux Toubous via les bases aériennes de Wigh et Waw al-Kabir, tandis que les autorités à Tripoli sont accusées d'armer les Touaregs depuis Sharara.

Il y a urgence car la situation humanitaire et sécuritaire y est de plus en plus alarmante. Comme le relève la chercheuse Valérie Stocker, l'aide peine à arriver jusque dans ces zones reculées, « *isolée du monde, Oubari sombre dans l'oubli général* ». Le constat est valable pour d'autres zones d'affrontement au Sud. La région se sent de plus exclue du processus politique national.

Il est cependant possible d'inverser la tendance au déchirement, en favorisant le dialogue entre ces communautés. Les Libyens n'ont d'ailleurs pas attendu pour tenter la signature d'accords locaux. C'est un processus difficile, car les exactions commises contre les vaincus du régime ont bouleversé le paysage

politique. Mais il faut intégrer d'avantage l'ensemble de ces communautés au dialogue national.

D. LA DIMENSION RÉGIONALE DE LA CRISE DOIT ÊTRE PLEINEMENT INTÉGRÉE ET LES ALLIÉS DE LA LIBYE « DOIVENT PARLER D'UNE SEULE VOIX »

1. Les voisins sont légitimement inquiets du tournant pris par la crise libyenne

La mission s'est rendue à Tunis, au Caire et à Alger et a pu constater à quel point la Libye est au cœur des préoccupations des pays voisins. **Le point commun entre ces trois pays, directement concernés par la situation libyenne, est une recherche avant tout d'un retour à la stabilité et donc à la sécurité.**

Ces trois pays soutiennent activement le processus politique en cours, mais ont alerté vos rapporteurs sur la gravité de la crise et la nécessité de prévoir des alternatives en cas d'échec des négociations.

Pour l'Égypte, la Libye est un sujet de préoccupation majeur, qualifié même de « menace existentielle ».

Pour Le Caire, la Libye est un enjeu de sécurité intérieure. Alors qu'ils doivent déjà faire face à des groupes djihadistes dans le Sinaï et à des attaques terroristes, ils veulent une force alliée solide à leur frontière.

Leur objectif principal est la stabilité libyenne, et leurs positions en découlent. **Les Égyptiens soutiennent fermement la solution politique et la médiation des nations unies à laquelle ils ont activement participé. Le Président Abdel Fattah al-Sissi l'a rappelé aux membres de la mission lors de leur rencontre au Caire.**

Par ailleurs, la stabilité de la Libye passe dans leur conception par le maintien d'une unité nationale sous le contrôle d'un homme fort. En outre, aux yeux des Égyptiens, **l'accord ne doit pas remettre en question la légitimité électorale du Parlement de Tobrouk.** ⁽¹⁾

Enfin, **les Égyptiens, comme les autres pays de la région, souhaitent que la communauté internationale pense à « l'après » et à des solutions tangibles en cas d'échec de l'accord.**

D'où leur demande de sécurisation des frontières, d'une levée de l'embargo sur les armes au bénéfice de Tobrouk, et d'opérations aériennes ponctuelles contre Daech.

(1) S'il est vrai que Le Caire a espéré un succès militaire de Khalifa Haftar, d'abord jugé capable de fédérer et de lutter contre les terroristes, il semble que leur position ait légèrement évolué sur sa personne. Le Président Abdel Fattah al-Sissi a ainsi confié à la mission que Khalifa Haftar n'était pas un problème s'il n'était pas la solution.

Au plan militaire, le **pouvoir égyptien privilégie pour l'heure une logique d'endiguement plus qu'une logique offensive**. En effet, aucune intervention terrestre n'est véritablement envisagée, car leurs capacités sont mobilisées au Sinaï et Yémen. De plus, leur armée est en cours de réforme, ce qui n'empêche pas des réactions ponctuelles comme après l'assassinat des coptes égyptiens par *Daech*, qui a clairement signifié aux auteurs de l'attentat que l'Égypte était prête à réagir – y compris militairement – pour défendre ses ressortissants.

L'Algérie porte également la plus grande attention au conflit libyen – considéré, également, et le mot est revenu dans chaque pays visité par la mission, comme une menace existentielle.

Pour comprendre la position de l'Algérie dans ce conflit, il est important de rappeler les principes qui guident la diplomatie de ce pays depuis son indépendance : le principe de non-intervention de l'armée algérienne à l'extérieur de ses frontières ⁽¹⁾ et le principe de l'intangibilité des frontières édicté dès juillet 1964 par l'Organisation de l'unité africaine ⁽²⁾. Fort de ces principes, **l'Algérie tient à l'intégrité territoriale de la Libye** comme État constitué issu de la décolonisation avec bien évidemment le respect de ses frontières actuelles.

L'Algérie nous reproche également, pour les mêmes raisons, d'être intervenus en 2011, en outrepassant le mandat de l'ONU, **et de ne pas avoir « terminé le travail »**. Lors de sa rencontre avec la mission, le ministre des affaires maghrébines, Abdelkader Messahel a rappelé que l'Algérie avait mis en garde ses partenaires contre les risques d'une intervention en Libye.

Il ajouta : *« nous ne sommes pas partie prenante du conflit, mais nous voulons participer à sa résolution »*. L'Algérie souhaite privilégier toute solution qui aboutirait à une stabilisation de son voisin libyen.

Pour ce faire, les autorités d'Alger estiment que les pays de la région ont un rôle prééminent à jouer dans la transition libyenne. Ils soutiennent néanmoins la médiation de Bernardino León, et y participent même – une partie des négociations, réunissant les représentants des partis politiques, s'est déroulé à Alger. Ils participent par ailleurs au groupe de coordination établi entre l'Italie, l'Égypte et l'Algérie.

Se montrant d'un optimisme modéré quant aux chances d'aboutir à un accord, Alger a plutôt des affinités avec Tobrouk, mais dialogue aussi avec Tripoli.

(1) *Le pays a en effet toujours été réticent aux interventions extérieures quelles qu'elles soient qu'il interprète le plus souvent comme une ingérence de pays puissants – la plupart du temps occidentaux – dans les affaires intérieures de pays anciennement colonisés*

(2) *Les frontières héritées de la colonisation font de l'Algérie un pays vaste – le plus grand d'Afrique – dont l'intégrité, aux yeux des autorités, est toujours susceptible d'être menacée. Ils cherchent donc au maximum à éviter les précédents notamment en Afrique. La partition du Soudan a, à ce titre, été vécu comme une menace existentielle.*

En effet, la position algérienne ne s'embarrasse d'aucune considération idéologique – nationaliste ou islamiste de toute obédience, ils sont prêts à inclure toutes les factions – mais est une position pragmatique avec comme aiguillon la sécurité et en premier lieu sa propre sécurité. Les frontières sont poreuses, les trafics y prospèrent (les drogues, les migrants, l'essence montent, les armes descendent et alimentent les milices et la djihadistes, non seulement en Libye mais aussi au Mali). L'attaque du site gazier d'In Amenas a constitué à ce titre un véritable traumatisme qui continue à produire des effets sur la gouvernance algérienne. Le gouvernement algérien est ainsi prêt à participer à la sécurisation des frontières et des installations pétrolières, et à une coopération technique et à la réintégration des milices aux forces armées.

La Libye est pour la Tunisie un sujet de préoccupation majeure, compte tenu de la proximité géographique et de la présence sur son territoire entre 500 000 libyens et un million selon les estimations.

Le conflit voisin pèse déjà sur un pays encore économiquement et politiquement fragile et implosion de la Libye aurait à coup sûr raison de la stabilité du pays qui porte encore l'espoir des printemps arabes.

En effet, les soubresauts libyens ont toujours résonné jusqu'à Tunis et le premier objectif des autorités tunisiennes est de minimiser les risques venus du sud sur la situation intérieure du pays. **En effet, les autorités tunisiennes peinent à contrôler leur longue frontière avec la Libye.** Par cet endroit transitent des échanges commerciaux essentiels à la respiration d'un sud tunisien qui a du mal à survivre économiquement. C'est par là aussi que transitent les combattants étrangers qui partent vers la Libye et la Syrie – près de 3000 tunisiens auraient rejoint des groupes djihadistes. **L'attentat à Sousse est ainsi l'effet du retour de certains de ces ressortissants tunisiens.** Le ministre des affaires étrangères tunisien, Taïeb Baccouche, a rappelé à la mission qu'il était difficile de fermer la frontière – source de revenus pour toute une population qui partage une même langue et des liens familiaux étroits avec les Libyens.

La Tunisie est à la recherche permanente de l'équilibre entre ouverture vitale sur son voisin et contrôle.⁽¹⁾

La Tunisie ne peut se permettre, de par l'exiguïté de son territoire, de la structure de son économie, de se fermer à ses voisins. En revanche, aux termes de M. Baccouche, il faut parallèlement une action anti-terroriste, en coupant son financement, ses armes et consolider les acquis démocratiques par un développement économique et social. **En somme, des voisins de la Libye, la Tunisie est le pays qui attend le plus de la communauté internationale.**

(1) Il est à rappeler qu'il s'agit d'une constante de la diplomatie tunisienne : durant la guerre civile algérienne dans les années 1990, la Tunisie a été le seul pays à ne pas fermer sa frontière avec ce pays ni exigé de visas pour ses ressortissants. Parallèlement, Tunis a été l'aéroport principal de la Libye durant l'embargo aérien qu'a subi ce pays dans les années 1990 à la suite des attentats de Lockerbie et du DC10 d'UTA.

Les Tunisiens sont par ailleurs favorables à une solution politique inclusive, qui pourrait suivre le modèle tunisien. Ils soutiennent résolument le processus politique, rejettent toute perspective d'intervention militaire, qui aurait des conséquences déstabilisatrices considérables pour leur pays. La Tunisie peut d'ailleurs sur ce point compter sur l'appui de l'Algérie, qui partage son opposition à toute forme d'intervention étrangère, et collabore avec Tunis en matière de lutte contre le terrorisme. Le Maroc – qui a lui aussi joué un rôle capital dans la médiation onusienne - rejoint cette position.

Selon le ministre des affaires étrangères tunisien, Taïeb Baccouche, rencontré par la mission à Tunis, *« par principe, les Tunisiens ne veulent pas s'immiscer dans le processus interne et prônent une solution concertée »*. **Il a insisté au cours de l'entretien sur son refus d'une intervention militaire dont la victime est toujours le peuple, sans compter la destruction des institutions.**

Il a ajouté qu'il n'y avait *« pas deux États, mais un écheveau d'acteurs très complexe et des contradictions dans chaque camps. Il y a bien une dynamique de dialogue, mais la société civile ne peut soutenir la transition comme elle l'a fait en Tunisie. Il faut donc continuer de discuter avec toutes les composantes politiques de cette société »*

Pour les voisins du Sud, les enjeux stratégiques sont non moins importants.

Au Mali d'abord car, comme le souligne le chercheur Said Haddad, « les répliques et contre-répliques du conflit ont été illustrées à travers la crise malienne : dissémination des armes depuis la Libye, résurgence de revendications autonomistes, affirmation des mouvements djihadistes et à la suite de l'opération Serval, reflux de ces derniers vers le Fezzan, devenu un refuge pour ces groupes voire un « hub » comme en témoignent les attentats d'in Amenas, d'Arlit et d'Agadez en 2013, dont une partie des auteurs provenait de Libye. »

Cependant, le Mali actuellement ne peut que subir les effets de la crise libyenne et n'a, ni les moyens militaires, ni les moyens diplomatiques, de privilégier la solution qui lui conviendrait. Elle a une diplomatie visant à influencer les puissances régionales ou la France dans le sens d'une solution la plus rapide possible.

Le Tchad est aussi particulièrement préoccupé par la situation sécuritaire et humanitaire dans le Sud libyen. Ce pays est le seul pays situé au sud de la Libye à avoir une politique réellement autonome à l'égard de ce pays. Il joue par ailleurs un rôle pivot dans l'ensemble des crises qui secouent la sous-région : intervention militaire au Mali et contre Boko Haram au Nigéria, soutien à des factions centrafricaines et même au Soudan.

Le Tchad est intimement imbriqué à la Libye comme en témoigne les relations conflictuelles entre les deux pays depuis les années 1970 qui se sont soldées par plusieurs conflits territoriaux dont la France a été un des acteurs

majeurs dans les années 1980. Aujourd'hui, les rôles sont cependant inversés. C'est le Tchad qui fait office d'îlot de stabilité et c'est la Libye qui est le théâtre de lutte entre faction.

Fort de son expérience militaire, le président Idriss Déby a été très réticent à l'intervention militaire en 2011 mais une fois qu'elle a eu lieu, il a appelé à plusieurs reprises les pays européens à terminer le travail, c'est-à-dire à sécuriser militairement son voisin du nord. En effet, aujourd'hui la situation à la frontière méridionale de la Libye est dangereuse. En l'absence d'État, du fait de frontières poreuses ainsi que du vide politique, les régions Sud sont devenues une plaque tournante du trafic d'êtres humains et des flux en tous genres (contrebande, trafics d'armes etc.).

Les autorités tchadiennes sont en outre inquiets de la multiplication des affrontements depuis 2014, au Sud-ouest, entre Toubous et Ouled Suleiman à Sabha, et entre Toubous et Touaregs à Oubari. Au Sud-est, la région de Koufra est le théâtre d'affrontements entre Toubous et Arabes Zwai pour des raisons tant politiques qu'économiques. Outre ces tensions, des groupes terroristes, dont *Daech*, chercheraient à s'implanter dans ces territoires (notamment vers Koufra) afin de profiter de la manne que représente l'ensemble des trafics dans la zone.

Le contrôle de la zone frontalière entre le Tchad et la Libye constitue donc, vu de Ndjamen, un enjeu majeur. Le Sud libyen pourrait progressivement se transformer en nouvelle zone-refuge pour des groupes terroristes.

Afin de préserver les massifs montagneux du nord du pays de toute implantation terroriste, le président Déby semble s'appuyer sur les Toubous, leur assurant une certaine forme d'immunité, en échange de leur vigilance sécuritaire. Outre les liens familiaux transfrontaliers, des Toubous tchadiens s'infiltreraient dans la région de Koufra. Les Toubous libyens auraient vu leur nombre augmenter sensiblement de 15 000 personnes du fait d'une émigration en provenance du Tchad entre 2011 et 2012 et 5000 autres Toubous se seraient installés dans la région de Murzuq.

En définitive, les Tchadiens semblent prêts à se rallier à toute solution qui sécuriserait leur frontière nord, y compris militaire et étrangère.

Au même titre que le président tchadien, le président nigérien Mahamadou Issoufou a exprimé à de nombreuses reprises son inquiétude quant au conflit libyen, allant jusqu'à appeler à une intervention internationale pour faire face aux conséquences de l'intervention de 2011, à laquelle pourtant il était opposé. Il s'est toutefois rallié aux efforts de la communauté internationale en faveur d'une solution politique. Niamey a accueilli la troisième réunion du Groupe international de contact pour la Libye de l'Union

Africaine le 1er avril 2015. Le Niger a également participé à une rencontre entre Etats voisins sur la Libye le 6 septembre 2015 (Algérie-Tchad- Niger).

Pour le Niger, la Libye constitue un enjeu majeur bien que les autorités soient relativement discrètes sur le dossier libyen à l'échelle internationale. **Le Niger est principalement préoccupé par la situation sécuritaire et les tensions communautaires dans le Sud de la Libye ainsi que la question migratoire.** La montée de Boko Haram aurait toutefois quelque peu détourné Niamey de la Libye, au profit du Nigéria. Les communautés touaregs, toubous (le chef militaire toubou de Murzuq Barka Wardougou a joué un rôle actif dans la rébellion des années 1990 au nord du Niger) et arabe (Mohamed Bazoum, ministre des affaires étrangères jusqu'en février 2015 et poids lourd du gouvernement, est issu de la tribu arabe des Ouled Sleimane, très présente au sud de la Libye) vivent des deux côtés de la frontière.

Le Niger est directement concerné par nos opérations dans la bande sahélo-saharienne, dans le cadre de Barkhane. La Passe de Salvador, entre le Niger et la Libye, est une zone de trafics (drogue, armes..). La porosité de la frontière nigéro-libyenne -350kms- constitue donc une source d'inquiétudes pour Niamey, soucieuse d'endiguer les flux et la menace terroriste. Les groupes terroristes sahéliens profitent en effet de la déstabilisation de la Libye, à partir de laquelle certains agissent dans toute la région, traversant le Niger pour atteindre le nord du Mali. Enfin, le Niger est un pays de transit pour les migrants en provenance de l'Afrique de l'Ouest (Sénégal, Gambie..). La majorité d'entre eux poursuivent leur itinéraire via la Libye, en direction des côtes européennes.

Pour Niamey, il est impératif que la Libye recouvre son contrôle du territoire et des espaces frontaliers. Le gouvernement libyen formé, le Niger devrait être intéressé par les perspectives de coopération en matière de sécurisation de la frontière commune.

En définitive, pour l'ensemble des pays frontaliers, la stabilité et la sécurité de la Libye sont des impératifs qui priment sur les questions idéologiques et sur la démocratisation du pays.

La Tunisie et l'Algérie jouent jusqu'ici un rôle de médiation. En Tunisie, un partage des tâches a confié le dialogue avec Tobrouk à Essebsi, et celui avec Aube de la Libye au leader d'An-Nahda, Sheikh Rached Ghannouchi. Alger reçoit pour sa part des représentants de tous les bords, en coordination avec les négociations menées au Maroc par Leon. Selon Hasni Abidi, politiste et enseignant à l'université de Genève, « *il y a une concordance de vues entre Alger et Rabat pour éviter une nouvelle action de l'OTAN en Libye. Les enjeux de stabilité régionale sont énormes* ». Cette position commune serait aujourd'hui soutenue par plusieurs pays du Sahel, conscients qu'une intervention de troupes occidentales aurait pour conséquence de provoquer chez eux un afflux de groupes djihadistes actifs actuellement en Libye. Le président nigérien Mahamadou Issoufou s'était toutefois prononcé en sens contraire en décembre dernier : « *Il*

faut une intervention militaire pour réparer les dégâts liés à la chute de Kadhafi, sinon nous aurons Daech à nos portes. »

2. Il y a certes désormais un consensus, semble-t-il fragile, sur la nécessité de trouver une issue négociée au conflit, mais il faut un agenda positif commun qui inclut les pays du Sahel et les puissances arabes

Le chercheur Wolfram Lacher a, lors de son audition par la mission, critiqué les ingérences régionales qui jouent un rôle très déstabilisateur, contre lesquelles « *nous n'avons vraiment pas assez fait* ».

Ainsi, le Qatar, la Turquie et le Soudan apportent leur soutien à Aube de la Libye. Le Qatar et le Soudan ont été régulièrement accusé de fournir des armes et munitions le gouvernement de Tripoli. Ils ont soutenu et armé en 2011 les brigades rattachées au courant islamiste de Tripoli et ont conservé des liens importants avec ses chefs. Le Soudan, par sa proximité géographique avec la Libye a joué le rôle d'intermédiaire entre Doha et Tripoli. Enfin, la Turquie, qui a officiellement reconnu le Parlement de Tobrouk, soutient aussi des éléments du « camps » de Tripoli, plus particulièrement Misrata, ville avec laquelle elle entretient des liens humains et économiques de longue date. Selon certains interlocuteurs de la mission, le Qatar, et son allié turc dans une moindre mesure, se sont rendus prisonniers de leurs erreurs de lecture du printemps arabe. Ils ont fait le pari rapide du soutien aux forces islamistes, dans une version civile et politique parfois. Mais ce modèle a montré ses limites, et échoué en Égypte : la Libye est donc l'un des derniers pays dans la région où les Frères musulmans demeurent une force politique organisée, et la Qatar a voulu s'en servir comme d'un levier de puissance face à son concurrent émirien.

Les Émirats Arabes Unis, l'Égypte et l'Arabie saoudite sont proches des élus de Tobrouk, ainsi que le Tchad et le Niger, et lui fournissent un soutien politique et logistique. Les bombardements aériens sur les positions du gouvernement de Tripoli, le 23 août 2014, attribués aux forces émiraties soutenues par l'Égypte, ont illustré **l'irruption d'agendas extérieurs** ⁽¹⁾ **dans une donne libyenne et régionale volatile,** tout comme le soutien aux frappes aériennes lancées par Khalifa Haftar contre Aube de la Libye. Les Émirats, l'Égypte et l'Arabie saoudite ont en commun leur contentieux avec les Frères musulmans, ce qui explique en partie leur méfiance, voire leur opposition à Tripoli. Les Emirats sont pour leur part soucieux d'affirmer leur position de leader régional face au Qatar.

Selon les experts de l'*International Crisis Group* ⁽²⁾, « *il est peu probable qu'un agenda commun régional voit le jour* », car toutes les puissances régionales

(1) Voir A. Belkaïd, « *Négociation ou intervention, des voisins partagés* », *Le Monde diplomatique*, avril 2015 et P. Vermeren « *Les tumultueuses relations de la Libye avec ses voisins* », *Moyen-Orient* n°25 janvier-mars 2015.

(2) *Getting Geneva Right*, *International Crisis Group*, 28 février 2015.

ont des alliés traditionnels en Libye, qui à la fois les manipulent et sont les relais de leurs intérêts économiques, politiques et sécuritaires, qui se recoupent mais ne rejoignent pas toujours.

On peut être plus nuancé. Les pays les plus éloignés du théâtre libyen, c'est-à-dire ceux qui ont le moins d'impératifs sécuritaires, poursuivent un agenda plus globale d'où l'idéologie n'est pas absente.

Pour eux, la Libye n'est qu'une pièce parmi d'autres où se trouvent également la Syrie, le Yémen, l'Irak et même la Gaza et le Liban. Les mêmes forces qui agissent et se combattent en Syrie opèrent, à un degré moindre, en Libye, le tout sur fond de rivalités régionales et de guerre autour de l'Islam politique.

En revanche, les voisins de la Libye ont un intérêt direct à la stabilisation de la Libye. L'ensemble des voisins se sont aujourd'hui désormais prononcés en faveur d'un règlement politique de la crise et ont déclaré soutenir les efforts de Bernardino León. C'est une avancée positive.

Le Qatar, la Turquie et le Soudan se sont aussi récemment montrés plus constructifs, et ont su faire pression sur leurs partenaires à Tripoli en faveur des négociations menées par León.

La Turquie semble se conformer à son rôle de partenaire de l'Otan dans la région (Ankara aurait notamment permis le retour de Misrata dans les négociations).

Le rapprochement du Qatar avec le Conseil de coopération du Golfe et l'assouplissement relatif du nouveau monarque saoudien à l'égard des Frères musulmans, laissent peut être augurer des pressions positives sur leurs alliés.

L'Arabie saoudite est peu impliquée, même si son poids financier et symbolique dans la région pourrait la poser comme puissance de dialogue – il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une puissance pétrolière concurrente, proche de l'Europe.

Plusieurs des interlocuteurs de la mission ont invité les membres à faire pression sur l'ensemble des parrains régionaux pour parvenir à un accord et ne pas poursuivre une guerre interposée qui a conduit des pays comme la Syrie à la faillite.

Il n'y aura pas de sécurisation de la Libye, de lutte contre les trafics et de prévention du terrorisme sans une collaboration étroite avec tous les pays frontaliers, en n'oubliant pas la frontière sud, où les enjeux stratégiques sont considérables pour l'Afrique et pour l'Europe, qui s'y trouve avec l'opération Barkhane.

Vos rapporteurs estiment que **la France n'a pas vocation à encourager ou à prendre parti dans ces oppositions régionales, que leur ressort soit idéologique ou qu'elles relèvent de purs jeux d'influence.** Elle n'a pas non plus à participer à la « querelle » de l'Islam politique ⁽¹⁾ : sa voix singulière est de parler à tout le monde.

La France entretient des liens étroits et avec tous les voisins de la Libye. Elle peut jouer un rôle constructif pour consolider la convergence des partenaires régionaux en faveur d'une solution politique et les associer aux discussions des arrangements de sécurité.

Sans prendre parti, il est possible de faire pression sur les sponsors étrangers :

– il faut **associer étroitement et saluer les efforts de médiation** de chacun et exercer une pression plus forte sur les partenaires régionaux qui apportent un soutien politique ou logistique à l'une ou l'autre des parties, afin qu'ils poussent leurs alliés à la signature rapide d'un accord.

– il faut **convertir en pressions positives les forces centrifuges des alliés** extérieurs de la Libye, que ce soit la Turquie ou le Qatar auprès de Tripoli ou l'Égypte, l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis aux côtés de Tobrouk.

– il doit être clairement signifié à ceux qui la réclament qu'aucune intervention militaire étrangère n'est pour l'heure à même de stabiliser durablement la Libye.

III. (RE)CONSTRUIRE LA LIBYE : QUE PEUT LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE ?

Pour que le Gouvernement d'union nationale puisse asseoir sa légitimité en Libye, il faut lui en donner les moyens. Un Gouvernement d'unité nationale ne pourra gagner la confiance de la population à moins d'assurer le contrôle de son territoire et rétablir la paix civile, de rétablir les services publics de base pour ses citoyens et de relancer l'économie.

Or, tout est à construire, c'est un chantier sur 20-30 ans, dans un pays dénué d'administration et d'institutions solides, où le sens de l'intérêt général n'a pas été particulièrement encouragé par les 42 années du régime de Kadhafi.

Il ne faut pas réitérer l'erreur de 2011 en laissant les Libyens gérer seuls la transition, mais il est évident qu'ils doivent en assurer la direction. L'Europe est le premier et principal partenaire de la Libye, elle est attendue par les libyens, et doit

(1) Au passage, le discours qui consiste en Libye à amalgamer toute forme d'islam politique avec le djihadisme pourrait avoir des effets désastreux, en excluant des acteurs politiques qui ont joué un rôle fondamental dans la chute du régime, et combattent pour certains le terrorisme.

se préparer à s'impliquer d'avantage, si possible pas en ordre dispersé, et à jouer un rôle d'appui de premier plan dans la reconstruction du pays.

ŒUVRER À LA RÉCONCILIATION NATIONALE EN ASSURANT LE GOUVERNEMENT D'UNION DU SOUTIEN FERME ET SANS ÉQUIVOQUE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

A. MUSCLER LE PILOTAGE POLITIQUE ET LA COORDINATION DE L'APPUI INTERNATIONAL SOUS L'ÉGIDE D'UNE MISSION DES NATIONS UNIES AUX MOYENS RENFORCÉS

1. La France doit convaincre ses partenaires que l'Europe, qui joue ici sa crédibilité dans la région, doit jouer un rôle de premier plan dans l'appui à la transition libyenne

a. *La Libye serait symptomatique d'« un problème de positionnement, doublé d'un manque sévère d'imagination » de l'Union européenne*

L'Union européenne doit être bien consciente que la réussite ou l'échec de la transition libyenne est **un test pour la crédibilité de la politique européenne dans son voisinage Sud.**

Les déboires de l'intervention de 2011 ont eu un retentissement négatif en termes politiques qui affaiblit le crédit politique de la France et du Royaume-Uni qui en ont assuré le leadership, en particulier auprès des voisins de ce pays – Tunisie, Algérie, Égypte, Niger, Tchad – dont certains réclament que la communauté internationale « finisse le travail ». **L'affaire libyenne pourrait affaiblir la capacité de notre pays à entraîner des partenaires dans des opérations militaires à l'avenir.**

Or, il ressort des auditions menées par la mission que **la Libye illustre le manque de stratégie européenne**, à tout le moins « *le problème de positionnement doublé du manque sévère d'imagination* » de l'Union européenne dans cette zone.

Selon le chercheur Luis Martinez, après l'euphorie de l'intervention de 2011, la Libye a fait l'objet d'un désintérêt presque total. C'est seulement à la faveur de l'apparition de *Daech* en Libye que la communauté internationale s'est de nouveau intéressée au pays ; du moins telle est l'impression qui prévaut aujourd'hui dans le pays.

L'Europe s'est trop contentée d'un prudent soutien de à la mission de Bernardino León. La position de l'Union européenne a manqué de clarté et de fermeté depuis l'aggravation de la crise, et elle s'est montrée trop peu encline à faire pression sur les pays qui soutiennent politiquement et logistiquement les parties au conflit.

b. Renforcer le pilotage politique de l'appui à la transition : l'implication de quelques grands pays européens est impérative

Une **implication de quelques grands pays européens, qui sont en première ligne dans la région est impérative.**

Ces **pays doivent jouer un rôle de premier plan dans la conduite politique de la transition.** Les principaux partenaires européens de la Libye doivent **coordonner leur soutien à la transition**, que cette coordination prenne ou non la forme d'un « core group ».

L'Italie est en première ligne dans la crise migratoire et a plaidé pour le lancement rapide de l'opération Sophia. Elle en assure désormais le commandement. Face à la crise migratoire et à la menace terroriste, Rome a fait savoir par la voix du ministre des Affaires étrangères et du ministre de la Défense qu'elle était prête à soutenir une intervention internationale en Libye.

Le Royaume-Uni appuie également très activement la médiation de B. León. Les Britanniques soutiennent également l'adoption de sanctions contre les personnes s'opposant aux négociations. Le Royaume Uni, qui a replié à l'été 2014 un dispositif de coopération très conséquent (environ 90 coopérants avaient été déployés), semble avoir fait de la Libye une priorité de long terme.

Madrid fait désormais du dossier libyen une de ses priorités et soutient pleinement la médiation menée sous l'égide de l'ONU par l'Espagnol Bernardino León. Elle cherche à s'impliquer dans le dossier libyen. Elle a organisé une conférence sur la Libye le 17 septembre 2014 à Madrid en 5+5, avec les pays voisins et les organisations régionales. Madrid a également nommé un envoyé spécial pour la Libye (Angel Losada). Enfin, l'Espagne a exprimé, à plusieurs reprises, le souhait d'organiser une conférence internationale à Madrid, en soutien à la médiation onusienne. L'Espagne siège au CSNU pour les années 2015-2016 et partage en grande partie notre approche sur le dossier libyen.

L'Allemagne s'investit de plus en plus dans les efforts diplomatiques internationaux qui sont menés concernant la Libye. Ainsi, en acceptant d'accueillir à Berlin le « *forcing event* » du 10 juin 2015, elle a montré son investissement en faveur de la conclusion d'un accord. L'Allemagne avait déjà financé, en février, la réunion tenue par le RSSGNU à Ghadamès, qui avait permis de rallier Tripoli au processus de dialogue. Berlin est enfin attentive au respect du droit international dans la mise en œuvre des différentes phases d'EUNAVFOR MED.

La Pologne soutient une solution politique inclusive sous l'égide de l'ONU afin de stabiliser la situation en Libye et de contrer la menace terroriste. Elle souhaite une meilleure coordination internationale. Elle a un moment réfléchi à une implication de l'OTAN sous la forme d'une mission d'assistance à la formation des forces de sécurité, voire à des initiatives nationales. S'agissant du rôle de l'UE, Varsovie estime qu'elle peut apporter un soutien si nécessaire, mais qu'elle doit rester réaliste quant à ses ambitions.

Cette implication de quelques pays européens se matérialise par une concertation informelle régulière en format dit P3+5 (France, Etats-Unis, Grande-Bretagne, ONU, UE, Italie, Allemagne, Espagne) et par des contacts fréquents à Tunis entre la MANUL et la Délégation de l'Union européenne en Libye (repliées dans la capitale tunisienne).

La réunion à Berlin, le 10 juin 2015, à l'initiative du gouvernement allemand, des 5 membres du Conseil de sécurité (Chine, Etats-Unis, France, Royaume-Uni, Russie) ainsi que des représentants de l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, l'ONU et l'Union européenne (format dit P3+5) va dans le bon sens. L'Union européenne a par ailleurs accueilli à Bruxelles le 24 mars 2015 une réunion de la MANUL avec des représentants de municipalités libyennes, dans le cadre de la médiation des Nations Unies.

Par ailleurs, la Haute représentante Federica Mogherini a déclaré jeudi 22 octobre lors d'un entretien qu'elle a eu avec le Premier ministre, Fayed Al Sarraj : *« l'Union européenne est prête à offrir un soutien substantiel et immédiat une fois que le gouvernement de l'entente nationale sera formé. Ce paquet de soutien sera bien sûr discuté et convenu avec les Libyens afin qu'il réponde à leurs priorités et besoins ».*

C'est un progrès, mais la mobilisation n'est pas suffisante. Le soutien technique et financier est une chose, l'appui politique, au plus niveau, en est une autre.

Vos rapporteurs jugent que la concertation en format P3+5 doit être poursuivie. Surtout, l'organisation d'une conférence internationale avec les participants des différents volets du dialogue, et comptant tous les partenaires et alliés de la Libye pour inaugurer un gouvernement d'unité nationale semble impérative.

2. « La Libye n'est pas la Suisse » : promouvoir une stratégie globale et pragmatique sous l'égide d'une mission des nations unies aux moyens renforcés

a. La Mission des Nations Unies doit se redéployer en Libye et voir ses moyens renforcés

La Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL/UNSMIL en anglais) a été mise en place au lendemain du soulèvement libyen par la résolution 2009 du Conseil de sécurité des Nations Unies en date du 16 septembre 2011.

Elle a été conçue comme une mission politique civile à empreinte légère, destinée à conseiller les nouvelles autorités. Ses effectifs ont été portés jusqu'à environ 215 civils, et son expertise a contribué au succès des élections de juillet 2012. L'évacuation du personnel de la MANUL en juillet 2014, dans le sillage des affrontements autour de l'aéroport de Tripoli et de la recrudescence des

violences en Libye, a toutefois conduit à une adaptation de la posture de la Mission, qui se trouve désormais essentiellement basée à Tunis.

Le dispositif onusien mis en place en Libye en 2011 a subi plusieurs ajustements. Dans le domaine politique, le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies et chef de la MANUL, l'Espagnol Bernardino León, mène une action de médiation.

Un régime de sanctions décidé par le Conseil de sécurité des Nations Unies s'applique en outre en Libye depuis 2011 : embargo sur les armes, gel des avoirs financiers et interdiction de voyager visant d'anciens proches de Kadhafi ⁽¹⁾.

Le Conseil de sécurité a également adopté des mesures sous chapitre VII pour lutter contre l'exportation illégale de brut libyen. L'épisode de l'exportation de pétrole libyen à un navire nord-coréen, en mars 2014, par des autonomistes de l'Est du pays a conduit à l'adoption de la résolution 2146 qui autorise les Etats, sous certaines conditions, à « prendre toutes les mesures dictées par les circonstances » pour inspecter en haute mer des navires préalablement désignés par le Comité des sanctions Libye.

Par ailleurs, le régime de sanctions des Nations Unies contre Al-Qaïda et ses affiliés (Comité 1267) offre au Conseil de sécurité la possibilité de désigner des individus ou entités terroristes, notamment en Libye. En novembre 2014, les groupes terroristes libyens Ansar al-Charia-Derna et Ansar al-Charia-Benghazi ont ainsi été placés sous sanctions.

Le mandat de la MANUL est désormais renouvelé tous les six mois par le Conseil de sécurité. Le dernier renouvellement est intervenu le 10 septembre 2015 au travers de la résolution 2238. Tout en fixant cinq domaines d'action à la Mission (droits de l'Homme, sécurisation des armes, assistance aux institutions, aide humanitaire et coordination de l'aide internationale), le Conseil de sécurité a érigé en priorité « *l'appui, par la médiation et les bons offices, au processus politique devant conduire à la formation d'un gouvernement d'entente nationale et à l'adoption de mesures de sécurité* » (OP12 de la R. 2238).

La France, aux côtés de plusieurs partenaires, a tenu à ce que le Secrétariat des Nations Unies prenne les dispositions administratives permettant à la MANUL, en cas d'amélioration de la situation sécuritaire, de redéployer ses effectifs en Libye et remplir à plein ses missions. C'est en ce sens que le Conseil de sécurité, à l'OP 13 de la R.2238, « prie le Secrétaire général

(1) En mars 2013, dans un contexte de relative stabilisation de la Libye, le Conseil de sécurité a décidé à travers sa résolution 2095 d'assouplir l'embargo sur les armes en le limitant au matériel militaire létal (dispensant ainsi de tout contrôle onusien la livraison au gouvernement libyen de matériel militaire non-létal). En matière de sanctions individuelles, la résolution 2174 du 27 août 2014 a ajusté les critères de désignation pour permettre au Conseil de sécurité de placer sous sanctions individuelles toutes personnes et entités qui se livrent à des actes menaçant la stabilité en Libye ou entravant sa transition politique. Une proposition de mise sous sanctions de deux responsables libyens a été faite au printemps 2015, mais s'est heurtée à une « mise en suspens » par la Russie et la Chine, le 5 juin.

[des Nations Unies] de continuer à maintenir la flexibilité et la mobilité nécessaires pour pouvoir moduler à très courte échéance les ressources humaines et les activités de la MANUL afin qu'elle puisse soutenir, selon que de besoin et conformément à son mandat, la mise en œuvre par les Libyens des accords et des mesures de confiance, ou répondre aux besoins qui seront exprimés ».

Au-delà, la formation d'un gouvernement d'unité nationale **ouvre la voie à une réflexion sur l'avenir de la MANUL, le cas échéant pour la renforcer**. Une amélioration de la situation politique et sécuritaire en Libye ne semble en tout état de cause pas, à moyen terme, remettre en question l'utilité de la Mission, dont l'action de facilitation politique et d'impulsion resterait importante pour appuyer la réconciliation inter-libyenne et relancer la transition politique.

b. Adopter une stratégie pragmatique et graduelle et mettre d'avantage l'accent sur le renforcement institutionnel et la société civile

Compte-tenu de l'ampleur des besoins économiques et sociaux et de l'absence d'institutions étatiques pour y répondre efficacement, il faut hiérarchiser les priorités et s'armer de patience stratégique.

En termes de méthode, il faut éviter les erreurs commises après 2011.

Selon vos rapporteurs, qui se font ici l'écho des suggestions de chercheurs et personnalités politiques rencontrées par la mission, **une transition politique réussie suppose :**

– **d'abandonner toute logique bureaucratique** : la Libye est trop peu connue, « ses spécificités échappent aux planificateurs de Bruxelles ». Aucune « recette » ne s'appliquera à la Libye, pays complexe, en situation de post guerre civile. Un pilotage fin au niveau politique est indispensable pour assurer le succès de la transition politique et la stabilisation du pays ;

– **de renforcer la coordination de l'assistance internationale qui a été confiée à la supervision des Nations unies dans le cadre de son mandat** : la mission onusienne a proposé à l'été 2015 **l'établissement de cinq groupes de coordination sectorielle sur lesquels les partenaires internationaux de la Libye dont l'UE pourraient être amenés à se positionner** : politique et relance de l'économie (incluant l'énergie et les télécommunications) ; migrants et trafic des êtres humains ; gestion des aéroports, ports et frontières ; reconstruction des services de base (incluant l'éducation, la santé, l'eau) ; gouvernance (incluant les finances publiques, la lutte contre la corruption et la transparence la justice, réglementation et législation) ⁽¹⁾.

(1) Chacun de ces cinq groupes de coordination sectorielle sera présidé par le ministère libyen compétent et co-présidé par le principal Etat contributeur dans le secteur concerné. Il est donc demandé à chaque Etat contributeur de s'inscrire dans les groupes de coordination sectorielle où il entend initier ou relancer son aide, en précisant s'il souhaite co-présider un de ces groupes (un expert de haut rang devra être détaché sur ce poste) au côté d'un Ministre du Gouvernement d'Unité Nationale libyen qui sera créé par l'accord politique.

Lors du **Conseil d'avril 2015, un véritable mandat a été donné à l'Union européenne** en cas d'accord, pour venir en appui de l'action de l'ONU. **Il faut coordonner l'action des pays européens.** Le 3 juillet 2015, la Haute représentante de l'Union, Federica Mogherini, et le Commissaire Johannes Hahn ont adressé une lettre aux 28 ministres des affaires étrangères afin de les mobiliser sur le lancement d'un exercice européen de programmation conjointe sur la Libye, une fois le gouvernement d'union nationale établi. L'ambition de cette programmation conjointe consiste à faire en sorte que **les Européens soient en mesure de proposer une offre cohérente** (en évitant les doublons entre EM et entre les EM et l'UE) **et substantielle aux Libyens**, dès que la crise politique sera dénouée.

La France a **vocation à apporter son soutien sur tous ces plans, mais elle dispose d'une expertise reconnue et pourrait jouer un rôle de leader dans des domaines tels que la santé, le soutien aux collectivités locales, la coopération judiciaire et institutionnelle, l'énergie et les transports.**

– **de jouer sur plusieurs niveaux** : il faut impérativement **ancrer le processus politique au niveau local**, soutenir les initiatives lancées ces derniers mois, ne pas se contenter des seules parties à la négociation menée par León – dont la représentativité est clairement à relativiser. Personne ne contrôle le territoire, les solidarités primaires jouent à plein, c'est donc à un niveau ultra-local que les choses se jouent. Néanmoins, les libyens ont une conscience nationale aigüe et le souci de la préservation de l'unité nationale, ils ont conscience que cette unité est nécessaire pour combattre *Daech* – il faut donc trouver un équilibre entre niveau national et très local ;

– **d'adopter une stratégie dans le temps** : il faut prioriser les objectifs, l'accord politique d'abord, les arrangements sécuritaires, qui doivent pleinement être intégrés au dialogue politique, de manière concomitante, le processus de réconciliation et le rétablissement de services publics minimum sont une priorité, l'organisation d'élections, le choix de personnalités consensuelles à la tête du pays, l'appui aux initiatives locales, dans un second temps, la construction d'un état, d'une administration prendra des décennies

L'Europe propose une réactivation progressive de ses programmes. ⁽¹⁾ **Cette approche graduée va dans le bon sens.** Dans un délai de 2 semaines à 3 mois après la mise en place d'un gouvernement, est prévue la relance de quatre projets suspendus : soutien aux PME ; éducation ; formation des autorités judiciaires et de sécurité. ⁽²⁾ Dans un délai inférieur à 12 mois est prévu le

(1) Pour mémoire, à ce jour, le montant total des crédits engagés par l'UE en Libye s'élève à 106 millions d'euros. Des projets, lancés entre janvier 2011 et janvier 2015, financés sur les instruments financiers européens, à savoir l'IcSP (Instrument contribuant à la Paix et la Stabilité), l'IEV (Instrument de voisinage), l'ICD (Instrument pour la coopération et le développement) et la DG ECHO (Humanitaire), sont pour certains toujours en cours de mise en œuvre, en dépit de la situation difficile sur le terrain.

(2) Relance du programme de soutien aux PME libyennes (axé sur la mise en place de mesures favorables à l'emploi des jeunes et à la création d'entreprises) mis en œuvre par Expertise France (ADETEF) et financé à hauteur de 7,5 M€ par l'IEV. Relance du programme « éducation » (axé sur la formation des sans-

lancement de quatre programmes en cours de préparation, dont deux programmes en vue de renforcer la gouvernance des institutions nationales (formation de fonctionnaires, aide au management public) – IEV (5 millions d’euros) et locales – IEV (3 millions d’euros), mis en œuvre par l’ONG britannique Crown Agents et par la Banque Mondiale et deux programmes de formation à la médiation à destination des autorités régionales et municipales, mis en place par l’ONG Peaceful change initiative – IcSP (2 millions d’euros) et par le Henri Dunant Center – IcSP (3,7 millions d’euros).

Sur le fond, le soutien international doit mettre résolument l’accent d’une part, sur **la construction des capacités étatiques**, et d’autre part, sur **la réconciliation politique et le soutien à la société civile** :

– **soutenir la société civile qui doit jouer un rôle de premier plan dans la défense des libertés et de l’état de droit et œuvrer à la réconciliation au sein de la société libyenne.**

La confiance a disparu de l’espace social, il faut la rétablir. Concernant l’administration de la justice, il existe de sérieuses inquiétudes quant à la généralisation des détentions arbitraires, des actes de tortures et des mauvais traitements. Ce constat est renforcé par l’augmentation du nombre de prisonniers qui fait craindre une aggravation des conditions de détention. **Pour lutter contre la culture de l’impunité qui s’est installée à la faveur de ces dernières années, l’usage du droit est central.** Il faut notamment **mettre fin aux détentions arbitraires** et confier à une autorité centrale l’application des sentences et juger les responsables de crimes au sens du droit international.

Ce qui rejoint la question de la réconciliation des différentes légitimités. En Libye se pose l’une des questions centrales des transitions dans cette région du monde : celle du contenu et des modalités du nécessaire renouvellement des élites comme aboutissement et consolidation des changements politiques. **La négociation est difficile entre d’un côté, la traduction du changement politique par un renouvellement des élites et de l’autre, l’écueil de la marginalisation des anciennes élites, de la déstabilisation de l’Etat de l’écèlement de la cohésion sociale.** Une dimension importante des graves crises politiques dans le monde arabe, et notamment de l’irruption de l’usage de la violence armée par des groupes non-étatiques, peut être appréhendée par le biais de ces luttes de reclassement dans le champ politique et social. La gestion de cette question est en soi toujours porteuse de tensions et d’instabilité au-delà de la spécificité libyenne. La peur de Kadhafi hante encore la société, certains interlocuteurs de la mission sont allés jusqu’à évoquer un traumatisme collectif

emplois et la reconversion notamment), mis en œuvre par le British Council et financé à hauteur de 6,5 millions d’euros par l’IEV. Relance du programme de soutien aux autorités judiciaires libyennes financé à hauteur de 10 millions d’euros par l’IEV. Relance du projet de formation des autorités municipales en matière de sécurité (conseils en matière de sécurisation de quartiers sensibles etc.) mis en œuvre par l’ONG Small Arms Survey et financé à hauteur de 2,5 millions d’euros par l’IcSP.

profond, doublé d'une terreur réelle d'un retour des anciens du régime. Il faudra pourtant **veiller à la réintégration dans la société des « vaincus » de la révolution.**

Pour cela, **il faut s'appuyer également sur une société civile qui sait être active et ne demande qu'à être soutenue** et dont l'action doit être intégrée au dialogue national, car ces forces sont le relais le plus efficace d'un accord politique. L'encadré présenté ci-dessous en fournit une illustration.

Exemple d'initiative portée par la société civile libyenne : le groupe *Peacemakers*

Né de l'idée que les tentatives pour atteindre un consensus politique entre factions rivales en Libye ont échoué en raison de l'absence de représentativité des dirigeants, le groupe *Peacemakers* a entrepris un travail d'identification des leaders et des groupes qui ont une véritable influence sur la société. Le groupe a répertorié non seulement des personnalités politiques locales, mais également des tribus et des groupes culturels. La démarche se veut inclusive et nationale. Avec le soutien logistique et financier du *Norwegian Peace Building Resource Center* et du ministère allemand des Affaires étrangères, le groupe a mené trois actions spécifiques en 2015 :

– *la mise en place d'un dialogue des composantes de la société libyenne* : cette réunion, qui s'est déroulée du 19 au 21 janvier à Tunis, regroupait 44 figures majeures des principales villes, tribus et communautés culturelles libyennes. La mission d'appui des Nations unies pour la Libye a participé à la réunion en tant qu'observatrice. La réunion a œuvré au rétablissement de la communication entre les leaders des différentes communautés du pays. Un accord préliminaire sur la libération de prisonnier a été passé entre leaders des régions ouest de la Libye (Zintan, Zawiya, Gharyan). Surtout, cette réunion a jeté les bases d'un dialogue entre Misrata et Zintan.

– *la conférence de Djerba de cessez-le-feu dans les montagnes de Nafusa* : cette conférence, qui s'est déroulée du 17 au 19 mars, prolonge la première. Elle regroupait 43 représentants des principales villes de la région de Nafusa et des membres du Conseil des sages libyennes pour la réconciliation. L'ONU y a dépêché un observateur. Le communiqué final de la conférence propose un cessez-le-feu permettant la fourniture de l'aide humanitaire et le retour de populations déplacées. Par ailleurs, les participants sont tombés d'accord pour former un groupe de travail neutre composé de représentants chargés de faire la liaison entre les parties au conflit. Le processus est encore en cours depuis la fin de la réunion, mais d'ores et déjà, la situation humanitaire, sécuritaire et la liberté de circulation se seraient améliorées dans cette zone.

– *dialogue pour la paix et la réconciliation dans le Sud de la Libye* : des représentants de toutes les communautés du Sud du pays ont participé à ce dialogue, en juillet 2015. La diversité du recrutement (membres de conseils

municipaux, cadres de l'administration, activistes sociaux) a permis d'avoir un meilleur ancrage sur le territoire en question. Tous les participants ont convenu de travailler ensemble pour élaborer des mécanismes d'assistance humanitaire pour toutes les villes et toutes les communautés de la région. Un comité de coordination a été formé incluant des éléments Touaregs et Toubous.

– **la construction des institutions et capacités étatiques, en partant du niveau local.** Aujourd'hui, ce qui reste de l'appareil d'Etat ne paraît pas réellement en mesure de faire fonctionner la Libye comme les autorités politiques le souhaiteraient. S'il existe une fonction publique, au demeurant très nombreuse – puisqu'elle pourrait compter jusqu'à 1,3 million de fonctionnaires, dont beaucoup sont des fonctionnaires « virtuels » –, il semble qu'elle ne compte guère de services efficaces, capables d'exercer partout les fonctions régaliennes. un défaut de coordination avec les échelons locaux, qui échappent en très grande partie à l'emprise du pouvoir central ; un défaut général d'autorité sur le « pays réel », dans une très large mesure en situation d'autogestion, le « pays légal » tournant alors de plus en plus à la fiction. **La construction, parfois à partir de zéro, d'institutions étatiques et de relais administratifs capables de porter les priorités du gouvernement d'union nationale, doivent être une priorité de l'action européenne.**

Selon Sherine El Taraboulsi, chercheure à l'université d'Oxford, **il faut tenir compte de la structure actuelle de la société libyenne, et ne pas appréhender les solidarités locales, tribales, communautaires, sur le mode folklorique.** Au contraire, il faut s'appuyer sur les relais de légitimité politiques qui existent aujourd'hui dans le pays et se trouvent d'abord au niveau local.

La réactivation des programmes de soutien européens en matière politique et de soutien à la société civile doit être rapide (cf. encadré rappelant le contenu de ces programmes).

Programmes de soutien européens à la Libye

Dans le domaine politique :

– un projet contribuant à la réconciliation inter-libyenne par le renforcement des capacités des autorités locales en matière de gestion des conflits intercommunaux, est mis en œuvre par le HCD (Henri Dunant Center). Il est financé à hauteur de 1,7 millions d'euros sur l'IcSP.

– un programme de soutien à la gouvernance municipale a été relancé en juin 2015 à Benghazi. Il est mis en œuvre par ACTED et financé sur l'ICD pour un montant de 400 000 millions d'euros.

– un programme de soutien en matière d'organisation électorale, financé sur l'IEV (2 millions d'euros), mis en place par le PNUD, a été lancé en janvier 2014 : des contacts ont

été pris sur place avec la Haute commission des élections nationales et il est prévu que des actions de soutien soient organisées d'ici décembre 2015.

Dans le domaine de l'assistance :

– des actions de soutien à la société civile (aux ONG et PME) sont en ce moment mises en œuvre par deux ONG - ACTED (ONG française, à Misrata, Tripoli et Benghazi) et WWF - en matière de développement économique local. Lancées en juillet 2013 et janvier 2014, elles sont financées sur l'IEV pour 2,5 millions d'euros.

– un programme conséquent de renforcement des infrastructures sanitaires est actuellement mis en œuvre (notamment par la GIZ) et financé par la DG ECHO (9 millions d'euros).

– un programme de soutien aux médias libyens est en cours de mis en œuvre par l'ONG allemande DW, depuis décembre 2013– IEV (2,7 millions d'euros).

– un programme de soutien matériel et psychologique aux réfugiés (2 millions d'euros financés par l'IEV) est mis en œuvre depuis janvier 2014 par le CICR et un projet d'aide à la réinsertion économique des personnes vulnérables (2,9 millions d'euros financés par l'IEV) est mis en place depuis janvier 2015 par la fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

– la Libye bénéficie de crédits européens dans le cadre de plusieurs programmes en cours visant à renforcer les capacités des autorités en matière de gestion de l'accueil de migrants, des flux et des frontières – IEV et ICD (35 millions d'euros).

– l'UE est aussi mobilisée pour lutter contre les conséquences de la crise migratoire en Méditerranée avec le lancement à l'occasion du CAE du 22 juin de l'opération navale de PSDC « EUNAVFOR MED » de lutte contre les trafiquants de migrants en Méditerranée.

Enfin, la place des femmes dans la reconstruction du pays ne doit pas être négligée.

Les femmes ont participé à la révolution de février 2011. A l'occasion de l'organisation en avril 2015, par la mission des Nations unies en Libye, de la réunion de 250 personnalités féminines libyennes, Bernardino Leon a eu l'occasion de rappeler le rôle actif de deux femmes ayant participé aux négociations, Nehad Meiteeg and Naima Jebril.

Pourtant, aujourd'hui, **leur rôle dans la sphère publique tend à être marginalisé**. Un ancien membre du Congrès général national, Fariha Barkawi, a été assassiné dans la ville de Derna, le 17 juillet 2014. Les militantes et activistes sont régulièrement l'objet de menaces et d'intimidations.

Il faut donc veiller à ne pas écarter les femmes de la transition politique et de la reconstruction du pays, d'une part, et soutenir, de l'autre, les initiatives visant à améliorer la condition des femmes dans le pays. Ces initiatives existent, même si leurs initiatrices disposent parfois de peu de moyens pour se faire

entendre. Par exemple, la « *Noor Campaign* », dirigée par l'association « *The Voice of Libyan Women* », dont l'objectif est de lutter contre l'instrumentalisation de l'Islam pour discriminer les femmes ou justifier la violence. L'adoption d'un décret en février permettant aux victimes d'abus sexuels sous le régime de Kadhafi mais aussi durant le soulèvement de 2011, d'obtenir réparation va dans le bon sens, ce texte doit être maintenant appliqué ⁽¹⁾.

c. Mettre les immenses ressources de la Libye au service de la reconstruction du pays et préserver la neutralité de ses grandes institutions économiques

L'économie libyenne, fortement dépendante du secteur des hydrocarbures, a subi de plein fouet les effets de la guerre civile. Pour autant, la Libye possède des atouts considérables qui rendent possible un développement du pays à partir de ses ressources intérieures.

Entre 2007 et 2010, l'économie libyenne a enregistré une croissance moyenne du Produit Intérieur Brut (PIB) supérieure à 3% par an. **Suite au déclenchement de la révolution, en février 2011, puis à l'éclatement du conflit à l'issue des élections législatives de juin 2014, l'économie libyenne a connu trois années de forte récession** – baisses respectives du PIB de 62%, 14% et 24% en 2011, 2013 et 2014.

Le secteur pétrolier représente une part substantielle du PIB du pays – estimée entre 60 et 65 % selon les années. En moyenne, sur les cinq dernières années, les hydrocarbures ont aussi représenté plus de 95 % des exportations et des revenus de l'Etat. Depuis la révolution en 2011, les conflits armés perturbent considérablement l'activité dans le secteur et entraîne de fortes variations de la production. **D'une production annuelle de 1,7 million de barils par jour (b/j) entre 2004 et 2010**, celle-ci s'est réduite de moitié à 0,9 million b/j en moyenne entre 2011 et 2014 (avec des niveaux historiquement bas en 2011 et 2014 à environ 0,5 million de b/j) et **serait tombée aujourd'hui, selon les producteurs, à 0,3 million de b/j**. Le prix du baril sur les marchés internationaux a par ailleurs fortement baissé, avec une chute des prix proche de 50 % en 2014.

Les réserves sont, quant à elles, estimées à 42 Mds de barils par l'OPEP et 17 Mds selon les producteurs. La plupart des champs, notamment le plus gros d'entre eux, Charara qui produisait 330 000 b/j, sont maintenant fermés et les seules compagnies qui continuent à produire sont la filiale de la National Oil

(1) Le gouvernement libyen dirigé par Ali Zeidan a adopté mercredi 19 février 2014 un décret reconnaissant comme victimes de guerre les femmes victimes de viols au cours des huit mois de la révolution de 2011, ainsi que celles « contraintes de rejoindre des groupes destinées à satisfaire les désirs de Mouammar Kadhafi et ses fils » durant la période de son règne. Ce décret, entré en vigueur dès son adoption, prévoit d'attribuer à ces femmes une pension mensuelle, des soins médicaux, des offres d'études en Libye ou à l'étranger, une priorité pour des emplois publics, l'obtention de prêts immobiliers, ainsi qu'une assistance dans les poursuites judiciaires contre leurs agresseurs. Des dispositions sont aussi prises pour protéger les enfants issus des viols et faciliter leur adoption. Enfin, une commission spéciale doit être créée dans plusieurs villes afin de recenser les femmes bénéficiaires de la loi en garantissant le secret absolu de toutes les informations recueillies.

Company – NOC (champs de Sahrir et Mesla), ENI (qui exploite par ailleurs du gaz offshore exporté directement vers l'Italie par la Sicile) et Total (qui n'exploite plus qu'un gisement offshore, Al Jourf, qui produit 37 000 b/j et envoie directement à sa filiale de trading). Le régime de Tobrouk a tenté de mettre en place sa propre NOC, mais celle-ci est restée une coquille vide : tous les flux financiers transitent de facto par la Banque centrale de Tripoli.

La croissance future de la Libye dépendra en majeure partie de l'amélioration de la situation politique et sécuritaire. Pour 2015, même si des avancées sont faites dans ces domaines, la croissance semble fortement compromise. La production pétrolière ne devrait pas excéder 0,5 M de b/j compte tenu des dégâts engendrés sur les infrastructures pétrolières et **les institutions internationales (Fonds Monétaire International – FMI – et Banque Mondiale) tablent sur une croissance comprise entre 0,5% et 4%, tirée principalement par les secteurs non-pétroliers.**

Outre la situation sécuritaire et la baisse des prix du pétrole, **des causes structurelles empêchent la Libye d'exploiter son potentiel de croissance : économie faiblement diversifiée, infrastructures obsolètes et environnement des affaires inadapté.** Par ailleurs, le chômage touche environ 30% de la population et affecte particulièrement les jeunes. Il est exacerbé par le manque de formation ainsi que par l'essoufflement d'un système où environ 75% de la population active est employée dans la fonction publique – système qui n'est plus soutenable compte tenu des déséquilibres enregistrés par les comptes publics. Enfin, un des défis immédiat pour les autorités libyennes consiste à **améliorer la gestion des finances publiques en réformant le système de subventions, coûteux et inefficace, ainsi que le système fiscal.**

Les **réformes structurelles, qui sont pourtant essentielles au redémarrage économique ainsi qu'à l'établissement d'une croissance forte et durable, ne sont pas mises en place** : diversification de l'économie, refonte de l'administration, développement du secteur privé et création d'emplois, rationalisation de la gestion des finances publiques, modernisation du secteur financier, etc. Ces réformes sont d'autant plus cruciales en période de faiblesse des prix du pétrole : même si la Libye venait à retrouver un niveau de production pétrolière proche de son potentiel, l'économie du pays se trouverait néanmoins toujours dans une situation difficile.

La France pourrait renforcer sa coopération économique avec la Libye dans quelques secteurs prioritaires, essentiellement dans les secteurs de la maintenance et des infrastructures pétrolières, des télécommunications et la santé.

Autre point essentiel, suite au conflit qui a éclaté à l'issue des élections législatives de juin 2014, on a assisté à la scission des plus importantes institutions économiques libyennes. Cette tendance est particulièrement inquiétante, car ces institutions étaient restées des îlots de neutralités dans la crise.

En effet, le pays compte désormais deux Banques centrales (à Tripoli et à Tobrouk), deux *Libyan Investment Authority* (l'une basée à Malte et l'autre dans différentes succursales à Tripoli, Misrata, Benghazi, Bayda) et deux *National Oil Corporation* (à Tripoli et à Benghazi) qui s'opposent principalement pour le contrôle des recettes pétrolières.

La Banque centrale de Tripoli détient la quasi-totalité des réserves, une structure administrative adaptée et un réseau essentiel, ce qui lui permet d'assumer son rôle d'opérateur (paiement des salaires et des subventions, supervision de l'octroi des crédits nécessaires au financement du commerce international) et d'éviter une situation de chaos financier dans le pays. Au contraire, l'Institution éponyme de Tobrouk, créée sur les bases d'une succursale locale de la Banque centrale historique, ne dispose que de très peu de ressources (prêt limité d'une banque commerciale libyenne) et d'une structure encore fragile. Malgré sa reconnaissance par les Nations-Unies, le rôle opérationnel de cette dernière est très limité.

Selon le représentant de la Banque mondiale en Libye, il semblerait que la **Banque centrale de Tripoli paye l'ensemble des échéances sans distinction de clan ou de préférence politique, ce qui traduit une certaine indépendance de l'Institution vis-à-vis des différents pouvoirs politiques**. Cette situation reste cependant précaire et pose de nombreuses difficultés. *De facto*, la Banque centrale de Tripoli assume également le rôle de ministère des finances – préparation d'un projet de budget pour l'année 2015 (établi en concertation avec les techniciens de la Banque centrale de Tobrouk, à l'initiative de la Banque Mondiale et du FMI) et tentative de maîtrise des finances publiques.

Créée en 1970, la **National Oil Corporation exerce des activités d'exploration, de production et de commercialisation du pétrole et du gaz**, tant en Libye qu'à l'étranger, directement, par l'intermédiaire de filiales propres ou au moyen de contrat d'investissement. **La NOC a désormais son siège à Benghazi** depuis les élections de juin 2014 et des locaux à Tripoli.

Depuis mars 2015, le gouvernement internationalement reconnu de Tobrouk a créé sa propre National Oil Corporation qui a la même ambition que la NOC de Tripoli. La NOC de Tobrouk cherche à instaurer un système de paiement parallèle en ciblant principalement les négociants de pétrole. En août dernier, le président du groupe a réuni à Londres une vingtaine de traders de pétrole pour les inviter à passer désormais par la NOC de Tobrouk, via notamment un compte basé à Dubaï. La Banque centrale d'Al Bayda (gouvernement de Tobrouk) aurait également ouvert un compte auprès de l'Arab Bank du Caire pour permettre le transfert de devises étrangères, principalement pour le règlement des exportations de pétrole.

La NOC de Tripoli demeure toutefois l'interlocuteur unique des grandes compagnies pétrolières comme Total et Eni. A l'occasion d'une conférence en mars, la NOC de Tripoli a mis en garde les entreprises étrangères

sur la signature de contrats avec l'entité de Tripoli (le cas échéant les contrats seront considérés invalides).

De manière générale, le maintien de la force majeure sur les deux principaux ports pétroliers de Es Sider et Ras Lanuf depuis décembre 2014, le blocage du pipeline du port de Zawiya et la fermeture d'un certain nombre de champs pétroliers (El Sahara, El Feel) limite le niveau de la production pétrolière.

Les données sur la situation financière de la NOC ne sont pas disponibles, mais la NOC de Tripoli annonce une production journalière moyenne de 430 000 b/j, dont 80 % sont destinés à l'export. La situation financière de la NOC de Tripoli demeure satisfaisante notamment grâce aux recettes de ses filiales étrangères (la Libya Oil Ethiopia vient d'annoncer un investissement de plus de 6 millions d'euros en Ethiopie).

La Libyan Investment Authority (LIA), qui joue le rôle de Fonds souverain, a été créée en 2007 avec un capital de départ de 40 Mds USD. Le fonds est alimenté par les revenus du pétrole en provenance de la Banque centrale. D'un capital maximal de 65 Mds USD atteint en 2011, on estime que la LIA pèserait désormais environ 60 Mds USD – les pertes s'expliquant par la conjoncture et de mauvais placements. La LIA détient des participations au capital de la banque italienne UniCredit, de la filiale luxembourgeoise de la banque islandaise Kaupthing. Elle chercherait à augmenter sa participation chez le pétrolier italien ENI et l'énergétique Enel.

Il faut préserver la neutralité de ces institutions, plus particulièrement de la Banque centrale. Vos rapporteurs suggèrent qu'il soit demandé au FMI et à la Banque mondiale, en coopération avec le gouvernement libyen, de créer un mécanisme international de contrôle et d'assistance à la Banque centrale de Libye afin de s'assurer que celle-ci conserve une position neutre dans le contexte de division actuel, que les services de bases, notamment dans le secteur de la santé, reçoivent un financement suffisant sur tout le territoire libyen, que le risque manifeste que des fonds financent des violations majeures des droits de l'Homme ou des membres de groupes terroristes soit atténué, idéalement par un processus de vérification en fonction du numéro d'identification nationale des employés du gouvernement, que l'information sur les politiques de la Banque et ses opérations soit transparente, qu'une assistance soit fournie aux banques commerciales en Libye afin d'éviter le blanchiment d'argent et l'utilisation illégale de lettres de crédit.

B. LA PROTECTION DES INSTITUTIONS ET LA SÉCURISATION DU PAYS : IMMENSE DÉFI DU GOUVERNEMENT LIBYEN, AUQUEL IL NE POURRA RÉPONDRE SEUL

1. Surarmement, fragmentation du paysage sécuritaire et omniprésence des milices : la tâche est considérable et le manque d'anticipation et de mobilisation inquiétants

Sans arrangements de sécurité solide l'accord n'aura aucune effectivité.

Vos rapporteurs s'inquiètent des retards pris en la matière, faute de moyens de l'ONU et, cela a été plusieurs fois souligné aux cours des auditions, d'anticipation et de mobilisation de l'Union européenne.

a. Des cessez-le-feu locaux à l'Ouest, dont le statut est incertain, une situation particulièrement inquiétante à Benghazi, un Sud encore peu stabilité et en plein bouleversement politique : un paysage sécuritaire fragmenté

Le morcellement du paysage sécuritaire libyen est le produit de 42 ans d'un régime centré sur la tribu de Kadhafi, sans institutions solides, doté d'une armée délibérément faible et jouant délibérément des rivalités entre tribus, villes et communautés.

Il faut aussi rappeler que c'est une addition de soulèvements locaux qui ont conduit à la chute du régime, une coalition temporaire de pouvoirs aux intérêts distincts.

A l'Ouest, les lignes de front se sont stabilisées dans les premiers mois de l'année 2015, principalement sous l'effet d'accords de cessez-le-feu locaux, initiées par les milices de Misrata, avec les villes de Al Jomeil, Al Ajaylat, Warshefana et Zintan, en avril et en mai.

Ces initiatives locales, qui se sont multipliées dans l'Ouest du pays depuis le début de l'année 2015, sont le produit d'une lassitude des populations et des combattants. Ces trêves sont informelles, fragiles et très concrètes (échanges de prisonniers). Elles se sont développées à mesure que l'espoir d'un règlement politique, sous l'égide des Nations Unies, se concrétisait. Ces cessez-le-feux démontrent encore une fois que la plupart des milices qui s'affrontent en Libye ont un ciment géographique, plus qu'idéologique, ethnique ou religieux, et sont associées à des villes, comme celles de Misrata ou de Zintan. Au-delà de la sécurisation de leur territoire d'influence et de la protection des ressources économiques, elles n'ont pas d'agenda national idéologiquement marqué, ce qui rend la paix possible en Libye.

La France, comme les autres acteurs de la communauté internationale, **soutient ces initiatives qui contribuent à créer un climat favorable à la**

négociation. Néanmoins, sans accord politique solide, leur statut est incertain : ces initiatives, pour l'instant, ne constituent pas de solution durable à la situation sécuritaire en Libye. En outre, elles restent très partielles et ne règlent pas les questions fondamentales que sont la menace de *Daech* ou les trafics. Dans ce contexte, alors que certains chefs de guerre menacent toujours cet équilibre fragile, et que *Daech* et d'autres groupes djihadistes s'imposent, dans certaines régions, comme un acteur particulièrement dangereux, le désarmement est aujourd'hui impensable pour ces communautés. Celui-ci ne peut être envisagé de façon réaliste que dans le cadre d'un règlement global de la crise.

Tripoli a été le théâtre d'affrontements entre différents groupes armés. Des heurts ont opposé les forces alliées à Tobrouk et des brigades proches d'Aube de la Libye en avril 2015. Ces derniers l'ont emporté. La situation s'est améliorée mais reste très fragile en l'absence d'un gouvernement d'union nationale – une nouvelle coalition de groupes armés à Tripoli, refusant le compromis atteint le 16 juin dernier, s'est constituée, qui mettra en péril la mise en œuvre de tout accord. On peut s'attendre en effet, avec l'imminence d'un accord politique, à la multiplication des tentatives de déstabilisation. Les attentats se sont multipliés contre les ambassades étrangères, notamment sud-coréenne marocaine et espagnole en avril. Dix employés du consulat tunisien ont été enlevés en juin. On note enfin le développement d'activités criminelles : depuis la prise de Tripoli par Aube de la Libye, en août 2014, les attaques contre les individus, les enlèvements et les assassinats se sont multipliés, comme en témoigne l'enlèvement de l'activiste Moaz Banoon en juillet 2014, ou encore l'assassinat d'Intissar Al Hassaeri en février 2015.

Mais c'est à l'Est que la situation est plus préoccupante aujourd'hui, notamment à Benghazi. Les combats se poursuivent à Benghazi et Derna entre les forces de Tobrouk et des groupes armés islamistes. A Benghazi, le conflit s'est transformé en guerre d'attrition, nul n'est en position de supériorité militaire : l'opération dignité garde le contrôle d'une grande part des quartiers est et nord de Benghazi, alors que les membres du conseil de la Shura, une coalition de groupes islamistes locaux et de Ansar al Charia contrôle le sud et l'ouest. Les attaques aériennes menées par les forces de Tobrouk s'ajoutent ainsi aux tirs de snipers, et aux attentats suicide menés par le conseil de la Shura. Depuis mars 2015, plus d'une vingtaine de civils auraient été victimes de ces affrontements.

A Derna, les combats opposent ISIS et le conseil des mujaheddin de la shura, après le meurtre de deux de ses leaders. Soutenus par la population locale, le conseil a remporté une victoire décisive en juin, au cours de laquelle auraient péri 70 membres d'ISIS et 200 personnes auraient été faites prisonnières.

Selon un interlocuteur de la mission, l'Est est l'incarnation de tous les excès de cette révolution : il ne reste que les extrêmes. Sans s'appesantir sur le personnage controversé de Haftar, son action a confondu Ansar al Charia et d'autres milices, entraînant en réponse un soutien de Tripoli à Ansar Al Charia qui mène une politique du pire, pour affaiblir Haftar et ses alliés. Ici se trouve le

risque d'aggravation de la polarisation de la Libye. Le parlement de Tobrouk est pris en otage par les fédéralistes, qui ne veulent pas d'un accord, comme l'a montré l'attaque de Benghazi alors même que les négociations étaient sur le point d'aboutir.

Le Sud est encore peu stabilisé, en plein bouleversement politique. Ce territoire désertique dont la superficie équivaut à celle de la France, mais qui n'est peuplé que de 500 000 ou 1 million de personnes, tout au plus, demeure isolé du reste de la Libye à tous égards, et se caractérise par :

– la présence de **trafics multiples** notamment de drogue (héroïne, cocaïne, cannabis), de biens subventionnés et d'armes en provenance des arsenaux considérables que Kadhafi avait accumulés – **les plus gros stocks d'armements étaient au Sud, la plupart ont été conservés** ;

– des **troubles fomentés par d'ex-kadhafistes**, à qui est notamment imputée la responsabilité de plusieurs attaques à Sebha en 2013. ;

– enfin, des **tensions entre groupes d'origines diverses**, notamment entre **des communautés arabes et des Toubous ou Touaregs**, les rivalités autour des flux transfrontaliers ayant notamment fait 300 morts à Koufra. Un accord aurait été trouvé en avril 2015 à Brak al Shati, entre les forces de Misrata et des unités militaires sous le contrôle des tribus de Magara et Qadafia. Surtout, des affrontements sporadiques opposent les Toubous et Touaregs, pour le contrôle des infrastructures pétrolières et des routes, malgré l'accord de cessez le feu obtenu à Doha et Al Baida en juin 2015. Les forces de Tripoli et de Tobrouk tentent chacune de pousser leur allié. A Sabha, le contexte sécuritaire est particulièrement inquiétant. Les enlèvements, les vols et autres actes criminels se multiplient, causant la mort de près de 60 personnes entre juin et juillet. C'est aussi en juin que des heurts ont éclaté entre Toubous et Touaregs.

La question du Sud est avant tout, et comme au Nord, celle de la réconciliation nationale : les Toubous bénéficient de ce renversement et les Touaregs ne veulent pas perdre leur place ni être privés de leurs ressources économiques.

Enfin, la dimension sahéenne de la question du sud libyen ne doit pas être oubliée. Les groupes djihadistes ont profité de l'instabilité pour se développer en Libye et tisser leurs réseaux transnationaux avec le reste du Sahel. Il existe des risques de reflux et d'implantation d'extrémistes depuis le Mali, qui pourraient tendre à faire du Sud libyen une zone de refuge, tout en tissant des liens avec les islamistes de Benghazi et de Derna. La Libye est un enjeu fondamental pour le Tchad, soutien de la France au sein de l'opération Barkhane, qui craint de ne pouvoir faire face aux attaques terroristes. Elle est un enjeu important pour le Niger et le Mali, qui eux aussi doivent faire face à Boko Haram.

b. Trafics d'armes et omniprésence des milices

On estime aujourd'hui que 125 000 personnes sont armées en Libye. Pour 6,5 millions d'habitants, on compte 20 millions d'armes. **Le refus de désarmer et la fragmentation sécuritaire ne sont que le reflet de l'absence totale de pouvoir légitime, capable de sécuriser la Libye** et de contrôler l'ensemble du territoire.

Depuis la résolution 1970 du Conseil de sécurité, la Libye fait l'objet d'un embargo sur les armes. Cependant, selon le chercheur Wolfram Lacher, l'embargo sur les armes n'est pas du tout respecté, « *cela a été un grand manquement de la communauté internationale pendant les deux dernières années* ».

Ce que confirme le rapport du panel onusien publié sur la question le 23 février 2015 (entorses à l'embargo), qui **montre la quasi absence de contrôle des flux d'armes qui entrent et sortent de la Libye, et en appelle à un contrôle plus étroit du respect de l'embargo sur les armes acté par la résolution 1970**. Les experts jugent que l'embargo sur les armes doit inclure l'équipement non létal.

Le même rapport suggère la création d'un contrôle maritime pour prévenir les trafics d'armes et de pétrole dans les eaux territoriales de la Libye. Les diplomates de l'ONU notent qu'en 2013, des armes destinées au gouvernement ont terminé dans les mains des milices. Les armes en Libye sont largement venues alimenter les groupes terroristes qui agissent dans toute la région, en Tunisie, en Algérie, en Egypte, au Mali.

Le rapport indique qu'en dépit du renforcement de l'embargo sur les armes, une part des entreprises libyennes mais également étrangères s'emploient à sécuriser des contrats illicites d'armements. Le rôle de certains États Membres est indiqué (échanges du panel avec la Turquie et la Bulgarie pour la fourniture d'armes avant mi 2014, avec les Émirats Arabes Unis pour des transferts ayant eu lieu depuis). Le panel exprime son inquiétude s'agissant des transferts d'armes depuis la Libye, en particulier à des groupes terroristes (poursuite de ses travaux sur les transferts illicites vers l'Égypte, la Syrie, la Tunisie, l'Algérie et le Mali).

Le panel souligne **qu'en l'absence de mécanisme robuste d'inspection international, tout transfert de matériel d'armement à la Libye est susceptible de conduire à accroître la prolifération d'armes en dehors du pays**.

Surtout, le désarmement des milices, le cœur du problème, n'est absolument pas réglé.

La communauté internationale en aurait l'occasion en 2011 et 2012, mais les Libyens ont commis l'erreur de croire qu'ils pouvaient mener cette entreprise seule, et nous avons fait l'erreur de les écouter. Ils ont donc « *refusé l'aide qui*

leur était proposée, et il faut bien s'avouer que nous avons été presque soulagés de ce refus, pressés de nous désengager ».

Les Libyens, en la personne de Mustapha Abdul Jalil, ont commis une deuxième erreur, qui rend la tâche aujourd'hui plus difficile : institutionnaliser ces milices, en versant un salaire à ses membres. Appartenir à une milice, c'est donc aujourd'hui pour la jeunesse avoir un job lucratif, appartenir à un groupe soudé par une forte idéologie.

Les milices, qui ont joué un rôle décisif dans la chute de Kadhafi, se sont rapidement transformées, on l'a vu, en problème : leur nombre exact est inconnu, ces milices n'obéissent à aucun pouvoir central, ont leurs propres chaînes de commandements, réseaux d'armements, soutiens extérieurs, alliances fluctuantes, et subsides issues de divers trafics. Elles peuvent s'opposer entre elles, mais peuvent aussi se retourner contre ceux qu'elle protège.

Elles constituent une multitude de petites armées parallèles, qui ont cet avantage sur le pouvoir central, de maîtriser parfaitement un territoire, d'être doté de solides réseaux de solidarités, d'un fort pouvoir de leadership, et d'une véritable légitimité révolutionnaire pour certaines. **Il est impossible de penser sécuriser la Libye sans démobiliser ces jeunes en armes.**

2. C'est aux Libyens d'assurer leur propre sécurité, mais la communauté internationale et les partenaires régionaux doivent jouer un rôle d'appui.

a. L'avancement de la planification en matière de sécurité

La médiation des Nations Unies a ouvert en 2015 un canal de discussions sur des arrangements intérimaires de sécurité dans la perspective de la formation d'un gouvernement d'unité nationale en Libye.

Plusieurs dispositions du projet d'accord (y compris ses dispositions complémentaires et annexes) arrêté par les Nations Unies le 21 septembre 2015 et proposé aux parties libyennes abordent les questions sécuritaires et fixent un cadre aux discussions ultérieures⁽¹⁾.

La politique de sécurité libyenne sera conduite, côté libyen, par le Comité de sécurité intérimaire composé, avant la formation complète du gouvernement d'unité nationale, du Premier ministre et deux députés.

(1) Ainsi, l'adoption de cessez-le-feu, l'établissement d'une armée et le désarmement des milices sont fixés comme une priorité des arrangements de sécurité. L'article 6 des dispositions complémentaires évoque par exemple la création d'un programme national de désarmement, démobilisation et réintégration. L'annexe 6 de l'accord prévoit quant à elle la création d'un comité temporaire de sécurité, nommé par le premier ministre et ses vice-premiers ministres, chargé de mettre en œuvre les arrangements de sécurité, en lien avec les discussions sur la sécurité facilitées par les Nations Unies.

Ce sera à la mission des Nations-Unies d'assurer la coordination initiale, en liaison avec ce comité intérimaire. Cet organe devrait être remplacé en temps voulu par une structure plus permanente (Le Conseil de Sécurité et de Défense nationale) qui deviendra alors l'interlocuteur principal pour la communauté internationale sur les questions de sécurité.

Selon l'accord les Libyens vont assurer la sécurité à Tripoli eux-mêmes, en se fondant sur l'appui d'un « *éventail diversifié d'acteurs libyens étatiques et non-étatiques* ». Mais la communauté internationale pourrait, « *sur demande libyenne et dans un cadre juridique international approprié* », mettre en place une « **Mission d'assistance internationale** », **offrant une combinaison de formation en matière de sécurité, de mentorat et de savoir-faire technique pour permettre au gouvernement de disposer des capacités nécessaires.**

Cette **mission pourrait prendre la forme d'une « opération relais »** dans un premier temps destinée ensuite à être remplacé par l'ONU ou d'autres acteurs de la Communauté internationale, avec un « *soutien de l'Union européenne* ». Le principe d'une opération relais semble s'imposer. Car une mission d'assistance internationale « *prendra un certain temps à se déployer et prendre en charge tous les sujets* ». La question essentielle est de fournir un « *soutien en matière de sécurité* » au gouvernement dans les premières semaines qui sont les « *semaines vitales* » pour la durée de ce gouvernement d'unité nationale.

La cellule de planification de l'Union européenne, basée à Tunis, aurait quant à elle, au moment de la rédaction de ce rapport, terminé la planification des différentes pistes en matière de sécurité ⁽¹⁾ et l'Italie aurait été désignée pays chef de file. La cellule doit aussi « *guider la planification en appui du Plan de sécurité de Tripoli* ». Ce travail, effectué principalement par la Mission des Nations-Unies, consiste aussi « *à identifier les emplacements potentiels où le Gouvernement d'unité nationale pourrait commencer à fonctionner dans les premiers jours après la signature de l'accord politique* ».

Conformément aux orientations du Conseil affaires étrangères de mars dernier, **six options générales ont été définies dans le document-cadre de planification politique pour la gestion de la crise, qui ne nécessitent pas nécessairement la mise en place d'autres missions et opérations de la PSDC que celles déjà existantes :**

– **observation et soutien aérien.** L'UE pourrait fournir un appui à la surveillance de cessez-le feu local sous la forme d'« *une surveillance aérienne et, éventuellement, une équipe d'observateurs civils* » qui viendrait en soutien d'une « *unité de médiation* ». Un soutien effectué « *sur demande* » des autorités libyennes, « *de façon limitée et de taille modeste* ». Ce soutien pourrait être fourni assez rapidement par le biais d'un certain nombre d'instruments (par exemple l'Instrument de stabilité). Ce qui a « *l'avantage de ne pas impliquer*

(1) *L'UE de retour en Libye ? Les différentes options (sécurité, soutien civil, frontières) mises sur la table, octobre 2015, Nicolas Gros-Verheyde, Bruxelles2Pro.*

nécessairement des arrangements de type mission PSDC » explique-t-on côté européen, « *à moins que les arrangements de cessez-le-feu ne se révèlent pas efficaces* ».

– **sécurisation des infrastructures stratégiques.** Cette option qui comprend également le soutien aux « *arrangements de sécurité* » pourrait être développée dans le moyen ou long terme comme un suivi de la Mission d'assistance internationale. La planification de ce type de mission est au centre des efforts de la cellule européenne.

– **sécurité à la frontière libyenne.** Cette option pourrait être fournie en Libye par le redémarrage de EUBAM Libya (si demandé par le gouvernement) et la re-hiérarchisation de ses tâches, selon le dernier examen stratégique intérimaire de la mission. Le redémarrage peut prendre 90 jours. Une décision doit « *cependant intervenir très vite* » précise un expert du dossier à B2, le mandat actuel d'EUBAM Libya se terminant le 21 novembre.

– **sécurité de la frontière régionale.** Le manque de sécurité efficace des frontières en Libye et les frontières adjacentes demeurent « une préoccupation régionale sérieuse et une priorité pour l'engagement de l'UE » souligne-t-on au service diplomatique européen. Le renforcement de EUCAP Sahel Niger et les initiatives en cours menées par l'Union européenne pour le soutien de la sécurité de la frontière vers la Tunisie sont déjà engagées. Mais des « *efforts supplémentaires* » peuvent être faits pour s'engager avec la Libye, le Niger et la Tunisie dans ce domaine.

– **opération de surveillance maritime.** Cette option est déjà assurée par EUNAVFOR MED / Sophia qui dispose déjà d'une capacité de surveillance et de renseignement maritime (NB : elle pourrait être étendue au besoin sur la zone des 12 milles nautiques souveraine de Libye, voire à terre – dans les ports – sur demande et autorisation du gouvernement libyen).

– **désarmement et assistance à la sécurité (DDR / SSR).** Cette option permettrait de contribuer à la sécurité à long terme de la Libye et aux efforts de développement de l'architecture pour la sécurité nationale de la Libye. La planification d'une telle action, si les Etats membres et le gouvernement souhaitaient, devrait « *commencer le plus tôt possible, en consultation étroite avec l'UNSMIL* »

b. Ne pas rééditer les erreurs commises après 2011 : éviter le vacuum sécuritaire

Il faut au préalable rappeler qu'il n'y aura aucun processus de désarmement tant que la situation politique n'a pas été stabilisée : **nul ne rendra les armes s'il n'a pas la certitude de ne pas être exclu de la paix. C'est pourquoi les discussions sur le volet sécuritaire n'ont pas vocation à être détachées du volet politique.**

Non seulement les **négociations sur le volet sécuritaire doivent être concomitantes des négociations politiques**, mais doivent pleinement **mobiliser la communauté internationale**. **Si le gouvernement n'a pas les moyens de travailler en paix à Tripoli, la signature de l'accord sera vaine.**

La situation s'est particulièrement dégradée avec la prolifération des milices, l'essor des trafics et l'implantation de groupes djihadistes. À la lumière de l'expérience de ces quatre dernières années, les membres de la mission sont convaincus qu'un **gouvernement libyen ne pourra mener à bien le redressement du pays s'il est vulnérable à la menace des groupes armés et des terroristes.**

C'est un volet particulièrement sensible : la Libye est un pays souverain et, **il est à ce stade hors de question pour les Libyens que la sécurisation du pays soit assurée par des éléments étrangers.**

La politique de la France repose, depuis la fin 2011, sur le principe que les Libyens doivent assumer la responsabilité de leur propre sécurité. La communauté internationale et **la France en particulier ne peuvent qu'accompagner l'action de sécurisation, par les Libyens, de leur propre pays.**

La tâche est complexe et particulièrement lourde, et l'expérience des années 2011-2013 montre les **limites des capacités des Libyens à sécuriser, sans soutien extérieur coordonné, leur propre territoire.**

L'action de la mission des Nations unies en matière de sécurité mérite d'être revigorée de toute urgence car il est une condition politique pour permettre le retour des institutions libyennes à Tripoli et par conséquent, lorsque les conditions le permettent, la réactivation de l'aide internationale. L'UE apporte un appui logistique et technique à la médiation onusienne pour un montant de 5 millions d'euros ⁽¹⁾.

Vos rapporteurs estiment que les moyens de la mission des nations unies en matière de sécurité doivent être renforcés, tout comme la cellule de planification de l'Union européenne aujourd'hui basée à Tunis.

Afin d'éviter le **vacuum sécuritaire** qui a culminé en 2014, **l'Union européenne doit s'engager dès maintenant auprès du Comité de sécurité, pour « confirmer les options de planification avec la réalité du terrain »**. Il s'agit **d'éviter la redite de deux opérations « ratées » de la PSDC sur la Libye — EUFOR Libya et EUBAM Libya —, avec des engagements soit trop timides, soit trop tardifs**, et à chaque fois contrariés par l'évolution de la situation libyenne sur le terrain. Des ratés qui ne sont pas propres aux opérations européennes. La plupart des engagements menés par les Etats membres (ou non)

(1) Dans ce cadre, une cellule de planification (EU planning cell), composée de 5 personnes, a été mise sur pied à Tunis pour aider la MANUL à concevoir les arrangements de sécurité nécessaires à la mise en œuvre d'un accord politique. Le détachement d'un expert français auprès cette cellule a été acté en juillet dernier.

de manière bilatérale se sont heurtés, d'une façon ou d'une autre, à une réalité libyenne mal comprise, mal appréhendée en tout cas mal maîtrisée

L'approche doit être progressive et absorbable par les autorités libyennes, en s'appuyant sur les bons interlocuteurs. Les Européens – comme la communauté internationale – veulent éviter la réédition de ce qui s'est passé « *après l'effondrement du gouvernement libyen* » de Kadhafi et le « *vacuum* » en matière de sécurité accentué depuis 2014, avec l'évacuation de la communauté internationale de la Libye.

Il s'agirait d'accompagner les futures autorités à travers des actions de conseil, de formation et d'équipement, pour qu'elles puissent assurer, au plus tôt et au mieux, leur sécurité et celle de leur population. Bien entendu, ce soutien ne pourra se mettre en place qu'à la demande des Libyens et dans un cadre juridique international approprié.

L'approche doit aussi être pragmatique. Comme le souligne un rapport de l'International Crisis Group, une approche « top down » est vouée à l'échec. Certes, il n'y aura pas d'accord de sécurité sans gouvernement d'union nationale, mais pour œuvrer au désarmement, il convient de :

– s'assurer que les arrangements militaires, notamment les plans de DDR, qui doivent faire l'objet d'un accord au niveau national, sont décidés en étroite collaboration avec les pouvoirs locaux et certaines milices influentes.

Eux seuls auront le pouvoir de convaincre les miliciens désireux de poursuivre une carrière dans l'armée ou de retrouver un emploi civil, eux seuls ont les ressources nécessaires, car ils les financent. Eux seuls ont l'autorité suffisante pour jouer un rôle de médiateur dans les conflits qui opposent les milices. Il faut ajouter que le territoire libyen est immense, et impossible à contrôler sans relais local en l'absence d'une armée véritable. Le rapport suggère **de créer au niveau local et central des comités non partisans chargés du recrutement des anciens membres de milices ;**

– nommer une ou des **personnalités crédibles** pour mener à bien ces négociations : des interlocuteurs de la mission ont cité l'expérience de Nafusa, déployées au sud et sud-ouest de Tripoli. Cette force neutre, composée d'anciens révolutionnaires, de combattants des villes montagneuses du Nafusa et anciens du régime a été déployée avec succès dans Tripoli ;

– apporter **un soutien financier aux initiatives locales de désarmement**, à l'enregistrement des armes, à l'amélioration des conditions de détention, et à la réintégration sociale des membres des milices. Il faut offrir des perspectives aux éléments démobilisés (emploi ou formation), remédier à ce qui est perçu comme un manque de légitimité des institutions sécuritaires et politiques du pays, mais aussi assurer un développement social et territorial plus équitable, afin de contrer l'autonomisation dont la montée en puissance des milices s'est accompagnée –

Zintan, Misrata ou encore Benghazi sont ainsi devenues des sortes de « principautés » échappant au contrôle du Gouvernement.

– **s'accorder sur un schéma unique d'enregistrement des armes**, d'interdiction de leur usage d'abord en certains points stratégiques, interdire la possession d'armes lourdes et mettre en place une autorité centrale indépendante, chargée du contrôle des lieux de munitions, de détention, barrages et autre lieux contrôlés par les milices ;

– **avancer vers la démobilisation en se concentrant d'abord sur les armes lourdes** ; spécifique aux jeunes membres de milices ; établir un programme de formation obligatoire pour les miliciens qui souhaitent intégrer l'armée régulière ; offrir une contrepartie financière importante aux miliciens qui s'engagent réellement ;

– **améliorer l'équipement et la formation des forces de sécurité nationales, les doter d'objectifs et d'une architecture clairement définis**, assurer au moins une parité de rémunération avec les milices, afin d'attirer des recrues de bon niveau ; intégrer dans les forces de sécurité les miliciens qui peuvent l'être, en créant un corps semblable à une gendarmerie ou à une garde nationale, tout en veillant à assurer une certaine diversité géographique au sein des futures unités, afin d'éviter la reconstitution de milices ; démobiliser et désarmer les brigades qui ne pourront pas être intégrées dans les nouvelles forces de sécurité.

3. La lutte contre le terrorisme : une intervention militaire étrangère aurait aujourd'hui de graves effets déstabilisateurs

a. Une opération internationale de stabilisation serait non seulement rejetée par l'ensemble des libyens mais aurait aujourd'hui de graves effets déstabilisateurs

Il ne faut pas écarter la possibilité d'un échec de la médiation onusienne et du gouvernement d'union nationale, ni sous-estimer la menace terroriste en Libye.

L'inquiétude de la population grandit à mesure que la crise s'installe, les demandes de soutien se multiplient contre certains groupes terroristes.

Ce qu'a à nouveau souligné le ministre libyen des Affaires étrangères, Mohamed Al-Dairy, rappelant que l'armée de l'air ne possède que deux appareils. « La sécurité nationale libyenne est la sécurité nationale arabe », a par ailleurs plaidé le ministre, avant l'ouverture de la réunion de la Ligue arabe au Caire.

Le gouvernement libyen peut compter avec le soutien de l'Égypte, qui tente de convaincre à l'ONU la communauté internationale de s'engager militairement chez son voisin libyen. Le Caire soutient également la formation d'une force arabe destinée à combattre l'État islamique dans la région. Une

troisième réunion des chefs des armées des pays de la Ligue arabe est prévue à ce sujet le 27 août.

Pour l'heure, hormis quelques déclarations intempestives de l'Italie, du ministre de la défense français, et de l'Égypte, la communauté internationale a fait preuve d'une retenue opportune, en excluant toute solution autre que politique.

Une intervention militaire d'ampleur est cependant peu probable et au demeurant peu souhaitable.

Ce type d'opération – tout comme la levée de l'embargo sur les armes serait tout à fait contraire au double objectif poursuivi par la communauté internationale : lutter efficacement contre le terrorisme et contribuer au rétablissement de la stabilité en Libye.

En premier lieu pour des raisons diplomatiques – le consensus nécessaire à un mandat du Conseil de sécurité ne sera jamais atteint, la Russie ayant été échaudée par la tournure prise par l'intervention de 2011. La Ligue arabe elle aussi est unie par sa réticence à une intervention étrangère au sol. Enfin, les pays occidentaux, États-Unis en tête, craignent un scénario à l'irakienne en cas d'intervention. **Il faudrait aussi compter avec la réaction d'autres pays voisins, notamment de l'Algérie et de la Tunisie, fermement opposés à toute intervention occidentale car ils craignent les représailles sur leur territoire.**

Ensuite, même avec une ambition limitée, **la question des moyens que nous sommes prêts à consacrer doit être posée, mais aussi de l'effet recherché.**

Les conséquences d'une telle intervention sont peu claires – dans l'hypothèse où certains djihadistes seraient chassés du sud libyen, faudrait-il, sans envoyer des troupes au sol, les combattre en Cyrénaïque ? Pour avoir un effet stratégique réel et obtenir un résultat politique, toute opération militaire doit avoir une empreinte au sol forte et durable. Les puissances occidentales en ont déjà fait l'expérience en Libye, en 2011.

Surtout, agir aujourd'hui, en prenant part à des conflits d'abord locaux, entamerait notre crédibilité auprès des Libyens et risquerait de remettre en cause le processus de médiation en cours.

Il faut mesurer les conséquences d'une intervention aujourd'hui sur la situation intérieure : le pays est en situation de conflit, une intervention armée pourrait avoir pour conséquence de polariser un peu plus le jeu politique, de ruiner le fruit des efforts de l'ONU, d'être accusés de prendre partie en faveur d'un camp ou de l'autre.

Enfin, une intervention militaire étrangère, sans l'assentiment des Libyens, pousse à la radicalisation certains éléments d'Aube de la Libye, ce qui ruinerait instantanément le fruit des négociations qui se poursuivent

péniblement sous l'égide des Nations unies, et favoriserait des alliances de court terme avec des groupes djihadistes.

L'ambiguïté des relations entre Aube de la Libye et certains groupes djihadistes est évidente, et doit être combattue ⁽¹⁾ mais la réduction du conflit à l'opposition entre Tobrouk d'un côté et Tripoli assimilé aux terroristes de l'autre, confond ces derniers avec les brigades de Misrata, Tripoli ou autres villes de l'Ouest qui combattent elles aussi le terrorisme. C'est détruire les ferments d'unité dans le pays induits par la présence de *Daech*.

Ainsi, bien qu'elle ait été dirigée contre les terroristes, l'intervention égyptienne contre les positions d'ISIS à Derna, en février 2015, qui a immédiatement suivi l'assassinat des coptes égyptiens, a été interprétée par une partie des Libyens comme un soutien ouvert à Tobrouk. De peu d'effets sur l'avancée de *Daech*, l'intervention a en revanche eu pour conséquence d'attiser la violence entre les deux camps : Tripoli a répliqué à l'attaque du 16 février par deux raids aériens contre Zintan.

b. Il est cependant impossible d'ignorer le risque terroriste qui grandit en Libye : demeure la possibilité d'une mission PSDC renforcée

Seul un gouvernement d'unité nationale pourra lutter efficacement, avec l'appui déterminé de la communauté internationale, contre le terrorisme. Mais **dans l'attente de la mise en place d'un gouvernement légitime, issu de nouvelles élections, la communauté internationale ne peut ignorer le risque terroriste qui grandit en Libye.**

Vos rapporteurs soutiennent la stratégie de la France en matière de lutte contre le terrorisme :

– **endiguement par le déploiement de soldats dans les pays alentours :** dans la bande sahélo-saharienne, la France est engagée, en étroite coopération avec ses partenaires régionaux (Tchad, Niger, Burkina-Faso, Mali et Mauritanie), dans une lutte contre les groupes armés terroristes dans le cadre de l'opération « Barkhane ». Avec la neutralisation des mouvements armés terroristes, l'un de nos axes d'effort est de perturber les flux logistiques et de combattants affiliés à ces groupes. La base de Madama, au Nord Niger est un élément – efficace – de ce dispositif. Ainsi, bien que le champ de l'opération Barkhane n'inclue pas la Libye, notre action militaire au Sahel contribue à contenir la menace venant du Sud du pays.

– **collaboration avec les armées nationales pour lutter contre ces mouvements :** pour obtenir un résultat politique, il faut contrôler l'espace et s'engager franchement dans la reconstruction des armées locales, « *seul ticket*

(1) *L'alliance objective avec Ansar el-Charia contre les forces d'Haftar à Benghazi, plus récemment dans la bataille de Ben Jawad, près de Syrte, confortent le récit d'Haftar qui présente une Libye en lutte entre les « laïcs » et les « islamistes », les « légalistes » et les « terroristes ». Cependant, ces alliances sur le terrain ont aussi été précipitées par l'intervention de mai 2014.*

stratégique de sortie des théâtres d'opération ». Or il n'y a pas de véritable armée en Libye, sinon une coalition d'éléments de l'ancienne armée et de milices tribales et régionales qui se sont engagés contre les groupes extrémistes mais aussi contre ceux qui ne partageaient pas leurs vues politiques.

Le problème est que le terrorisme se développe rapidement, à la faveur du vide institutionnel et de l'absence de contrôle du pays par les autorités, mais aussi du fait du retour de combattants étrangers de Syrie et d'Irak, d'autant que les Libyens peinent à unir leurs efforts – les forces de Misrata et de Tobrouk combattent aujourd'hui en ordre dispersé et ne parviennent pas à avoir la taille critique pour faire face à l'avancée de certains groupes djihadistes.

En revanche, la mise sur pied d'une armée régulière, de forces de police ou d'une gendarmerie prend du temps, sans parler des réponses politiques et sociétales au phénomène terroriste.

Dans l'intervalle et a fortiori si le dialogue politique échoue, il faut une alternative. Comme le rapport l'a exposé plus haut, **la sécurisation des principaux axes de communication, des institutions à Tripoli et des infrastructures pétrolières du pays doit faire l'objet d'une attention prioritaire.**

Vos rapporteurs préconisent également **un renforcement de la mission EUBAM Libye**. Dès l'été 2011, la France a poussé pour la mise en place d'une mission européenne de PSDC en Libye. L'UE possède en particulier une expertise reconnue dans le domaine du conseil à la gestion des frontières, domaine qui a été identifié dès le départ comme stratégique pour la sécurité de la Libye et plus généralement la stabilité de la région sahélienne.

La mission EUBAM Libye, focalisée sur la mise en place d'une gestion intégrée des frontières par les autorités libyennes (Integrated Border Management), a ainsi été lancée en mai 2013, avec un mandat élargi, qui lui permettait notamment d'agir dans le Sud du pays. La France a contribué à la mission, notamment avec l'envoi d'un conseiller politique.

Néanmoins, EUBAM Libye n'a pas pu atteindre le format prévu ni obtenir des résultats concrets du fait de la dégradation continue de la situation sécuritaire l'empêchant de se déployer sur le terrain et surtout de la désorganisation des administrations libyennes. Réduite après les incidents d'octobre 2013, la mission EUBAM s'est repliée avec les affrontements à Tripoli de l'été 2014. Elle doit être réactivée et renforcée.

Quant au **Sud libyen, présenté à tort comme un nouveau « djihadistan »**, l'immensité et le faible peuplement de ce territoire quasi désertique en font un espace impossible à contrôler en totalité.

Il faudra donc **privilegier le contrôle des flux le long des axes et passages obligés des trafics**, – oasis, pipeline, plus que celui de l'espace.

Tout découlera aussi du règlement du conflit au Nord, qui alimente le Sud. Il sera essentiel de les intégrer aux négociations politiques, mais surtout sécuritaires.

Il faut à tout prix **maintenir le dialogue avec les Touaregs pour éviter un scénario « malien » et la conjonction potentielle des mouvements entre la Libye, le Mali et le Niger.** Les Touaregs ont l'impression d'être pris pour des terroristes et marginalisés du dialogue national : c'est une erreur car il est impossible de penser maîtriser la frontière sans eux, ils sont en demande de reconnaissance politique. Ceci plaide en faveur d'une intégration des Touaregs dans le dialogue national.

La France peut ici jouer un rôle important, car elle entretient de bons rapports avec les deux groupes, elle a des liens importants avec les voisins du Sud et participe à l'opération Barkhane qui contribue à stabiliser la zone.

C. LUTTER EFFICACEMENT CONTRE LES TRAFICS D'ÊTRES HUMAINS : LA STRATÉGIE DE L'UNION EUROPÉENNE N'EST QUE TROP PARTIELLE

1. La Libye : principal pays de transit vers l'Europe, du fait du tarissement de la voie méditerranéenne occidentale et du chaos institutionnel

La Libye, par sa position géographique, joue depuis longtemps un rôle important dans les migrations transsahariennes. Notamment sous l'effet de l'embargo international et du rapprochement avec les pays africains qui a suivi l'échec de la politique panarabe de Kadhafi, la Libye est devenue un pays d'immigration à l'échelle régionale d'abord (Tunisie, Égypte, Tchad, Soudan) et continentale ensuite. En 2009, la Libye comptait entre 1,5 et 2,5 millions de personnes étrangères sur son sol.

Kadhafi avait fait des migrations l'un des instruments des relations diplomatiques entre la Libye et son voisinage. Ce sont d'ailleurs les questions migratoires qui ont favorisé le rapprochement du régime et de l'Union européenne à travers notamment la négociation d'accords de réadmission des migrants ayant transités par la Libye.

Avec la chute du régime, **la Libye a cessé de jouer ce rôle de « verrou » migratoire** que Kadhafi avait instrumentalisé au plan diplomatique, prouvant au passage les limites d'une pure externalisation de la politique migratoire européenne.

De plus, la politique d'endiguement des flux en Méditerranée orientale a mécaniquement entraîné une augmentation des flux en Méditerranée occidentale.

S'y est ajoutée l'instabilité et le vide institutionnel, qui font qu'aujourd'hui la Libye est l'une des voies principales de passage des migrants africains à destination de l'Europe – qui n'est d'ailleurs qu'une destination par défaut pour les migrants.

Les migrants ont quitté par centaines le littoral libyen, principalement en tripolitaine, pour rejoindre les côtes italiennes et maltaises, à 350 km de là.

Entre 2003 et 2012, 190 425 migrants sont arrivés à Lampedusa par la Libye et 16 445 à Malte.

Durant la seule année 2014, selon le HCR, plus de 110 000 personnes sont arrivées sur les côtes italiennes via la Libye.

Les migrants proviennent principalement d'Afrique de l'Ouest (par l'ouest et le sud-ouest du pays), de la corne de l'Afrique et de Syrie, mais aussi d'Érythrée, de Somalie et d'Éthiopie (par le sud-est).

Plus de 2 800 personnes ont trouvé la mort aux larges des côtes libyennes depuis le début de l'année 2015. Le 16 avril 2015, un naufrage au large de la Libye a fait plus de 700 morts, Le 5 août 2015, environ 200 personnes ont péri noyées dans les eaux territoriales libyennes lors du naufrage de leur bateau, conçu pour transporter 50 personnes, et qui en comptait 600.

D'autres, dont le nombre est particulièrement difficile à évaluer, attendent encore en Libye, dans des conditions humanitaires graves. A la mi-2015 seuls 36 000 réfugiés et demandeurs d'asile étaient enregistrés auprès du HCR en Libye, en réalité, ils seraient beaucoup plus nombreux.

Selon le général de corps d'armée Christophe Gomar, directeur de la Direction du renseignement militaire, de 800 000 à un million de migrants seraient prêts à franchir la Méditerranée depuis la Libye. D'autres sources évoquent le chiffre de 500 000 personnes.

Les routes de la migration sont des lieux de chantage, d'exploitation et de violences pour les migrants.

Les différents témoignages de migrants et les rapports des ONG dénoncent tous les « *conditions déplorables de détention* » et « *les violations systématiques des droits humains* » à l'encontre des étrangers. Les étrangers en Libye peuvent être arrêtés pour absence de statut d'immigration légale et ils peuvent être détenus pendant une période indéterminée allant d'une semaine à 12 mois. ⁽¹⁾ Les migrants constituent enfin une force de travail gratuite et exploitable à merci.

(1) Selon le HCR, au moins 2 663 migrants ou demandeurs d'asile (y compris des femmes et des enfants) sont répartis à travers la Libye dans des centres de détention de l'immigration gérés par le Département de lutte contre la migration illégale (DCIM). Ils sont bien davantage à être détenus en réalité.

Ces trafics jouissent aujourd’hui de la complaisance de certaines milices et autorités politiques, pour lesquelles c’est une source de revenus conséquente – le coût du passage en Libye et de la traversée de la Méditerranée oscillerait entre 2 300 et 3 000 dollars selon les sources.

Le « commerce » des migrants à travers la Méditerranée pourrait rapporter jusqu’à 323 millions de dollars par an pour la seule Libye, alimentant notamment la multitude de groupes armés présents sur le territoire.

Les trafics s’appuieraient principalement sur la collusion entre groupes armés maîtrisant un territoire et chefferies locales ⁽¹⁾. Le phénomène existait d’ailleurs déjà sous le régime de Khadafi, où les trafics d’êtres humains constituaient une source de revenu pour des communautés marginalisées aux frontières du pays, mais aussi pour les autorités du régime, qui ont aujourd’hui été remplacées par des milices et pouvoirs locaux. ⁽²⁾

La connexion de ces trafics avec les groupes djihadistes serait pour l’heure mince, même s’il est évident que la frontière entre djihadisme, activités criminelles et trafics en tous genres peut être tenue en Libye.

Il semblerait que *Daech* soit davantage intéressé par le contrôle des infrastructures pétrolières que par le trafic de migrants.

Ansar Al-Charia aurait en revanche été impliqué dans les trafics d’êtres humains sur la route entre Sebha et Syrte.

Le risque d’infiltration terroriste des réseaux d’immigration n’est évidemment pas nul, et ***Daech* pourrait bientôt comprendre l’intérêt stratégique d’unir ces deux grandes peurs que sont pour l’Europe l’immigration et le terrorisme.** Mais cette menace est bien inférieure à celui du retour des combattants étrangers en Europe ⁽³⁾.

2. La réponse de l’Union européenne à la crise migratoire est trop partielle et par conséquent contre-productive

Face à la crise migratoire, l’agence *Frontex* a pris le relais de l’Italie à partir de 2014 avec l’opération « Triton », assurant la surveillance des frontières en Méditerranée centrale dans les eaux territoriales européennes. Face à la crise humanitaire en Méditerranée, les capacités et les ressources de l’agence *Frontex* ont été triplées en 2015. Au total, 10 unités maritimes, 33 unités terrestres et 8 unités aériennes ainsi que 121 personnes constituent le dispositif renforcé de

(1) Mark Shaw Fiona Mangan, « *Illicit trafficking and Libyas's transition* ».

(2) Plusieurs *katibas* se revendiquant de la milice Bouclier du désert effectuent des rondes à la frontière pour arrêter les migrants en situation irrégulière qui franchissent la frontière grâce aux passeurs. Les migrants ont été abandonnés au contrôle arbitraire des milices.

(3) Charlie Winter, *Libya: the strategic gateway for the Islamic state*, London, Quilliam Foundation, février 2005.

Triton. Pour l'année 2015, le budget alloué à l'opération Triton s'élève à 114 053 000 euros.

Par ailleurs, en réponse à la crise migratoire, et à la suite du Conseil européen extraordinaire du 23 avril 2015, **le lancement d'une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale a été décidé**, portant le nom **d'Eunavfor Med** (voir encadré ci-dessous).

L'opération Eunavfor Med/Sophia

L'opération militaire Sophia a été lancée le 22 juin 2015, pour un mandat initial de 14 mois, soit jusqu'au 22 août 2016. Son coût initial s'élève à 11,8 millions d'euros, ce chiffre devra certainement être revu à la hausse et n'intègre pas le prix des contributions – bâtiments, avions *etc.*... – que doit supporter chaque nation contributrice. L'opération devrait mobiliser 1 143 militaires de 18 États membres¹.

Dirigée par le vice-amiral italien Enrico Credendino, c'est une opération militaire de gestion de crise visant à démanteler le modèle économique des réseaux de trafic de clandestins et de traite des êtres humains dans la partie sud de la Méditerranée centrale, par l'identification, la capture et la neutralisation des navires, embarcations et ressources utilisés ou soupçonnés d'être utilisés par des passeurs ou trafiquants d'êtres humains. Elle comprend trois phases successives :

– phase 1 : collecte de renseignement (notamment par des patrouilles en haute mer) ;

– phase 2 : arraisonnement, fouille, saisie et déroutement des navires et embarcations : a) en haute mer dans un premier temps ; b) en haute mer ou dans les eaux territoriales ou intérieures de la Libye, en cas d'accord du gouvernement libyen et d'un mandat des Nations unies ;

– phase 3 : phase coercitive : « toutes les mesures nécessaires à l'encontre d'une embarcation et des ressources connexes », y compris en les éliminant ou en les mettant hors d'usage, sur le territoire libyen. La phase 3, si elle est jamais enclenchée, impliquera une action à terre, même si c'est à « empreinte légère » (commandos, hélicoptères), sans « *boots on the ground* ».

Le Conseil a approuvé le 14 septembre la recommandation de passer à la première séquence – haute mer – de la phase 2 et le Comité politique et de sécurité a adopté la décision de passage, avec effet le 7 octobre. La France contribuera en mettant notamment à disposition une frégate.

¹ La France fournit 11 militaires et dans les états-majors et axe ses efforts sur la fourniture de renseignements et patrouilles d'avions de surveillance maritime.

Le passage à la seconde séquence de la phase 2 (intervention dans les eaux libyennes) et, *a fortiori*, à la phase 3 (phase coercitive) nécessite une résolution du CSNU – celui-ci a été obtenu – et/ou un accord des autorités libyennes.

Selon Federica Mogherini, Haute représentante pour la politique étrangère de l'Union : « *cette opération cible le “business model” de ceux qui tirent parti de la misère des migrants* ».

L'intention est louable, de même que la réactivité des autorités européennes – l'opération a en effet été montée avec une célérité peu commune en Europe, à peine deux mois et demi après le naufrage de migrants qui avait suscité l'émotion des médias et provoqué la réunion exceptionnelle du Conseil en avril 2015.

Mais comme l'a déclaré lui-même le général de Rousiers, président du comité militaire de l'UE, que la mission a rencontré à Bruxelles, le 19 mai à l'issue de la réunion avec les Chefs d'État-major militaires de l'Union européenne, « *c'est une opération complexe dans un environnement complexe* », **qui se heurte à des obstacles juridiques et politiques importants, et dont on peut douter de l'efficacité si elle n'est pas menée en étroite concertation avec les libyens.**

Tout d'abord, il **faut calibrer de façon précise l'activité militaire**, pour **éviter de déstabiliser le processus politique en cours**, notamment à l'Ouest, d'où partent nombre de migrants, ne pas remettre en cause les activités économiques légitimes, de pêche par exemple. S'attaquer à certains trafiquants, détruire leurs moyens peut être interprété par certaines milices qui protègent ces moyens, en bénéficient, voire organisent le trafic d'une manière ou d'une autre, comme une prise de partie dans le conflit.

Surtout, **si l'effet final recherché est bien le démantèlement du modèle économique des réseaux, il faut passer rapidement à la phase 3 de l'opération et ce passage ne se fera pas sans l'accord express des autorités libyennes, que vos rapporteurs jugent *sine qua non*.**

Pour certains interlocuteurs de la mission, l'idée même d'une intervention militaire en Méditerranée pour neutraliser les bateaux dans les eaux internationales serait irréaliste : il est impossible d'en connaître l'équipage et d'identifier les passeurs à moins d'intervenir dans les eaux territoriales et intérieures de la Libye ou sur les côtes. C'est pourquoi la France et le Royaume-Uni plaident en faveur d'un passage à la phase 3, avec l'assentiment des Libyens.

L'opération **a obtenu pour cela un mandat des Nations unies**, mais il manque la seconde condition nécessaire à son succès : l'accord des autorités libyennes. Or pour l'heure, **la Libye**, par la voix de son ambassadeur aux Nations unies, Ibrahim Dabbashi, **exclut toute intervention étrangère dans ses eaux**

territoriales et refuse catégoriquement une présence étrangère sur son territoire.

Vos rapporteurs estiment que **sans une approche globale, s'appuyant sur les autorités libyennes, mais aussi les pays voisins, l'opération maritime n'aura pour effet que de faire monter les prix et d'enrichir les passeurs** peu scrupuleux qui se contenteront de pousser des embarcations surpeuplées à la mer.

Sans l'engagement d'une coopération active avec la Libye et ses voisins, l'opération restera une machine à compiler des renseignements et une « **opération de sauvetage de luxe** » remplaçant *Mare nostrum*.

3. Intégrer une Libye stabilisée dans un partenariat régional incluant l'ensemble du Sahel serait une réponse durable à la crise migratoire

La lutte contre les trafics d'êtres humains et la mise en place d'une politique migratoire efficace doivent être un axe prioritaire de notre coopération avec les Libyens.

La crise migratoire ne connaîtra pas de réponse durable sans stabilisation du pays – on constate en effet que les pics de migration ont correspondu en 2014 et 2015 à l'aggravation du conflit civil – ce qui suppose a minima l'existence d'un gouvernement libyen légitime, doté des moyens de contrôler son territoire et ses frontières.

Il faut « dé-sécuriser » le discours sur la politique migratoire : les politiques migratoires sont un enjeu de politique étrangère et doivent être traités comme tel.

Le désordre institutionnel favorise évidemment la prolifération des trafics d'êtres humains, des pans entiers du pays sont hors du contrôle d'un quelconque autorité nationale, alors que dans d'autres, les légitimités concurrentes s'opposent parfois à un niveau très local.

Seul le rétablissement d'une forme de stabilité politique et sécuritaire permettra de lutter efficacement contre les trafics d'êtres humains. Si la situation au contraire s'aggrave, provoquant la fuite aussi bien de la population que des migrants qui transitent en Libye, l'Europe devra faire face à une crise migratoire d'une toute autre ampleur.

L'Union européenne doit concourir à renforcer les capacités des autorités libyennes de contrôle des trafics et d'accueil les migrants.

Même si le passage à la phase 3 de l'opération Sophia est approuvé par les autorités libyennes légitimes, il faudra s'appuyer sur les autorités locales des côtes libyennes pour éviter les trafics, notamment en Tripolitaine où les conseils locaux sont les seules autorités disposant d'un semblant de légitimité et d'autorité.

Par ailleurs, les routes du Niger et de l'Afrique occidentale transitent pour la plupart par les zones de peuplements Touaregs et Toubous⁽¹⁾. Les frontières sont si étendues que les communautés qui vivent aux frontières de la Libye, dont certaines n'abandonneront leur source de revenu que s'ils ont une alternative. Une association plus étroite de ces derniers au processus de décision politique constituerait un levier efficace dans la lutte contre les trafics d'êtres humains.

La Libye doit pouvoir bénéficier de crédits européens dans le cadre de programmes visant à renforcer les capacités des autorités en matière de gestion de l'accueil de migrants, des flux et des frontières⁽²⁾. Par ailleurs, les **moyens d'investigation, de renseignement et de poursuites doivent être renforcés pour lutter contre les trafics humains** (à Palerme, magistrats et policiers emploient l'arsenal anti-mafia pour lutter contre les filières de passeurs)⁽³⁾.

Enfin, l'aide humanitaire aux migrants en transit en Libye doit être renforcée et la France doit y prendre sa part.

L'Union européenne doit poursuivre son assistance aux deux organisations internationales : l'Organisation internationale des migrations (OIM) et le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR). L'OIM met l'accent sur le rapatriement volontaire des migrants bloqués — 1.000 personnes ont ainsi été rapatriées en Afrique de l'Ouest ce qui est relativement peu par rapport aux chiffres donnés par les analyses de renseignement qui parlent d'un « stock » minimal de 500.000 personnes en attente de passage vers l'Europe, et l'aide aux migrants placés dans les centres de rétention.

Le HCR se concentre sur l'assistance médicale et la distribution de produits non alimentaires dans les centres de rétention et surtout un travail de plaidoyer en faveur de la libération des réfugiés et des demandeurs d'asile dans des centres de rétention. Il est impératif de mettre fin aux détentions arbitraires dans des conditions inhumaines et d'apporter une aide humanitaire aux migrants.

(1) *Même si elles ont été quelque peu modifiées par la fermeture des frontières algérienne et égyptienne, le tracé des routes migratoires et leurs points d'étapes sont les mêmes que sous le régime de Kadhafi : en tripolitaine prédominant le triangle formé par les villes des Sabrata, Zliten et Zuwara, et au sud, les villes de Koufra et de Seba, dans le Sahara libyen, jouent un rôle de plaques tournantes de l'émigration africaine. C'est au Sud que le passage de la frontière est le plus difficile, et l'afflux le plus important, dans les deux triangles sensibles entre Algérie Niger Tchad et Égypte Soudan Tchad.*

(2) *L'Union européenne offre une formation sur les opérations de recherche et sauvetage à la Garde côtière libyenne par la Guardia Civil espagnole dans le cadre du programme SeaHorse de surveillance maritime sur la Méditerranée, présenté par l'Espagne en septembre 2013, sur un modèle identique à celui mis en place depuis 2006 entre l'Espagne et le Maroc, et d'autres pays africains de la côte Atlantique (SeaHorseAtlantico). Le projet Sea Horse Mediterraneo associe côté européen, l'Espagne, l'Italie, la France, Malte, le Portugal, Chypre, la Grèce, et la Libye, ainsi que l'Algérie, la Tunisie et l'Égypte. Dans le paquet de mesures européen figure également la remise de trois navires appartenant à la police maritime libyenne, réparés par les autorités italiennes à travers le programme du Sahara-Méd.*

(3) *Depuis 2002, les corps de police impliqués dans les migrations ont les mêmes prérogatives que leurs collègues luttant contre la criminalité organisée autorisations d'écoutes, protection des repentis, éléments de preuves allégés. L'opération Glauco a permis l'identification de chefs de réseaux en tripolitaine et de leurs complices en Italie.*

Le HCR doit pouvoir passer un accord avec les autorités libyennes pour enregistrer les demandes d’asile et procéder à des demandes d’installation – ce qu’il n’est pas en mesure de faire aujourd’hui. Il faut aussi financer des centres d’accueil.

Le HCR a également initié à l’été 2015 des discussions visant à améliorer la réponse de la Libye aux bateaux en détresse au large de ses côtes, en simplifiant le partage et la coordination des informations avec les organisations internationales ⁽¹⁾, l’Union européenne doit soutenir ce type d’action.

Dans l’immédiat, le dialogue avec les voisins de la Libye doit porter sur **la sécurisation des frontières et le contrôle des trafics**. Cette coopération régionale est indispensable. Les flux de migrants et les itinéraires empruntés évoluent au gré des mécanismes de contrôle mis en place par les États membres de l’Union. Les réseaux de criminalité organisés, font preuve d’une grande réactivité aux évolutions légales et opérationnelles. Pour preuve, en 2015, le nombre de détections en provenance de la Turquie a atteint un niveau similaire au nombre de départs constatés à partir de la Libye. La restructuration rapide des « routes de clandestins » renferme un risque de déstabilisation de nos partenaires dans la région ⁽²⁾.

Les instruments multilatéraux qui existent peuvent être activés en ce sens : le processus de Rabat et le processus de Khartoum, rassemblent l’Union européenne, l’Union africaine et les États membres en vue de partager des renseignements, des bonnes pratiques et d’assurer des formations. Le processus impliquant l’Union européenne et les pays de la corne africaine inclut également la gestion des camps de transit. Ces initiatives doivent se concrétiser rapidement.

Surtout, à long terme, il faut intégrer la Libye au sein d’une véritable politique euro-africaine visant à favoriser les mobilités dans le bassin sahélo-saharien. La crise migratoire à laquelle l’Europe peine aujourd’hui à faire face ne trouvera pas sa réponse dans la fermeture de la frontière méditerranéenne, devenue la plus meurtrière au monde, Elle ne sera pas non plus résolue par une simple externalisation des politiques migratoires aux pays de transit – qui pose non seulement des problèmes humanitaires, mais ne garantit en rien la stabilité des flux, l’augmentation des départs de Libye avec sa déstabilisation l’a montré.

(1) *Le groupe de contact comprend des responsables libyens chargés de la recherche et du sauvetage, de la sécurité des frontières et des centres de détention pour les boat people secourus ou interceptés. Il a été créé lors d’une réunion organisée récemment à Tunis par le HCR et son partenaire, l’Organisation internationale pour les migrations. Il se réunira au moins trois fois durant les neuf prochains mois et il assurera également des formations dans des domaines comme la gestion de l’information, la communication, la récupération des corps sans vie ainsi que l’identification des réfugiés, des demandeurs d’asile et les migrants.*

(2) *A titre d’exemple, de plus en plus de migrants se rendent en Tunisie, qui partage une frontière de 460 km avec la Libye et le risque est grand de voir se déporter une partie des migrants de la Libye à la Tunisie. La Tunisie a entrepris d’édifier un mur à la frontière libyenne pour faire face aussi bien à la menace sécuritaire que migratoire.*

Les chiffres montrent en effet que la simple politique d'endigement des flux est coûteuse et inefficace.

Le tarissement des flux migratoires en méditerranée orientale (Maroc-Espagne) **a généré leur déplacement progressif vers la voie médiane (Libye-Italie-Malte).**

Ces politiques sécuritaires ont un coût, qui augmente avec leur renforcement récent. Mais elles se sont accompagnées d'une hausse continue de la mortalité sur la frontière méditerranéenne.

Il faut au contraire comprendre les déterminants des migrations économiques pour y apporter une réponse efficace. **L'Europe n'est qu'une destination par défaut, qu'un choix de second rang pour la majorité des migrants qui pourtant risquent leur vie pour rejoindre les côtes européennes.**

Par conséquent, la stabilisation de la Libye, pays riche au demeurant et habitué à accueillir une nombreuse main d'œuvre étrangère, participerait du règlement de la crise migratoire. Surtout, si des possibilités de circulation régionale sont rétablies, les flux ne se dirigeront plus prioritairement vers l'Europe.

Selon Karim Ben Cheikh, chargé de mission au CAPS, la séquence politique qui s'est ouverte au sommet de la Valette, les 11 et 12 novembre 2015, offre l'occasion de porter des propositions plus ambitieuses et une réponse plus crédible à la crise migratoire.

Le bassin sahélo-saharien doit redevenir un espace de mobilités et d'échanges économiques Ce que nous nommons aujourd'hui la bande sahélo-saharienne était autrefois un point névralgique des échanges africains. Les pays sahéliens ont perdu ce rôle central depuis que les pays du Maghreb se sont plutôt tournés vers l'Europe, ce qui a entraîné la marginalisation et les difficultés politiques du Niger ou du Mali. Il serait possible de rétablir un espace de libre circulation légal entre le Maghreb et le bassin sahélo-saharien, et de réinvestir les anciennes routes de l'échange par de l'économie formelle, pour enfin redonner au sahel sa position centrale dans une zone partagée entre deux ensembles institutionnels sous-régionaux que sont la CEDEAO et l'UMA.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères a examiné le présent rapport d'information au cours de sa séance du mercredi 25 novembre 2015.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Nous entendons aujourd'hui nos collègues Nicole Ameline Jean Glavany et Philippe Baumel qui vont nous présenter les grandes lignes du rapport adopté par la mission d'information sur la Libye. Cette mission était composée également de : Chantal Guittet, Jean-Claude Guibal, François Loncle et Jean-Luc Reitzer.

Votre rapport témoigne du travail de la mission d'information sur un sujet dont l'importance stratégique est tout à fait capitale, pour la France. Il l'est tout autant pour l'Europe, dont la mobilisation en faveur d'un règlement politique ne semble pas à la hauteur des enjeux, alors que notre ministre de la défense est allé jusqu'à qualifier la Libye de « *conflit d'après-demain* ». Vous indiquez dans votre rapport qu'un accord est possible mais bute encore sur des obstacles, vous nous direz lesquels, mais surtout, qu'il faut modifier le paradigme des négociations pour les faire aboutir. Vous nous direz comment.

Vous évoquez aussi l'importance de s'appuyer sur un consensus régional solide : comment la France, forte de ses relations de confiance avec tous les voisins de la Libye, notamment l'Égypte, le Tchad et l'Algérie, peut-elle y contribuer ? Question incidente : quel est l'impact de la crise libyenne sur la Tunisie, dont la situation politique et sécuritaire est, on le sait, déjà fragile ?

Votre rapport contient enfin des informations qui viendront nourrir le groupe de travail sur le terrorisme que nous avons créé car il contient des informations utiles sur le terrorisme en Libye et les moyens de le combattre. Je serai pour ma part très attentive à ce que vous pourrez nous dire des positions de Daech en Libye – on nous dit que ce pays serait devenu la porte de l'Afrique pour cette organisation et que des combattants partis en Irak ou en Syrie y seraient rappelés – sans oublier d'autres groupes terroristes (Ansar al-Charia par exemple) qui prospèrent à la faveur du vide institutionnel.

Je vous rappelle qu'au terme de notre réunion, la commission sera appelée à se prononcer sur l'autorisation de publier ce rapport et non pas sur le contenu lui-même du rapport.

Mme Nicole Ameline, présidente de la mission. C'est avec un sentiment d'urgence que nous vous présentons aujourd'hui ce rapport sur la situation en Libye.

D'abord en raison de l'importance stratégique de cette crise pour la France et l'Europe. La Libye, pas plus que la Syrie, ne sont des questions lointaines, bien au contraire. Le premier message de ce rapport est que l'instabilité de notre voisinage nous concerne au premier chef.

Parce que la détermination dont nous faisons preuve pour éradiquer la menace terroriste en Irak ou en Syrie, restera vaine tant que des États faillis leur offriront un repli stratégique. Nous l'avons vu avec Al-Qaida dont le centre de gravité a migré vers la péninsule arabique, la Corne de l'Afrique et le Sahel. Le scénario à l'œuvre sous « l'ère *Al-Qaida* » se reproduit sous nos yeux en Libye. Dans ce pays, Daech contrôle désormais 200km de côtes autour de Syrte, l'ancien berceau du régime de Kadhafi, et pourrait s'étendre à la faveur du vide politique qui s'installe dans le pays.

Considérer la Libye comme un conflit secondaire revient par conséquent à commettre une erreur stratégique grave, que nous pourrions chèrement payer : si nous échouons à stabiliser la Libye, attendons-nous à ce que Syrte succède à Raqqa comme capitale de l'État islamique. A deux heures des côtes européennes, un pays surarmé pourrait être menacé d'implosion si le conflit persiste. Nos interlocuteurs ont même parlé de somalisation, d'irakisation de la Libye.

Le deuxième constat de ce rapport, c'est que seule une voie politique permettra aux libyens de sortir de ce que certains appellent la « deuxième guerre civile ». L'urgence c'est donc aussi et avant tout celle de la signature d'un accord.

Cet accord entre Tripoli et Tobrouk est possible, il a été paraphé, et un gouvernement d'union nationale annoncé en octobre dernier. Pourtant, les deux Parlements rivaux de Tobrouk et Tripoli l'ont rejeté. Nous sommes donc au point de bascule où l'accord est à portée de main mais où les plus extrêmes, qui ont intérêt au *statu quo*, prennent en otage les négociations. La Libye est aujourd'hui à un tournant de son histoire : elle a le choix entre « *l'accord et la destruction* ».

Soit un accord politique solide est atteint et le gouvernement d'union nationale parvient, avec le soutien de la communauté internationale, à asseoir sa légitimité et à stabiliser le pays.

Soit les forces centrifuges, qui ont un intérêt direct à la partition et/ou à la fragmentation du pays l'emportent. Dans cette hypothèse, c'est le pourrissement durable d'un conflit dans lequel aucune des parties n'est en mesure de l'emporter, qui est le plus à craindre, car il pourrait remettre l'existence même de la Libye en question, mais aussi la stabilité de l'ensemble de la région. Ce scénario catastrophe n'est évidemment pas à exclure.

Il n'y a pourtant pas d'inexorabilité au conflit et à la fragmentation. Il y a d'abord de réels facteurs d'unité en Libye – la population elle-même, pour commencer, qui est lasse de cette guerre et de ce qui retarde l'accord. Il y aussi des forces modérées et une société civile sur lesquelles il faut savoir s'appuyer. Ainsi, dans le Sud, dans l'Est, des accords de cessez-le-feu locaux ont été passés, qui

doivent être intégrés au processus politique à haut niveau. Par ailleurs, la Libye est un pays riche, qui dispose de fortes réserves, de ressources hydrocarbures qui, hasard de la géographie, sont au centre du pays. Par ailleurs, rien plus qu'une menace extérieure ne fait l'unanimité chez les libyens, il y en a deux, qui sont corrélées : l'expansion de Daech qui est un facteur d'unité puissant au sein de la population et la menace d'une intervention militaire étrangère, qui tout à la fois heurte le patriotisme des Libyens et les incite à régler leur problème entre eux.

Il faut donc se donner enfin les moyens de gagner la paix.

Le premier point à souligner est que la mobilisation de la communauté internationale en faveur du règlement de ce conflit doit être à la hauteur des enjeux, elle ne l'est pas aujourd'hui. Il faudrait qu'un petit groupe de pays européens soient à l'avant-garde sur le sujet, je pense notamment à l'Italie, la Grande-Bretagne, l'Espagne, l'Allemagne et la France. Car la Libye est un test pour la crédibilité de l'Union européenne dans son voisinage Sud.

L'appui de l'Europe sera évidemment technique – nous attendons la reprise rapides des programmes de soutien financés par l'Union – mais il doit aussi être politique : les instruments multilatéraux comme la politique de voisinage de l'Union, mais aussi le dialogue en format 5+5 doivent être activés pour avoir ce dialogue politique avec les Libyens.

Le deuxième point sur lequel il faut je crois insister, c'est la dimension régionale de la crise. Pour les pays de la région, nous avons pu le constater lors de notre mission en Egypte, en Tunisie et en Algérie, la Libye est une menace existentielle. Nous partageons les inquiétudes du Caire, qui, déjà confronté au djihadisme au Sinai et frappé régulièrement par des attentats, craint pour sa propre stabilité, nous partageons aussi celle de Tunis, laboratoire des printemps arabes, qui accueille aujourd'hui 1,5 million de Libyens alors que la situation économique, sociale, politique et sécuritaire est déjà fragile et qui a été touchée par des attentats préparés en Libye. Nous partageons aussi les inquiétudes d'Alger, qui pointe l'attaque d'In Amenas au Mali comme l'un des premiers contre coups du chaos libyen, et craint que ce chaos n'emporte avec lui le Sahel. Nous partageons enfin celles du Tchad et du Niger, car les frontières dans cette région sont poreuses et difficile à contrôler. Notre conviction est que les voisins de la Libye ont un rôle crucial à jouer dans la stabilisation du pays.

Le rapport insiste sur la nécessité de changer le paradigme des négociations afin qu'elles aboutissent à la faveur de l'arrivée du nouvel envoyé spécial des Nations-Unies. Il insiste aussi, et je le répète, sur la nécessaire mobilisation quant à la situation sécuritaire et la lutte contre le terrorisme en Libye. Il me semble que quelques pays européens et les pays de la région doivent ensemble pousser leurs partenaires libyens à l'accord, et se préparer à jouer un rôle de premier plan dans le soutien à la transition libyenne. La France entretient des rapports étroits avec l'ensemble de ces pays, elle peut contribuer à forger un fort consensus au niveau régional, et international, pour sortir de l'impasse.

M. Jean Glavany. Vous avez le rapport, je ne vais donc pas le lire, mais me borner à quelques remarques.

La Libye est un pays peu peuplé, et riche, même si les revenus de la rente pétrolière sont en chute libre. Il y a en Libye quelques grandes zones d'influence : Tripoli au nord-est, Tobrouk au nord-est, entre les deux 200 km de côtes contrôlés par Daech, puis le sud, qui se partage entre Toubous, Touaregs et tribu arabes.

Dans les faits, c'est un pays complètement désorganisé au sens où il est dénué d'institutions étatiques solides ou d'une administration capable de relayer la politique d'un gouvernement. Le pouvoir est éclaté entre diverses légitimités. Les milices sont les maîtres du jeu au plan sécuritaire. Ce pays n'a jamais eu un appareil d'État en dehors du clan Kadhafi. Quand ce dernier a été éliminé, il n'est plus rien resté.

Au plan politique, je reprendrai le mot d'une experte italienne Claudia Gazzini, rencontrée à Dakar : « *la médiation des Nations-Unies, qui devait unir deux gouvernements rivaux, a finalement débouché trois gouvernements* », car le gouvernement d'union nationale annoncé en octobre par Bernardino León a été rejeté par les autorités de Tobrouk et de Tripoli.

Les apparences sont toutefois trompeuses car ces gens se parlent. On peut voyager dans toute la Libye, même Bernard Henry Lévy a pu s'y rendre. On peut emprunter une ligne aérienne régulière pour aller de Tobrouk à Tripoli.

Nous avons d'ailleurs fait l'expérience, avec Jacques Myard, de ces apparences trompeuses en Libye. Il y a deux ans, lors d'un voyage, les représentants de la communauté française de Tripoli nous avaient demandé de faire lever les avertissements aux voyageurs sur le site du Quai d'Orsay au motif que la Libye n'était pas un pays dangereux. Le lendemain matin, un attentat touchait notre ambassade.

La Libye n'est pas encore plongée dans le « chaos ». Après ces six mois de travaux, une mission organisée en Egypte, nous ressortons avec une conviction profonde, Néanmoins, je porte ici une conviction profonde : le pourrissement de la situation, probable en l'absence d'accord solide, c'est un tapis rouge pour Daech, qui est bel et bien organisé. J'en veux pour preuve La Libye, comme l'expliquait Abou Bakr al-Baghdadi, est organisée en trois wilayas. Ce n'est donc pas une menace légère.

Les services de sécurité tunisiens, que nous avons rencontrés, nous ont dit leur certitude que l'ensemble des attentats récents en Tunisie ont été organisés et planifiés depuis la Libye. J'y ajoute l'inquiétude de nos services, et la conviction du ministre Jean-Yves Le Drian de l'éventuelle jonction entre Daech en Libye et les mouvements du Sahel. Il y a donc urgence. Sans réaction puissante des Libyens et de la communauté internationale, nous ne savons pas ce à quoi ce pourrissement peut mener.

Quelques mots sur l'intervention de 2011 : pour le rapport, nous avons souhaité trouver une rédaction consensuelle. La situation est telle, l'état d'urgence dans notre propre pays. Nous avons, pour cette analyse lucide, reprise l'expression d'Hubert Védrine, « *ni toute blanche ni toute noire* ». L'intervention a permis d'éviter un massacre, ce qui doit être porté à son crédit. Cependant, il est exact que, d'une part, on nous a, à raison, reproché d'avoir tordu la résolution 1973 du Conseil de Sécurité ce qui nous est d'ailleurs régulièrement reproché par les Russes, et, d'autre part, nous n'avons pas su imposer l'accompagnement de la transition libyenne. Sur ce point, la responsabilité est aussi bien la nôtre que celle des Libyens.

Je terminerai sur les travaux de médiation de l'ONU, qui se trouvent aujourd'hui à un point de bascule. Bernardino León, à qui nous avons parlé longuement à Tunis, a accompli un travail considérable pour élaborer un compromis, pas à pas. Ce travail n'a hélas pas encore abouti. L'échec de sa mission s'explique peut-être par le fait qu'il a trop pratiqué le bilatéralisme là où il aurait fallu mettre les différents acteurs dans une pièce et leur imposer de trouver un compromis, en s'appuyant sur les voisins de la Libye notamment. La communauté internationale ne l'a par ailleurs pas suffisamment soutenu en imposant la pression qu'il aurait fallu, au nom de la vieille logique de la carotte et du bâton. Enfin, les révélations qui ont été faites par le *Guardian* sur les liens de Bernardino León et les Emirats arabes unis ont décrédibilisé le processus de négociation.

Un nouveau représentant vient de le remplacer, il y a donc urgence absolue à aider ce nouveau représentant à changer le paradigme des discussions. Il faut notamment à tout prix empêcher la prise en otage des négociations par les extrêmes, notamment les présidents des parlements rivaux, alors même que la majorité des parlementaires, modérés, sont favorables à l'accord.

Pour résumer, la communauté internationale doit donc forcer la porte de l'accord et se trouve dans l'obligation ardente d'accompagner la transition.

M. Philippe Baumel, co-rapporteur de la mission. J'aimerais ici insister rapidement sur le sud libyen, véritable « guerre oubliée » de cette crise, mais dont il faut bien saisir les tenants et aboutissants, car c'est une des clés de la crise. Il y a deux problèmes au Sud de la Libye, qu'il faut absolument dissocier :

– le premier est politique, il concerne l'opposition des trois groupes qui y vivent aujourd'hui : Touaregs, Toubous et tribus arabes.

– le deuxième est sécuritaire : le sud libyen est un espace immense et incontrôlable, où transitent tous les trafics, de stupéfiants, d'armes, d'êtres humains. C'est aussi un lieu de passage – moins que d'implantation (les djihadistes sont aujourd'hui davantage implantés au Nord en Libye) – pour des djihadistes qui opèrent ailleurs en Afrique subsaharienne

Premier problème, un problème politique. Trois groupes majeurs se partagent le contrôle du Sud libyen.

Les Toubous, de la frontière soudanaise à la zone d'Oubari/Sebha, les Touaregs, dans l'Ouest, entre Ghadamès au Nord jusqu'à Oubari et les tribus arabes, qui sont présentes tant à l'Ouest qu'à l'Est.

Les Touaregs, quelques dizaine de milliers d'individus sont présents dans le sud-ouest, les Toubous, environ 300 000, sont également présent au Niger et au Tchad.

Enfin, les principales tribus arabes du Sud libyen sont aussi présentes en Cyrénaïque (les Zuwayya cohabitent avec les Toubous dans l'oasis de Koufra).

Sous Kadhafi, l'apparente stabilité de la région reposait sur un système de type mafieux. Dans le cadre de sa politique régionale, Tripoli hébergeait tous les groupes rebelles comme levier d'influence potentiel sur ses voisins. Par ailleurs, le guide de la Jamahiriya « parrainait » les principaux chefs de clans et prélevait sa part sur les trafics. L'ancrage du régime dans la région était basé sur la mise en concurrence des communautés.

Sa disparition en 2011 a relancé la compétition entre les groupes. Dans le Sud-ouest, plus peuplé que le Sud-Est, les communautés Touareg, Toubou et Ouled Suleiman sont en concurrence pour le contrôle des villes (Ubari, Sabha, Murzuq), des axes routiers et des ressources économiques. A Sabha, Toubous et Ouled Suleiman se livrent à des affrontements chroniques.

Depuis septembre 2014, une nouvelle ligne de clivage est apparue entre Toubous et Touaregs à Oubari, ville qui accueille une forte minorité touboue.

Au Sud-est, la région de Koufra est le théâtre d'affrontements entre Toubous et Arabes Zwai pour des raisons tant politiques qu'économiques.

L'enjeu principal de ces affrontements armés est le contrôle des routes de trafics et des installations pétrolières. Mais ils sont surtout le symptôme de reconfigurations profondes suite à la chute du régime.

La révolution a provoqué des déclassements et reclassements politiques qui ne sont pas encore stabilisés.

La lutte se caractérise notamment par une affirmation des Toubous, dotés d'une nouvelle légitimité révolutionnaire après avoir été marginalisés par le régime. Les Toubous bénéficient de ce renversement et les Touaregs ne veulent pas perdre leur place ni être privés de leurs ressources économiques. Ainsi c'est l'influence accrue des Toubous à Oubari, qui a commencé de créer des tensions avec la majorité touareg en août 2014. Par ailleurs, le Fezzan est la « dernière région à avoir rejoint la révolution, en restant le fief et le refuge des vaincus face aux persécutions de certains révolutionnaires ». Pour cette raison même, c'est une

des clés de la résolution de la crise libyenne. La question de la réconciliation, qui est au cœur de la crise libyenne aujourd'hui, y est centrale

Enfin, le conflit obéit comme partout en Libye à des enjeux très locaux mais la dynamique de guerre civile depuis 2014 a accentué les rivalités car le camp de Tripoli et les autorités de Tobrouk y soutiennent des acteurs opposés

Les Touaregs sont pour la plupart alliées à Tripoli (c'est notamment grâce à leur appui qu'ils ont récupéré Al-Sharara, l'un des gisements de pétrole les plus importants du pays, en novembre 2014), tandis que les Toubous bénéficient pour la plupart de l'aide du camp adverse, celui de Tobrouk, qui réunit notamment les anciens kadhafistes. Le général Haftar est accusé de fournir du matériel de guerre aux Toubous, tandis que les autorités à Tripoli sont accusées d'armer les Touaregs depuis Sharara. Ces soutiens ont tendance à attiser dangereusement les rivalités.

Le deuxième problème qui se pose au Sud est de nature sécuritaire

Le sud libyen est un lieu de transit pour tous les trafics qui prospèrent dans la région, mais aussi pour des groupes terroristes.

Les déplacements des terroristes entre le Sud de la Libye et la Bande Sahélo-Saharienne sont facilités par un corridor stratégique : la Passe de Salvador. Elle est située à la triple frontière de l'Algérie, du Niger et de la Libye. C'est une zone d'une importance majeure, la France y a implanté une base avancée à Madama, située à 100 kilomètres de la frontière libyenne, pour lutter contre la menace djihadiste. Les groupes terroristes parviennent néanmoins à déjouer la surveillance aérienne en formant « de petits convois de un, deux ou trois pick-up pour ne pas être repérés. Certains se déplacent même à dos de chameau. »

Le Sud n'est pas aujourd'hui une zone d'implantation mais de transit des djihadistes. Mais il y a deux risques majeurs :

– d'abord, des groupes terroristes, dont Daech, chercheraient à s'implanter dans ces territoires (notamment vers Koufra) afin de profiter de la manne que représente l'ensemble des trafics dans la zone.

– ensuite, et surtout, la dimension sahélienne de l'affaire ne doit pas être oubliée. Il existe des risques de reflux et d'implantation d'extrémistes depuis le Mali, qui pourraient tendre à faire du Sud libyen une zone de refuge, tout en tissant, et c'est là le vrai risque, celui d'une jonction Nord-Sud, des liens avec les islamistes de Benghazi et de Derna. Le Sud de la Libye est donc un enjeu régional fondamental pour le Tchad, soutien de la France au sein de l'opération Barkhane, qui craint de ne pouvoir faire face aux attaques terroristes. Elle est un enjeu important pour le Niger et le Mali, qui eux aussi doivent faire face à Boko Haram.

Que pouvons-nous en tirer comme conclusion ?

Tout d'abord, et pour ce qui est de la guerre entre Toubous, Touaregs et tribus arabes, il est possible d'inverser la tendance au déchirement, en favorisant le dialogue entre ces communautés. Les Libyens n'ont d'ailleurs pas attendu pour tenter la signature d'accords locaux. C'est un processus difficile, car les exactions commises contre les vaincus du régime ont bouleversé le paysage politique. Il y a urgence, car la situation humanitaire et sécuritaire est de plus en plus alarmante dans le Sud. L'aide peine à arriver jusque dans ces zones reculées.

Ensuite, il faut aussi impérativement intégrer d'avantage l'ensemble de ces communautés au dialogue national. Cette intégration et le maintien de bonnes relations avec les différents communautés est d'autant plus capitale qu'il est impossible d'espérer contrôler les frontières, ni lutter efficacement contre les terroristes, sans les avoir à nos côtés. La France peut ici jouer un rôle important car elle entretient de bonnes relations, pour certaines très anciennes, avec toutes les communautés au Sud de la Libye.

Enfin, nous partageons les inquiétudes des pays voisins de la Libye, car ce pays pourrait faire basculer le désordre stable du Sahel. Notre pays prend toute sa part dans la lutte contre le terrorisme et pour la stabilisation de la région sahélo-saharienne, mais elle y est bien seule, il faut donc d'une part, mobiliser nos partenaires européens sur le sujet, et d'autre part, pousser à la suite du dispositif Barkhane et en lien avec la force africaine en attente et les pays de la région, à la création d'une instance de concertation sur la sécurité dans la zone sahélo-saharienne au sens large à l'image de l'organisation de la sécurité en Europe.

Mme Elisabeth Guigou. Merci pour ce passionnant rapport qui est précis et intéressant, et merci d'y avoir évité toute polémique inutile.

J'aimerais vous interroger sur le rôle de l'Europe dans le règlement de la crise libyenne, mais aussi sur celui de la France.

Mme Chantal Guittet. Une question pour Philippe Baumel : on entend dire que les Toubous et les Touaregs envisagent de signer prochainement un accord. Qu'en est-il ? Concernant les milices, qui jouent un rôle important, comment leur rôle évolue-t-il ?

M. Jean-Jacques Myard. Je partage ce que dit Jean Glavany. Effectivement, Kadhafi était l'État, et dès lors que l'on a éliminé son clan, il ne reste plus rien. On ne l'avait pas prévu, mais on ne peut pas prévoir l'histoire.

Le seul problème que je vois dans ce rapport, c'est l'emploi de deux mots-valises dont le sens m'échappe, qui sont : « communauté internationale » et « Europe ».

Sur le fond, il y a un problème majeur : l'État islamique prospère dans le Sud, ce qui a pour conséquence de mettre en danger le Tchad et les États voisins. Or, des puissances étrangères ont aidé l'État islamique, en particulier la Turquie, notamment par la livraison d'armes.

Quelle réponse apporter ?

Peut-être pourrait-on organiser un mandat international, mais cela serait illusoire. Je crois que deux États, l'Algérie et l'Égypte, pourraient intervenir. L'Algérie ne le fera peut-être pas, mais l'Égypte est déjà intervenue par voie aérienne, à l'occasion de quoi les États-Unis avaient restreint son usage d'avions américains, ce qui avait permis à la France de proposer les siens. Quant à nous, je ne crois pas que cela soit possible.

Mme Odile Saugues. Jean Glavany a parlé de chaos. Il y a en Libye environ vingt millions d'armes. Quels sont les risques d'exportation du conflit vers l'Europe ?

M. Axel Poniatowski. On pouvait craindre que ce rapport soit empreint d'une tonalité partisane mais je constate avec plaisir que ce n'est pas le cas.

Je souhaiterais cependant ajouter un point. Le rapport aurait pu établir un lien avec la situation en Irak et en Syrie. Le pourrissement en Libye durera aussi longtemps que la situation ne sera pas réglée dans cette région, un peu comme dans le cas du Liban, sur lequel nous avons également travaillé.

Mme Françoise Imbert. Comme souvent, les femmes et les enfants sont les premières victimes de ce conflit. Quelle est la place accordée aux femmes dans la reconstruction de la Libye ?

M. Pierre Lellouche. Parmi les métastases de l'État islamique, il y a bien sûr la Libye, mais il y a aussi le Yémen. Il nous faut surveiller cette nouvelle Syrie que nous devons à nos amis saoudiens.

Concernant la Libye, il existe en effet un lien direct entre les combattants de l'État islamique en Libye et en Syrie. Cette année, 500 combattants tunisiens auraient transité entre les deux pays en empruntant la compagnie Turkish Airlines, ce à quoi il faut ajouter trois bateaux affrétés en Turquie et interceptés qui transportaient du matériel de guerre vers la Libye.

Concernant l'avenir de la Libye, tous les éléments sont réunis pour qu'un État émerge. Il y a des gens éduqués et des gens riches. Pourrait-on trouver dans la charte des Nations unies la possibilité d'organiser en Libye une sorte de tutelle internationale ?

Deuxième point concernant l'avenir : dans l'hypothèse où la Libye se décomposerait du fait d'une intervention étrangère par procuration, et si Daech prospérait dans le Sud, faisant la jonction avec les mouvements djihadistes du Sahel, que ferions-nous avec nos 3 000 militaires de l'opération Barkhane ? C'est un point que nous n'avons pas pris en considération quand nous avons déclenché cette opération.

M. François Loncle. Vous avez fait un travail remarquable et consensuel.

Sans vouloir revisiter l'histoire, les Russes ne sont pas les seuls à avoir dit que nous avons outrepassé le mandat que nous confiait la résolution 1973 du Conseil de Sécurité en 2011. Même David Cameron l'a reconnu. Le sauvetage de Benghazi était une bonne chose, mais la suite a été catastrophique. Mais tout cela appartient au passé, même si suis heureux de m'être opposé à cette intervention.

L'opération Barkhane peut être adaptée, mais aujourd'hui, c'est une opération qui fonctionne bien, de même que l'unité stationnée à Madama, au Niger.

M. Jean-Paul Baquet. Lorsque nous sommes allés, Pierre Lellouche et moi, à Tripoli, peu après l'intervention de 2011, nous avons eu l'impression d'être accueillis en libérateurs. C'était très marquant, mais nous confondions alors Tripoli avec la Libye. Le reste du pays était plus complexe.

Je me suis rendu à Madama, où sont stationnées deux types d'unités.

Il y a les Nigériens, qui sont environ 200 et qui sont logés dans le fort de Madama, construit en 1927 pour limiter les incursions italiennes et qui avait été abandonné depuis longtemps, jusqu'à l'opération Barkhane. Les Nigériens doivent contrôler la frontière, mais ils ne sont pas assez nombreux pour vérifier le chargement de tous les camions qui passent devant eux.

Il y a par ailleurs les Français, mais quelle est leur mission ? On nous dit que c'est le renseignement, mais le renseignement repose sur les éléments basés à Gao et sur les drones. Je suis étonné qu'il n'y ait pas encore eu d'attentat à Madama.

Quant à la frontière, environ 100 000 réfugiés l'ont passée l'année dernière et 200 000 l'auront passée cette année, mais il n'y a rien sur ce sujet.

M. Philippe Baumel. Concernant les relations entre Toubous et Touaregs, différentes tentatives de médiation ont été conduites ces derniers mois pour aboutir à un accord de cessez-le-feu. A cet égard, une médiation initiée par le Qatar s'est récemment soldée par un échec. Certains responsables des communautés en appellent à la médiation de la France, parce que notre pays est capable de dialogue avec toutes les parties.

Les combats entre Toubous et Touaregs se sont par ailleurs intensifiés autour de la ville d'Oubari – stratégique pour le contrôle des multiples trafics de la région. Si l'accord n'est pas encore acquis, Toubous comme Touaregs sont en revanche conscients de la nécessité de mettre fin au conflit.

S'agissant de la mission confiée à nos militaires de la base avancée de Madama, elle ne consiste pas à arrêter le flux des migrants. Je rappellerai à cet égard le sort cruel réservé aux migrants en Libye.

M. Jean Glavany. Plusieurs questions font référence à des points abordés succinctement lors de notre présentation mais très développés et explicités dans le rapport.

Nous insistons par exemple sur les liens entre la Libye et la Syrie et l'Irak: à cet égard, la déclaration d'Al-Baghdadi démontre à quel point *Daech* vise explicitement la Libye et la considère comme partie intégrante du projet de califat. Nous développons également la question de l'influence des puissances étrangères dans le conflit, notamment les accusations de double jeu mené par la Turquie que vous évoquiez.

S'agissant de la réévaluation du dispositif militaire de l'opération Barkhane, ce sujet n'a pas été développé dans le rapport car il ne faisait pas l'objet de notre mission. Cependant, nous rappelons que toute évolution dramatique de la situation en Libye – et notamment l'expansion souhaitée par *Daech* du nord vers le sud – poserait inévitablement la question de la réévaluation de notre dispositif militaire.

Concernant la défiance répétée de M. Jacques Myard à l'égard de la notion de la communauté internationale, je rappelle que l'ensemble des parties libyennes discutent sous l'égide de l'ONU et de son Représentant Spécial – hier, M. Bernardino León ; aujourd'hui, M. Martin Kobler. Certes, le dialogue n'a pas encore abouti – et peut ne pas aboutir –, mais c'est le Représentant Spécial du Secrétaire général de l'ONU en Libye qui conduit les négociations. Nous devons donc l'aider au mieux afin de déboucher sur un accord concret et objectif.

A propos des milices, c'est en effet l'une des questions les plus difficiles. Il y aurait aujourd'hui en Libye plus de 300 milices, 200 000 à 250 000 personnes armées et des millions d'armes. L'intégration des milices dans une force nationale – police ou armée – est donc une question centrale et un chantier difficile. Nous devons nous assurer que les arrangements militaires soient décidés en étroite relation avec les pouvoirs locaux et les milices influentes, sans quoi le processus sera voué à l'échec.

Sur la proposition de mise sous tutelle du pays, je suis très dubitatif. Malgré l'éclatement du pays et la démultiplication des milices et des pouvoirs locaux, il reste un sentiment national extrêmement fort en Libye. Tout le monde sait qu'il suffirait de mettre un soldat étranger sur le sol libyen pour que nous assistions aussitôt à l'union nationale. L'idée d'une mise sous tutelle me paraît donc purement théorique.

Quant à la France, elle bénéficie d'une très belle image dans toutes les parties libyennes. Sa voix est attendue et respectée par les libyens mais également par les pays riverains : en particulier l'Égypte, l'Algérie et la Tunisie, lesquels sont extrêmement préoccupés par la situation libyenne. Il y a donc une conjonction de pays riverains avec lesquels nous pourrions trouver les forces

d'une coalition, il en va de même avec le Tchad. Le rapport formule des propositions sur le rôle que pourraient jouer la France et l'Union européenne.

Mme Nicole Ameline. L'Europe est aujourd'hui anti-stratégique car elle n'a pas compris que sa sécurité est à 360 degrés. Une partie des pays européens a un tropisme vers la Russie tandis qu'une autre partie n'a pas pris conscience de la présence de menaces au Sud de la méditerranée. J'estime que nous devrions disposer d'une *Task Force* européenne focalisée sur la rive sud de la méditerranée. L'Europe doit en effet requalifier ses priorités comme sa politique de voisinage. Nous ne pouvons pas répondre à la question libyenne qu'à travers l'opération Sofia, il nous faut adopter une approche très institutionnelle.

Je note par ailleurs que la configuration régionale est plutôt positive. Des pays comme l'Égypte sont très engagés sur l'accord politique et ont fait fi de leurs différences, offrant des conditions favorables pour effectuer une pression à tous les niveaux.

De façon générale, nous sommes confrontés à un arc de crises qui dépasse de très loin la Libye mais qui n'est pas traité aujourd'hui de manière adéquate. J'estime que nous devrions adopter rapidement une approche globale sur le sujet.

Mme Elisabeth Guigou, présidente. Je vous remercie d'avoir bien mis en exergue les risques de diffusion de la menace à partir du territoire libyen, jusqu'à la profondeur du territoire africain. Nous discuterons en conférence des présidents de la forme sous laquelle nous pourrions poursuivre nos travaux sur la Libye. //Approbation à l'unanimité.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES PRISES DE POSITION DE LA MISSION

La Libye est un cas d'école : les enseignements de l'intervention de 2011

La Libye est un cas d'école : un succès militaire indéniable, qui a permis d'éviter un massacre annoncé, mais un échec politique faute d'une stratégie de sortie de crise solide ; une sincère unanimité pour plébisciter l'intervention en 2011, et des critiques de certains portant sur ses conséquences négatives aujourd'hui ; enfin, le symbole de la fin du monopole de la puissance par ce qui fût un temps nommé le « *camps occidental* » sans qu'aucun autre acteur ne l'ait remplacé dans ce rôle

Selon certains pays, notamment la Russie, l'intervention de 2011 a outrepassé les termes de la résolution des Nations Unies, et nous continuons à en payer le prix au plan international. Par ailleurs, certains estiment que les effets potentiellement déstructurants de cette opération ont été sous-estimés.

Vos rapporteurs jugent que le succès militaire de l'opération est indéniable et qu'elle a permis d'éviter un massacre programmé. En revanche, la planification de l'après-crise a manqué de pilotage et de volonté politique.

L'une des erreurs fondamentales de l'ensemble de la communauté internationale, a été, par peur de reproduire l'expérience afghane ou irakienne, de ne pas avoir su s'impliquer davantage dans le processus de transition. Surtout, après les élections, les experts dépêchés sur place qui ne connaissaient pour la plupart pas ou mal la Libye, n'ont pas perçu la **situation de post guerre civile, avec une forte polarisation des vainqueurs et des vaincus**. A la faveur du vide institutionnel, dont la communauté internationale n'avait pas mesuré l'ampleur, les nombreuses oppositions au sein de la société libyenne ont pris rapidement un tour militaire ce à quoi la communauté internationale n'a pas réagi assez fort et assez tôt.

Pour résumer, « *les Libyens nous ont dit de partir, et nous avons été heureux de nous exécuter.* » Les Libyens ne souhaitaient pas d'une présence militaire étrangère sur leur sol. Mais certains auraient été prêts à accepter une aide civile, pour former la police, pour aider à mettre en œuvre des procédures de désarmement et à réintégrer les unités combattantes dans le civil. **Les efforts répétés en ce sens de la France et de la communauté internationale n'ont hélas pas trouvé d'écho favorable sur le terrain ni les moyens d'imposer leurs vues. Pourtant, il y avait des marges d'action possibles. Il importe de ne pas oublier cette réalité pour l'avenir.**

L'intervention de 2011 a enfin démontré la faiblesse et la désunion de l'Europe, alors même que les États-Unis lui laissaient le leadership. Par la

lenteur de la réaction – due à la difficulté de mobiliser 27 États membres et à l’absence de positionnement politique fort de Catherine Ashton – et la cacophonie – notamment du fait de l’abstention de l’Allemagne au Conseil de sécurité et de son refus de participer à l’opération – la crise libyenne aura révélé les limites de la politique étrangère et de défense européenne. Le couple franco-britannique, dont la bonne collaboration a été déterminante dans le succès de l’opération, a porté seul, avec l’Italie, les conséquences politiques négatives de l’échec de la transition libyenne.

Comprendre et faire comprendre le conflit libyen : contre quelques idées reçues

Un conflit de légitimité oppose désormais deux camps, sans qu’aucun ne soit capable de l’emporter au plan militaire ou politique. Les deux disposent en effet d’une capacité militaire équivalente – à l’exception d’une force aérienne pour Tobrouk. Les deux camps sont affaiblis par des tensions internes, et souffrent d’un manque de représentativité et d’autorité politique.

La bataille n’oppose pas « islamistes » contre « nationalistes ». Le ressort de l’affrontement de ces deux coalitions n’est pas d’abord idéologique ou religieux : c’est une bataille où les acteurs et enjeux locaux prévalent et dont l’objet est la maîtrise des ressources du pays et des dividendes politiques et militaires de la révolution. La bipolarisation est aussi le résultat des « *luttres de reclassement* » entre anciennes et nouvelles élites.

En réalité, **fragmentation, polarisation et déficit de légitimité sont les marqueurs du paysage politique libyen**, où les clivages entre régions, entre tribus, entre villes et groupes politico-religieux et culturels, entre générations, entre nouvelles et anciennes élites se croisent et se décroisent dans toutes les combinaisons possibles et selon des alliances parfois volatiles. **L’échelon local est la clé de lecture la plus pertinente de la crise.**

Le contexte d’incertitude pousse les populations à se tourner vers leurs appartenances primaires et exhume le pouvoir tribal qui se mourrait. Mais l’accumulation de légitimité tribale ne fait pas un Etat et **entraîne une difficile nationalisation de la vie politique**, surtout, elle **n’est pas le système auquel aspire la majorité de la population, notamment les jeunes**. Il faut donc à la fois s’appuyer sur les formes locales de légitimité et les pouvoirs tribaux, sans en surestimer l’importance, ce qui reviendrait à accentuer la fragmentation politique du pays.

Enfin, la chute du régime a reposé la question de l’équilibre territorial du pays et réveillé les tendances autonomistes. Les trois régions commencent à prendre des trajectoires différentes : le séparatisme en Cyrénaïque pourrait se réveiller. Au Sud, où la situation humanitaire est désastreuse, la population se sent totalement exclue du processus politique. La question de la future organisation territoriale du pouvoir en Libye est donc capitale (décentralisation ou fédéralisme

en sont les options principales) de même que l'inclusion de toutes les composantes nationales du pays dans le dialogue national.

L'accord est encore possible, il faut précipiter la conclusion d'un compromis crédible et solide, seule voie de stabilisation durable du pays

Trois scénarii envisageables pour la Libye ressortent des auditions :

– l'une des **forces politiques parvient à s'imposer militairement** : l'étude des forces en présence en Libye a montré que ce scénario est **peu probable**, dans la mesure où aucune n'est aujourd'hui dominante sur le terrain, et aucun « parrain » régional n'a les moyens et/ou l'envie d'assurer la sécurité du territoire libyen ;

– le « **pourrissement** » **durable du conflit** : si aucune des forces en présence ne parvient à s'entendre et si aucune ne prend le dessus, en l'absence d'intervention, le risque est grand que la fragmentation du pays l'emporte, *a fortiori* si *Daech* et d'autres groupes djihadistes contrôlent une partie du territoire ;

– la **solution diplomatique** : aussi fragile soit-elle, vos rapporteurs estiment qu'elle est la seule voie de règlement crédible d'une crise dont la population civile, faut-il le rappeler, serait la première victime, et dont l'extension régionale deviendrait rapidement incontrôlable et constituerait un risque stratégique majeur à moins de deux heures des côtes européennes. Les efforts de médiation des Nations Unies ne doivent donc pas seulement être salués, **ils doivent être plus fermement soutenus par la communauté internationale et, probablement, changer de paradigme pour aboutir.**

L'engagement de la communauté internationale doit être plus ferme et plus résolu : il faut se donner les moyens de lever les derniers obstacles à l'accord en changeant de méthode

L'engagement de la communauté internationale, en particulier de l'Europe, n'est pas à la hauteur des enjeux stratégiques du conflit libyen, qui sont vitaux pour l'Europe. Le conflit libyen n'est pas un conflit secondaire, son importance stratégique est sous-estimée. Cette crise est capitale pour la France et l'Europe – en raison de la crise migratoire, du risque d'expansion et de dissémination d'organisations terroristes en Libye et dans toute la région.

Une conférence internationale sur la sécurité en Libye doit impérativement associer l'ensemble des acteurs libyens, mais aussi ses voisins et les pays directement intéressés par sa stabilité.

Surtout, le paradigme des négociations doit changer à la faveur de l'arrivée du nouvel envoyé spécial des Nations-Unies. Un nouvel envoyé spécial des Nations-Unies, Martin Kobler, a récemment remplacé Bernardino León, qui malgré l'immense travail accompli, a échoué à trouver un accord. Il est à craindre que sans implication accrue de la communauté internationale, les

négociations menées sous la seule égide de l'ONU ne doivent repartir de zéro et ne s'enlisent alors que la situation est critique.

Il faut saisir cette occasion pour donner une nouvelle impulsion aux négociations en changeant de paradigme : il faut forcer à un accord, c'est à la communauté internationale de le faire.

Pour que ces négociations aboutissent au plus vite :

– il faut d'un côté, **faire pression, y compris au moyen de sanctions, contre ceux qui veulent torpiller l'accord ;**

Il est inacceptable que **les négociations soient prises en otage par les extrêmes ou par ceux qui bénéficient du *statu quo*, voire souhaitent l'implosion du pays. Il faut condamner avec plus de fermeté toute tentative visant à torpiller l'accord, dans les deux camps.** La piste onusienne semble pour l'heure fermée – il est probable que la Russie et la Chine opposeront leur veto à l'adoption de sanctions. **L'Union européenne doit adopter des mesures restrictives autonomes, en veillant à ce qu'elles soient équilibrées et justifiées,** notamment par l'envoyé spécial des Nations-Unies, afin de ne pas être interprétées comme une prise de partie dans le conflit.

– de l'autre, **convaincre les hésitants qu'ils ont davantage à perdre en cas d'échec des négociations qu'à gagner au maintien du *statu quo*.**

Il faut **bien faire entendre à ceux qui « jouent la montre »** que d'une part, une certaine fatigue de la communauté internationale n'est pas à exclure et que, d'autre part, en cas de pourrissement du conflit et d'expansion de *Daech*, c'est une intervention étrangère qui suivra l'implosion de la Libye.

La Libye est un test pour la crédibilité de l'Union européenne dans son voisinage Sud. L'Europe doit se préparer à jouer un rôle de premier plan – si possible pas en ordre dispersé – dans l'appui à la transition.

L'Union européenne doit cesser de se comporter comme une ONG et agir en acteur diplomatique capable de proposer un scénario crédible de stabilisation de son voisinage Sud. La crise a illustré l'attitude velléitaire de l'Union européenne, qui depuis 2011, n'a pas particulièrement brillé par la clarté ni la fermeté de son engagement en faveur du règlement de la crise libyenne.

Cet appui sera évidemment technique – vos rapporteurs attendent la reprise rapides des programmes de soutien financés par l'Union – mais **il doit aussi être politique** : les instruments multilatéraux comme la politique de voisinage de l'Union, mais aussi le dialogue en format 5+5 peuvent être activés pour avoir ce dialogue politique avec les Libyens.

Quelques pays européens concernés par la crise et impliqués dans son règlement – Italie, Grande-Bretagne, Allemagne, Espagne et France *a minima* –

doivent assurer le pilotage politique de l'accompagnement de cette transition, **sous l'égide d'une mission onusienne dont les moyens, aujourd'hui trop limités, doivent être renforcés.**

Éviter un scénario « syrien » en consolidant le consensus régional

Il faut à tout prix éviter un scénario « syrien » où des puissances régionales peu scrupuleuses se livreraient à une guerre interposée. Il y a aujourd'hui consensus sur le fait que seule une solution politique permettra de stabiliser durablement la Libye. Cependant, on peut distinguer les voisins de la Libye, pour qui sa déstabilisation est une menace existentielle qui ont activement participé à la médiation des Nations unies, et ceux qui sont plus loin et peuvent se livrer à une guerre de proxys où la question de l'islam politique est prégnante (Turquie, Qatar, Emirats arabes unis).

Les amis de la Libye doivent parler d'une seule voix et celle-ci doit se faire entendre plus fermement en faveur d'une solution politique. Il faut conforter le consensus régional en faveur d'une solution politique et bien signifier qu'une intervention militaire étrangère aurait aujourd'hui pour effet de ruiner les efforts de médiation qui sont sur le point de porter leurs fruits.

Il faut davantage s'appuyer sur les voisins de la Libye qui ont un intérêt immédiat à la stabilité du pays, en rappelant que deux des innombrables mais prévisibles effets du chaos seraient d'emporter la Tunisie, laboratoire des printemps arabes, et de finir de déstabiliser la bande sahélo-saharienne, où la France est engagée auprès de ses partenaires africains.

Il est possible de convaincre les alliés de la Libye de faire davantage pression sur leurs partenaires respectifs sans interférer dans le conflit, on peut obtenir des alliés des deux coalitions qu'ils fassent davantage pression sur leurs partenaires respectifs en Libye pour faire taire les armes dans le pays.

Œuvrer à la réconciliation libyenne en changeant le format des négociations et en poursuivant le dialogue politique avec l'ensemble des composantes de la scène politique libyenne qui acceptent de renoncer à la violence

Il ne faut évidemment pas surestimer la portée de cet accord. C'est une feuille de route commune *a minima* qui a été actée à Skhirat, qui ne règlera pas tous les contentieux politiques libyens ni ne résoudra tous les problèmes du pays. **Mais aussi incomplet et fragile soit-il, c'est est une avancée majeure :** le primat de la solution politique en Libye est désormais acté par la grande majorité des acteurs ; l'objet même de l'accord est consensuel et fortement soutenu par l'ensemble de la population et les partenaires régionaux de la Libye.

L'accord a été rejeté par les Parlements de Tobrouk et Tripoli et les négociations sont prises en otage par les extrêmes. Il faut désormais s'efforcer de rallier les modérés de Tripoli au dialogue politique en ayant une approche la

plus équilibrée et la plus inclusive possible. Il faudra aussi poursuivre le dialogue, y compris en cas d'accord, avec toutes les parties qui acceptent les règles du jeu politique.

La question de la légitimité des institutions est évidemment capitale, mais ne doit pas permettre à un camp d'exclure l'autre, le plus important est d'obtenir le soutien le plus large possible à l'abandon de la violence et au respect des règles du jeu politique. La rédaction d'une nouvelle constitution et l'organisation d'élections, sur la base de l'accord et après la constitution d'un gouvernement consensuel, seront la meilleure réponse à la querelle de légitimité qui déchire les différents camps et qu'il serait avisé de ne pas attiser d'avantage.

Les délégations qui signeront l'accord politique ne contrôlent pas la Libye. Même en cas d'accord, il faut donc poursuivre le dialogue avec ceux qui sont exclus des discussions, ou ont la certitude que leurs intérêts ne seront pas reconnus. Il est absolument essentiel de maintenir le contact avec la majorité des acteurs, sans quoi nous courrons le risque que certains court-circuitent le processus.

La poursuite du dialogue politique doit accorder une place prépondérante aux discussions avec les communautés du Sud, où se déroule depuis des mois une « guerre oubliée ».

Reconstruire la Libye : institutions, économie et état de droit

Au préalable, la formation d'un gouvernement d'unité nationale appelle un renforcement des moyens de la mission des Nations-Unies.

Dans la perspective du prochain renouvellement de son mandat, la France doit plaider auprès du Secrétaire Général, avec ses partenaires, en faveur du redéploiement de ses effectifs en Libye et du renforcement de ses moyens afin qu'elle puisse remplir à plein ses missions.

Une transition politique réussie suppose aussi de renforcer la coordination de l'assistance internationale.

La mission onusienne a proposé à l'été 2015 l'établissement de **cinq groupes sectoriels sur lesquels les partenaires de la Libye pourraient se positionner** : relance de l'économie ; migrants et trafic des êtres humains ; gestion des aéroports, ports et frontières ; reconstruction des services de base (incluant l'éducation, la santé, l'eau) ; gouvernance. La France a **vocation à apporter son soutien sur tous ces plans, mais pourrait jouer un rôle de leader dans des domaines tels que la santé, le soutien aux collectivités locales, la coopération judiciaire et institutionnelle, l'énergie et les transports où elle dispose d'une expertise reconnue.**

Il faudra jouer sur plusieurs niveaux et ancrer le processus politique au niveau local. On ne peut pas se contenter des seules parties à la négociation

menée par León – dont la représentativité est clairement à relativiser. Personne ne contrôle le territoire, les solidarités primaires jouent à plein, c'est donc à un niveau ultra-local que les choses se jouent.

Il est impératif d'adopter une stratégie dans le temps et de prioriser les objectifs : l'accord politique d'abord, les arrangements sécuritaires, qui doivent pleinement être intégrés au dialogue politique, de manière concomitante, le processus de réconciliation et le rétablissement de services publics minimum sont une priorité, l'organisation d'élections, le choix de personnalités consensuelles à la tête du pays, l'appui aux initiatives locales, dans un second temps, la construction d'un état, d'une administration prendra des décennies.

Sur le fond, le soutien international doit mettre résolument l'accent sur la construction des capacités étatiques, la réconciliation politique et le soutien à la société civile. Pour lutter contre la culture de l'impunité qui s'est installée à la faveur de ces dernières années, l'usage du droit est central. Il faut notamment mettre fin aux détentions arbitraires et confier à une autorité centrale l'application des sentences et juger les responsables de crimes au sens du droit international.

Par ailleurs, aujourd'hui, ce qui reste de l'appareil d'Etat ne paraît pas réellement en mesure de faire fonctionner la Libye comme les autorités politiques le souhaiteraient. Le pays réel est dans une large mesure en situation d'auto-gestion. **La construction, parfois à partir de zéro, d'institutions étatiques et de relais administratifs capables de porter les priorités du gouvernement d'union nationale, en partant du niveau local, doit être une priorité de l'action européenne.**

La place des femmes dans la reconstruction du pays ne doit pas être négligée. Bien qu'elles aient participé à la révolution de février 2011, leur rôle dans la sphère publique tend à être marginalisé. Il faut donc veiller à ne pas écarter les femmes de la transition politique et de la reconstruction du pays, d'une part, et soutenir, de l'autre, les initiatives visant à améliorer la condition des femmes dans le pays.

Au plan économique, la Libye possède des atouts considérables qui rendent possible un développement du pays à partir de ses ressources intérieures. Ces richesses doivent être mises au service de la stabilisation du pays et de sa reconstruction pour que la population voit, dans les semaines qui suivent la signature de l'accord, des changements tangibles comme le rétablissement des services de base. Par ailleurs, **la neutralité des institutions nationales, particulièrement de la Banque centrale, doit être préservée.**

La sécurisation du pays : immense et premier défi du gouvernement d'union nationale, auquel il ne pourra répondre seul

Les discussions sur le volet sécuritaire n'ont pas vocation à être détachées du volet politique : nul ne rendra les armes s'il n'a pas la certitude

de ne pas être exclu de la paix. Il n'y aura aucun processus de désarmement tant que la situation politique n'a pas été stabilisée. Les négociations sur le volet sécuritaire doivent être concomitantes des négociations politiques, et pleinement mobiliser la communauté internationale, car si le gouvernement n'a pas les moyens de travailler en paix à Tripoli, la signature de l'accord sera vaine.

La politique de la France repose, depuis fin 2011, sur le principe que les Libyens doivent assumer la responsabilité de leur propre sécurité. La communauté internationale et la France en particulier ne peuvent qu'accompagner l'action de sécurisation, par les Libyens, de leur propre pays.

Cependant, **la tâche est complexe et particulièrement lourde,** et l'expérience des années 2011-2013 montre les **limites des capacités des Libyens à sécuriser, sans soutien extérieur coordonné, leur propre territoire.** Il s'agirait d'accompagner les futures autorités à travers des actions de conseil, de formation et d'équipement, pour qu'elles puissent assurer, au plus tôt et au mieux, leur sécurité et celle de leur population.

Les milices demeurent les maîtres du jeu au plan sécuritaire. Après quatre ans de vide institutionnel et de dégradation du contexte sécuritaire, les milices jouissent d'un sentiment d'impunité qui s'est illustré par des interférences constantes dans le jeu politique libyen, mais aussi, pour certaines, par la multiplication des exactions à l'endroit des populations civiles. Les différentes tentatives pour désarmer, démobiliser et réintégrer les milices au sein des forces armées ou de la police, n'ont jusqu'ici pas été concluantes, et rien ne dit que la tâche sera plus facile pour le gouvernement d'union nationale.

Pour éviter le **vacuum sécuritaire** qui a culminé en 2014, **l'Union européenne doit s'engager dès maintenant auprès du Comité de sécurité, pour confirmer les options de planification avec la réalité du terrain.** Il s'agit **d'éviter les deux ratés de la PSDC en Libye – EUFOR Libya et EUBAM Libya, avec des engagements soit trop timides, soit trop tardifs,** et à chaque fois contrariés par l'évolution d'une réalité libyenne mal appréhendée et mal maîtrisée

L'approche doit être progressive et absorbable par les autorités libyennes, en s'appuyant sur les bons interlocuteurs. Il faut avancer vers la démobilisation en se concentrant d'abord sur les armes lourdes ; s'adresser spécifiquement aux jeunes membres de milices ; établir un programme de formation obligatoire pour les miliciens qui souhaitent intégrer l'armée régulière ; offrir une contrepartie financière importante aux miliciens qui s'engagent réellement.

L'approche doit aussi être pragmatique. Une approche « top down » est vouée à l'échec. Il faut s'assurer que les arrangements militaires, notamment les plans de DDR, qui doivent faire l'objet d'un accord au niveau

national, sont décidés en étroite collaboration avec les pouvoirs locaux et certaines milices influentes. Eux seuls auront le pouvoir de convaincre les miliciens désireux de poursuivre une carrière dans l'armée ou de retrouver un emploi civil, eux seuls ont les ressources nécessaires, car ils les financent. Eux seuls ont l'autorité suffisante pour jouer un rôle de médiateur dans les conflits qui opposent les milices. Il faut ajouter que le territoire libyen est immense, et impossible à contrôler sans relais local en l'absence d'une armée véritable. Il est possible de créer au niveau local et central **des comités non partisans chargés du recrutement des anciens membres de milices ;**

Il serait souhaitable d'apporter un soutien financier aux initiatives locales de désarmement, à l'enregistrement des armes, et s'accorder sur un schéma unique d'enregistrement des armes, d'interdiction de leur usage d'abord en certains points stratégiques, interdire la possession d'armes lourdes et mettre en place une autorité centrale indépendante, chargée du contrôle des lieux de munitions, de détention, barrages et autre lieux contrôlés par les milices.

Il faut **pouvoir intégrer dans les forces de sécurité les miliciens qui peuvent l'être,** en créant un corps semblable à une gendarmerie ou à une garde nationale, tout en veillant à assurer une certaine diversité géographique au sein des futures unités, afin d'éviter la reconstitution de milices ; **mais aussi démobiliser et désarmer les brigades qui ne pourront pas être intégrées dans les nouvelles forces de sécurité.**

Pour assurer cette démobilisation, il faut offrir des perspectives aux éléments démobilisés (emploi ou formation), remédier à ce qui est perçu comme un manque de légitimité des institutions sécuritaires et politiques du pays, mais aussi assurer un développement social et territorial plus équitable, afin de contrer l'autonomisation dont la montée en puissance des milices s'est accompagnée – Zintan, Misrata ou encore Benghazi sont ainsi devenues des sortes de « principautés » échappant au contrôle du Gouvernement.

Il convient d'améliorer l'équipement et la formation des forces de sécurité nationales, les doter d'objectifs et d'une architecture clairement définis, assurer au moins une parité de rémunération avec les milices, afin d'attirer des recrues de bon niveau.

Lutter efficacement contre l'expansion et la dissémination d'organisations terroristes en Libye et dans la région

L'Etat islamique étend son emprise sur le croissant pétrolier, principalement à Syrte. Son apparition en Libye fait suite à l'annonce, en novembre 2014, de l'extension du Califat à l'Afrique du Nord. Dans les jours qui suivent, trois « wilayat » (régions) sont créées en Cyrénaïque, Tripolitaine et au Fezzan. En réalité, cette extension de *Daech* est due au ralliement à l'organisation terroriste de groupes préexistant en Libye. Aujourd'hui, le groupe est solidement

implanté dans la région de Syrte, où il tient plus de 200 km de bande côtière et continue d'accroître sa présence.

Faute d'entente entre les acteurs locaux, ***Daech* poursuit son extension** en Libye contribuant à la déstabilisation progressive non-seulement du pays, mais de toute la région. Enfin, avec un **possible reflux de combattants djihadistes du théâtre du Levant**, en cas de défaites successives de *Daech*, **la Libye est d'ores et déjà une nouvelle terre de djihad, pour poursuivre l'extension du Califat et menacer directement l'Europe, à moins d'une heure de vol de ses frontières Sud.**

Malgré une insistance médiatique sur le Sud-Libyen, la Cyrénaïque et le « croissant pétrolier » concentrent le plus grand nombre de djihadistes internationaux. C'est aussi au Nord que se trouvent les principaux camps d'entraînement. Le Sud est d'avantage un lieu de transit, des armes notamment, vers d'autres théâtres de crise.

Il n'en demeure pas moins que la menace d'une jonction entre Nord et Sud est présente, de même que celle entre la Libye et le reste du Sahel, notamment le Mali.

Une intervention militaire étrangère aurait aujourd'hui pour effet de ruiner les efforts de médiations menés par les nations-unies, de déstabiliser les pays voisins qui en subiraient inévitablement les contre-feux, sans compter l'aversion générale des Libyens pour cette option.

Cependant, d'une part, il ne faut pas exclure l'échec des négociations ou du processus de transition. D'autre part, il faut pouvoir contrer les tentatives de déstabilisation – y compris par voie armée – des opposants à un accord politique. **Le lancement d'une mission PSDC** de l'Union européenne pour, le cas échéant, lutter contre l'expansion du terrorisme, **devrait être mis à l'étude.**

Enfin, s'il ne faut pas céder à la rhétorique du camp de Tobrouk qui a assimilé à tort « Aube de la Libye » à des terroristes, **les relations entre certaines personnalités proches d'« Aube de la Libye », et des groupes djihadistes sont ambiguës.** Ansar al-Charia, plutôt implanté à l'Est du pays, à Benghazi et Derna, a bénéficié d'une alliance de circonstances avec les milices de l'Ouest contre Haftar. **La question de leur positionnement à l'égard de ces groupes doit être posée.**

Il existe un vrai risque de radicalisation d'une partie des jeunes de Derna et Benghazi, du fait de l'alliance de circonstance entre la brigade du 17 février et Ansar el-Charia contre Haftar à Benghazi, et du conseil de la Choura avec Ansar al-Charia à Derna contre *Daech*. Le rejet de *Daech* s'y est fait au profit de Ansar al-Charia. **Il faut donc s'appuyer sur les forces modérées comme celles de Misrata pour combattre le terrorisme, et favoriser l'alliance de ces dernières avec d'autres forces, notamment Zintan.**

Apporter une réponse crédible à la crise migratoire : la Libye peut jouer un rôle clé

L'opération militaire Sophia lancée par l'Union européenne 22 juin 2015 doit être calibrée de façon précise pour éviter de déstabiliser le processus politique en cours, notamment à l'Ouest, d'où partent nombre de migrants. **Surtout, si l'effet final recherché est bien le démantèlement du modèle économique des réseaux, il faut passer rapidement à la phase 3 de l'opération et ce passage ne se fera pas sans l'accord express des autorités libyennes.**

L'Union européenne doit concourir à renforcer les capacités des autorités libyennes de contrôle des trafics et d'accueil les migrants. La Libye doit pouvoir bénéficier de crédits européens dans le cadre de programmes visant à renforcer les capacités des autorités en matière de gestion de l'accueil de migrants, des flux et des frontières. Par ailleurs, les **moyens d'investigation, de renseignement et de poursuites doivent être renforcés pour lutter contre les trafics humains** (à Palerme, magistrats et policiers emploient l'arsenal anti-mafia pour lutter contre les filières de passeurs).

Il faut s'appuyer sur les autorités locales des côtes libyennes pour éviter les trafics, notamment en Tripolitaine où les conseils locaux sont les seules autorités disposant d'un semblant de légitimité et d'autorité. Par ailleurs, les routes du Niger et de l'Afrique occidentale transitent pour la plupart par les zones de peuplements Touaregs et Toubous. **Les communautés qui vivent aux frontières de la Libye, dont certaines n'abandonneront leur source de revenu que s'ils ont une alternative, doivent être associés étroitement à la lutte contre les trafics d'êtres humains.**

Enfin, **l'aide humanitaire aux migrants en transit en Libye doit être renforcée, la France peut y prendre sa part.** L'Union européenne doit poursuivre son assistance aux deux organisations internationales : l'Organisation internationale des migrations (OIM) et le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR).

La politique menée par l'Union européenne, qui consiste principalement, depuis la création de l'agence européenne Frontex en 2004, et la signature d'accords avec les pays d'Afrique du Nord et de l'Ouest, **à endiguer les flux en provenance de la frontière méditerranéenne, n'a pas produit les effets escomptés.** Le tarissement des flux migratoires en méditerranée orientale (Maroc-Espagne) a simplement généré leur déplacement progressif vers la voie médiane (Libye-Italie-Malte).

Il faut comprendre et faire comprendre que l'Europe n'est qu'une destination par défaut, qu'un choix de second rang pour la majorité des migrants qui pourtant risquent leur vie pour rejoindre les côtes européennes. Par conséquent, la stabilisation de la Libye, pays riche au demeurant et habitué à accueillir une nombreuse main d'œuvre étrangère, participerait du règlement de la

crise migratoire. Surtout, si des possibilités de circulation régionale sont rétablies, les flux ne se dirigeront plus prioritairement vers l'Europe.

La séquence politique qui s'est ouverte au sommet de la Valette, les 11 et 12 novembre 2015, offre l'occasion de porter des propositions plus ambitieuses et une réponse plus crédible à la crise migratoire. Dans l'immédiat, le dialogue avec les voisins de la Libye doit porter sur **la sécurisation des frontières et le contrôle des trafics**. Surtout, pour que ces pays comme le Niger ou le Mali retrouvent leur rôle de pays pivots vers le Maghreb et l'Europe, le bassin sahélo-saharien doit redevenir un espace de mobilités et d'échanges économiques.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES VISITES EFFECTUÉES PAR LA MISSION

1) A Paris (dans l'ordre chronologique)

- M. Wolfram Lacher, chercheur à l'Institut allemand des affaires internationales et de sécurité (*mardi 5 mai 2015*)
- M. Bernard-Henri Lévy, philosophe (*mercredi 13 mai 2015*)
- Son Exc. M. Ehab Badawy, ambassadeur d'Egypte en France, accompagné de M. Chérif Rafaat, deuxième secrétaire et de M. Tamer El Hefny (*mercredi 20 mai 2015*)
- Son Exc. M. Ali Chihi, ambassadeur de Tunisie en France, accompagné de M. Lofti Mellouli, ministre conseiller à l'ambassade (*mercredi 20 mai 2015*)
- Son Exc. M. Amar Bendjama, ambassadeur d'Algérie en France, accompagné de M. Khaled Zohret-Bouhalouane, ministre Plénipotentiaire (*mercredi 27 mai 2015*)
- M. Jean-Louis Falconi, directeur des affaires internationales stratégiques et technologiques du SGDSN, accompagné de M. Pierre Le Goff, chargé de mission (*mercredi 27 mai 2015*)
- M. Arnaud Danjean, député européen (*jeudi 18 juin 2015*)
- Son Exc. M. Hakkı Akil, Ambassadeur de Turquie en France, accompagné de M. Nevzat Arslan, premier conseiller (*mercredi 24 juin 2015*)
- M. Bernard Bajolet, directeur général des renseignements extérieurs (*mardi 30 juin 2015*)
- Mme Florence Gaub, Senior Analyste à l'Institut d'études de sécurité de l'Union Européenne (*mercredi 1^{er} juillet 2015*)
- Général de division Hugues Delort-Laval, Officier général chargé des relations internationales militaires à l'état-major des armées, accompagné du Lieutenant-Colonel Gilles de la Roque (*mercredi 8 juillet 2015*)
- M. Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères (*mercredi 15 juillet 2015*)
- M. Jean-Frédéric Poisson, député (*mercredi 22 juillet 2015*)
- Général de brigade aérienne M. Jean-Marie Clament, chef du service des questions régionales à la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), accompagné de M. Fouad El Khatib, chef du département Afrique du Nord Moyen-Orient et M. Louis Racine (*mardi 8 septembre 2015*)
- Mme Virginie Collombier ; chercheur à l'Institut universitaire européen de Florence (*jeudi 10 septembre 2015*)
- Dr. Alshiabani Mansour Abuhamoud, Ambassadeur de Libye en France, accompagné de M. Abdelgani A. Aalasad, deuxième secrétaire (*mercredi 16 septembre 2015*)
- M. Jean-Marie Safa, sous-directeur Afrique du Nord, accompagné de Mme Audrey Lesperres, adjointe au sous-directeur Afrique du Nord, Mme Mélissa Rahmouni, rédactrice Libye et M. Simon Horrenberger, rédacteur à la sous-direction NUOI-P (*mercredi 16 septembre 2015*)
- M. Luis Martinez, directeur de recherche au CERI, Sciences Po (*jeudi 17 septembre 2015*)

– M. Ali Bensaad, chercheur associé à l'Iremam, maître de conférences à l'Université d'Aix-Marseille HDR (*mercredi 23 septembre 2015*)

– M. Saïd Haddad, maître de conférences aux Écoles de St Cyr, chercheur associé à l'Iremam (*mardi 29 septembre 2015*)

– Mme Sandrine Gaudin, chef du service des affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises de la direction générale du Trésor, sous l'autorité conjointe du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique, accompagné de M. Patrick Pillon, adjoint au Chef du Bureau Méditerranée et Afrique australe (*mardi 29 septembre 2015*)

– Son Exc. M. Brahim Taha Hissein, ambassadeur du Tchad en France (*mardi 29 septembre 2015*)

2) A l'occasion du déplacement en Tunisie de Mme Nicole Ameline, M. Jean Glavany et M. Philippe Baumel (du 29 au 30 mai 2015)

– Son Exc. M. Antoine Sivan, ambassadeur de France pour la Libye (relocalisée en Tunisie)

– Son Exc. M. François Gouyette, ambassadeur de France en Tunisie

– M. Bernardino León, représentant spécial des Nations-Unies en Libye

– M. Taïeb Baccouche, ministre des affaires étrangères tunisien

– M. Rafik Chelly, secrétaire d'État à la sûreté nationale tunisien

– M. Jalel Ghedira, député (Nida Tounes)

– M. Hocine Jaziri, député (Ennahda)

– Entretien avec une délégation de la ville de Misrata et d'autres municipalités libyennes

– Réunion de travail avec douze parlementaires libyens de la Chambre des représentants et des personnalités libyennes de la société civile

– Réunion de travail avec les Ambassadeurs européens en Libye et la délégation de l'Union européenne en Libye

3) A l'occasion du déplacement en Egypte de Mme Nicole Ameline, M. Jean Glavany et M. Philippe Baumel (du 7 au 9 juin 2015)

– Son Exc. M. Abdel Fatah Al Sissi, Président de la République arabe d'Égypte

– M. Mohamed Dayri, Ministre libyen des Affaires étrangères

– Son Exc. M. André Parant, ambassadeur de France en Égypte

– M. Nabil Al Arabi, Secrétaire général de la Ligue des États arabes

– Son Exc. M. Oussama Al Magdoub, ambassadeur

4) A l'occasion du déplacement à Alger de Mme Nicole Ameline, M. Jean Glavany et M. Philippe Baumel (9 juin 2015)

– Son Exc. M. Bernard Emié, Ambassadeur de France en Algérie

– Son Exc. M. Abdelkader Messahel, ministre algérien des Affaires maghrébines, de l’Union Africaine et de la Ligue arabe

5) A l’occasion du déplacement à Bruxelles de la mission (2 juillet 2015)

– Son Exc. M. Jean-Baptiste Mattei, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l’OTAN

– M. Thrasylvoulos Stamapoulos, secrétaire général adjoint de l’OTAN pour les affaires politiques et la politique de sécurité

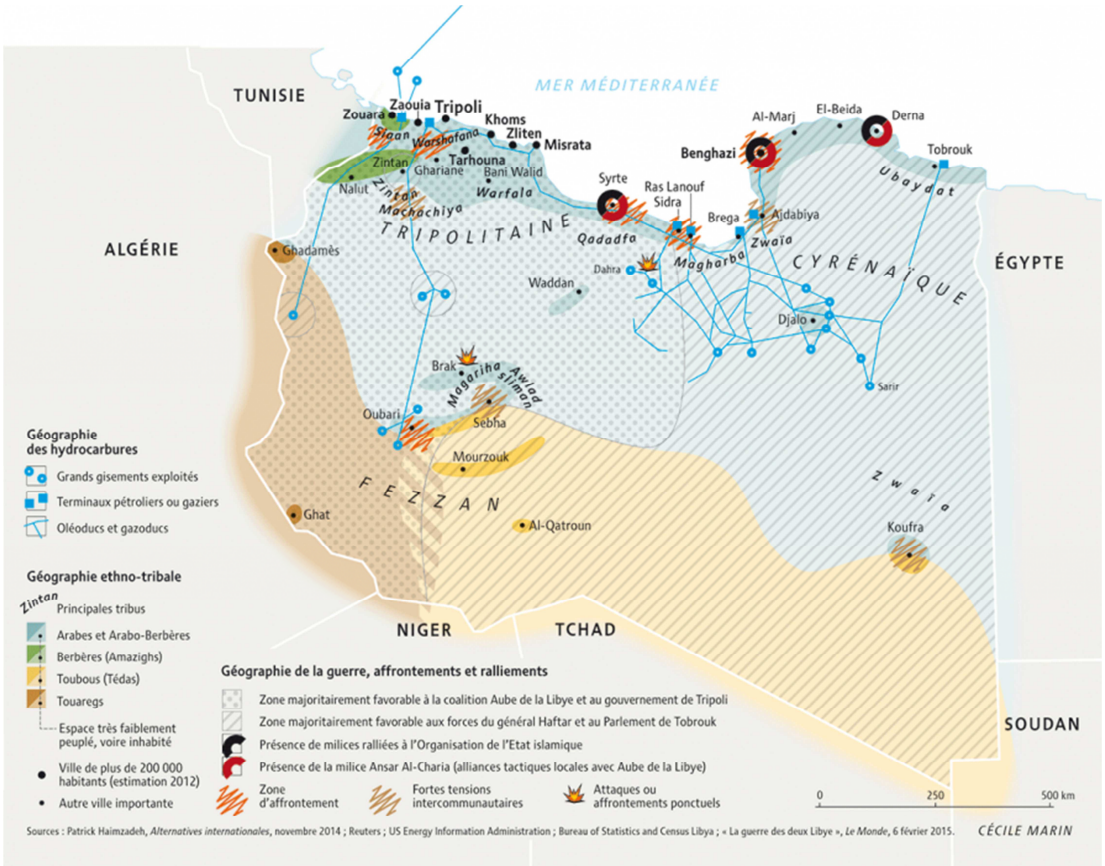
– Son Exc. M. Philippe Setton, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès du comité politique et de sécurité de l’Union européenne à Bruxelles

– M. Yannick Tagan, conseiller Proche et Moyen-Orient à la représentation permanente de la France auprès de l’Union européenne

– M. Alain Le Roy, secrétaire général du Service européen pour l’action extérieure (SEAE)

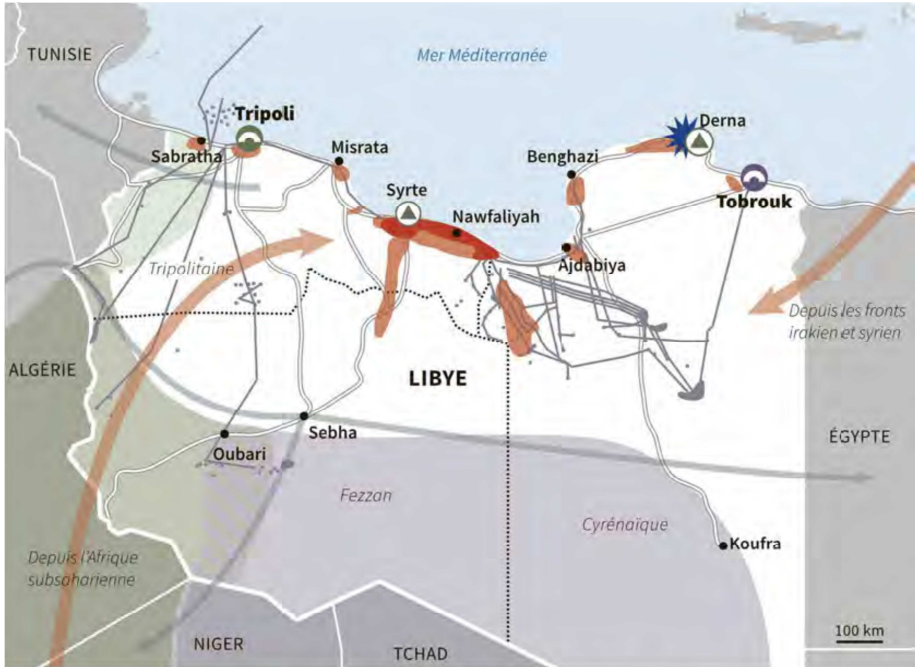
– M. Hughes Mingarelli, directeur général pour l’Afrique du nord, le Moyen-Orient, la Péninsule arabe, l’Iraq et l’Iran au Service européen d’action extérieure (SEAE).

ANNEXE N° 2 : LA FRAGMENTATION DU PAYSAGE POLITIQUE LIBYEN



Source : *Le Monde diplomatique*

ANNEXE N° 3 : DAECH EN LIBYE



La menace de l'Etat islamique (EI)...

- Zone contrôlée (au 3 novembre)
- Zone d'influence
- ➔ Flux supposés de combattants en provenance de Syrie, d'Irak et d'Afrique subsaharienne
- ★ Frappes américaine contre l'EI dans la nuit du 13 au 14 novembre

... dans une Libye déchirée

- ACTEURS
- ⊙ Parlement de Tripoli (Congrès général national)
 - ⊙ Parlement de Tobrouk (reconnu par la communauté internationale)
 - ⊙ Bastion djihadiste
- Zone:
- touareg
 - toubou
 - amazigh

- ENJEUX
- Champ d'hydrocarbures
 - Oléoduc et gazoduc
 - Route
 - ➔ Trafic d'armes

SOURCES : INSTITUTE FOR THE STUDY OF WAR ; MOYEN-ORIENT , « LIBYE, DE LA RÉVOLUTION AU CHAOS », JANVIER-MARS 2015 ; CRISIS GROUP ; AFP ; LE MONDE

Source : ministère de la Défense

ANNEXE N° 4 : CHRONOLOGIE SUCCINTE

16 février 2011. Premières manifestations à Benghazi, dans le sillage de la révolution tunisienne.

27 février 2011. Création du Conseil national de transition (CNT).

19 mars 2011. Début de l'opération Harmattan.

21 août 2011. Chute de Tripoli.

20 octobre 2011. Mort de Mouammar Kadhafi.

6 mars 2012. Création du Conseil national de la Cyrénaïque et proclamation de l'autonomie de cette région.

20 avril 2012. Affrontements entre milices dans la région de Koufra.

7 juillet 2012. Premières élections parlementaires ; le Congrès général national (CGN) devient le Parlement transitoire de la Libye.

11 septembre 2012. Assaut contre le consulat américain à Benghazi. Mort de l'ambassadeur des Etats-Unis en Libye, Chris Stevens.

30 décembre 2012. Le CGN déclare l'état d'urgence dans les provinces du Sud du pays et ordonne la fermeture temporaire des frontières avec la Tchad, le Niger, le Soudan et l'Algérie.

7 février 2013. Négociations de paix à Tripoli entre les dirigeants des tribus Toubous et Zwaïa.

5 juin 2013. Entrée en vigueur de la loi sur l'exclusion politique des anciens collaborateurs de Kadhafi qui entraîne le remplacement d'une trentaine de membres du CGN.

Juillet-octobre 2013. Tensions entre milices en ce qui concerne l'attribution du contrat relatif à la protection des infrastructures pétrolières.

10 octobre 2013. Le premier ministre Ali Zeidan est séquestré, pendant quelques heures, par des miliciens.

16 novembre 2013. Grève générale à Tripoli contre la violence des milices ; les milices de Misrata ouvrent le feu sur les manifestant tuant une quarantaine de personnes.

18 janvier 2014. Affrontements entre milices rivales à Sebha. Le Parlement y décrète l'état d'urgence.

Février 2014. Élection au suffrage universel de la commission des soixante chargée de rédiger la Constitution.

16 mai 2014. Début de l'opération « Dignité » sous la direction du général Khalifa

25 juin 2014. Élections législatives anticipées.

28 juillet 2014. Le groupe islamiste Ansar Al-Charia prend le contrôle de Benghazi.

Août 2014. Lancement de l'opération « Aube de la Libye » par une coalition hétéroclite de milices islamistes et de la ville de Misrata qui s'empare de Tripoli

14 août 2014. M. Bernardino León est nommé représentant spécial et chef de la Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL).

2 septembre 2014. Le CGN reprend ses activités et approuve un gouvernement parallèle, présenté par Omar al-Hassi ; la Libye a *de facto* deux Parlements.

17 septembre 2014. Installation à El-Beida d'un gouvernement opposé à celui de Tripoli.

4 octobre 2014. L'Organisation de l'État islamique (OEI) prend le contrôle de Derna.

15 octobre 2014. Le général Khalifa Haftar, soutenu par l'armée et le gouvernement de Tobrouk, lance une offensive visant à reconquérir la ville de Benghazi, tombée aux mains de groupes islamistes et djihadistes.

6 novembre 2014. La Cour Suprême invalide l'élection du Parlement issu des élections du 25 juin.

14 janvier 2015. Début à Genève des négociations menées sous l'égide de Bernardino León.

11 février 2015. Session de dialogue à Ghadamès, le CGN rejoint les discussions.

15 février 2015. Exécution par Daech de 20 otages coptes égyptien ; en riposte, l'aviation égyptienne bombarde des positions de Daech.

5 mars 2015. Reprise des négociations au Maroc.

8 mars 2015. Proposition du quatrième projet d'accord politique.

9 octobre 2015. Proposition de Gouvernement d'union national sur proposition des Nations unies.

19 octobre 2015. Les Parlements de Tripoli et Tobrouk rejettent la proposition de Gouvernement d'union nationale des Nations unies.

4 novembre 2015. Nomination de Martin Kobler, comme représentant spécial et chef de la Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL).

ANNEXE N° 5 : RÉOLUTION N° 1973 DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Le Conseil de sécurité,

Rappelant sa résolution 1970 (2011) du 26 février 2011,

Déplorant que les autorités libyennes ne respectent pas la résolution 1970 (2011),

Se déclarant vivement préoccupé par la détérioration de la situation, l'escalade de la violence et les lourdes pertes civiles,

Rappelant la responsabilité qui incombe aux autorités libyennes de protéger la population libyenne et réaffirmant qu'il incombe au premier chef aux parties à tout conflit armé de prendre toutes les mesures voulues pour assurer la protection des civils,

Condamnant la violation flagrante et systématique des droits de l'homme, y compris les détentions arbitraires, disparitions forcées, tortures et exécutions sommaires,

Condamnant également les actes de violence et d'intimidation que les autorités libyennes commettent contre les journalistes, les professionnels des médias et le personnel associé et engageant vivement celles-ci à respecter les obligations mises à leur charge par le droit international humanitaire, comme indiqué dans la résolution 1738 (2006),

Considérant que les attaques généralisées et systématiques actuellement commises en Jamahiriya arabe libyenne contre la population civile peuvent constituer des crimes contre l'humanité,

Rappelant le paragraphe 26 de la résolution 1970 (2011) dans lequel il s'est déclaré prêt à envisager de prendre d'autres mesures pertinentes, si nécessaire, pour faciliter et appuyer le retour des organismes d'aide humanitaire et rendre accessible en Jamahiriya arabe libyenne une aide humanitaire et une aide connexe,

Se déclarant résolu à assurer la protection des civils et des secteurs où vivent des civils, et à assurer l'acheminement sans obstacle ni contretemps de l'aide humanitaire et la sécurité du personnel humanitaire,

Rappelant que la Ligue des États arabes, l'Union africaine et le Secrétaire général de l'Organisation de la Conférence islamique ont condamné les violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire qui ont été et continuent d'être commises en Jamahiriya arabe libyenne,

Prenant note du communiqué final de l'Organisation de la Conférence islamique en date du 8 mars 2011 et du communiqué du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine en date du 10 mars 2011 portant création d'un comité ad hoc de haut niveau sur la Libye,

Prenant note également de la décision du Conseil de la Ligue des États arabes, en date du 12 mars 2011, de demander l'imposition d'une zone d'exclusion aérienne contre l'armée de l'air libyenne et de créer des zones protégées dans les secteurs exposés aux bombardements à titre de précaution pour assurer la protection du peuple libyen et des étrangers résidant en Jamahiriya arabe libyenne,

Prenant note en outre de l'appel à un cessez-le-feu immédiat lancé par le Secrétaire général le 16 mars 2011,

Rappelant sa décision de saisir le Procureur de la Cour pénale internationale de la situation en Jamahiriya arabe libyenne depuis le 15 février 2011 et soulignant que les auteurs d'attaques, y compris aériennes et navales, dirigées contre la population civile, ou leurs complices doivent répondre de leurs actes,

Se déclarant à nouveau préoccupé par le sort tragique des réfugiés et des travailleurs étrangers forcés de fuir la violence en Jamahiriya arabe libyenne, se félicitant que les États voisins, en particulier la Tunisie et l'Égypte, aient répondu aux besoins de ces réfugiés et travailleurs étrangers, et demandant à la communauté internationale d'appuyer ces efforts,

Déplorant que les autorités libyennes continuent d'employer des mercenaires,

Considérant que l'interdiction de tous vols dans l'espace aérien de la Jamahiriya arabe libyenne est importante pour assurer la protection des civils et la sécurité des opérations d'assistance humanitaire et décisive pour faire cesser les hostilités en Jamahiriya arabe libyenne,

Inquiet également pour la sécurité des étrangers en Jamahiriya arabe libyenne et pour leurs droits,

Se félicitant que le Secrétaire général ait nommé M. Abdel-Elah Mohamed Al-Khatib Envoyé spécial en Libye et soutenant ses efforts pour apporter une solution durable et pacifique à la crise en Jamahiriya arabe libyenne,

Réaffirmant son ferme attachement à la souveraineté, à l'indépendance, à l'intégrité territoriale et à l'unité nationale de la Jamahiriya arabe libyenne,

Constatant que la situation en Jamahiriya arabe libyenne reste une menace pour la paix et la sécurité internationales,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. Exige un cessez-le-feu immédiat et la cessation totale des violences et de toutes les attaques et exactions contre la population civile;

2. Souligne qu'il faut redoubler d'efforts pour apporter une solution à la crise, qui satisfasse les revendications légitimes du peuple libyen, et note que le Secrétaire général a demandé à son Envoyé spécial de se rendre en Jamahiriya arabe libyenne et que le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a décidé d'envoyer son Comité ad hoc de haut niveau sur la Libye sur place pour faciliter un dialogue qui débouche sur les réformes politiques nécessaires à un règlement pacifique et durable;

3. Exige des autorités libyennes qu'elles respectent les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, y compris le droit international humanitaire, du droit des droits de l'homme et du droit des réfugiés, et prenne toutes les mesures pour protéger les civils et satisfaire leurs besoins élémentaires, et pour garantir l'acheminement sans obstacle ni contretemps de l'aide humanitaire;

Protection civile

4. Autorise les États Membres qui ont adressé au Secrétaire général une notification à cet effet et agissent à titre national ou dans le cadre d'organismes ou d'arrangements régionaux et en coopération avec le Secrétaire général, à prendre toutes mesures nécessaires, nonobstant le paragraphe 9 de la résolution 1970 (2011), pour protéger les populations et les zones civiles menacées d'attaque en Jamahiriya arabe libyenne, y compris Benghazi, tout en excluant le déploiement d'une force d'occupation étrangère sous quelque forme que ce soit et sur n'importe quelle partie du territoire libyen, et prie les États Membres concernés d'informer immédiatement le Secrétaire général des mesures qu'ils auront prises en vertu des pouvoirs qu'ils tirent du présent paragraphe et qui seront immédiatement portées à l'attention du Conseil de sécurité;

5. Mesure l'importance du rôle que joue la Ligue des États arabes dans le maintien de la paix et de la sécurité régionales et, gardant à l'esprit le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, prie les États Membres qui appartiennent à la Ligue de coopérer avec les autres États Membres à l'application du paragraphe 4;

Zone d'exclusion aérienne

6. Décide d'interdire tous vols dans l'espace aérien de la Jamahiriya arabe libyenne afin d'aider à protéger les civils;

7. Décide également que l'interdiction imposée au paragraphe 6 ne s'appliquera pas aux vols dont le seul objectif est d'ordre humanitaire, comme l'acheminement d'une assistance, notamment de fournitures médicales, de denrées alimentaires, de travailleurs humanitaires et d'aide connexe, ou la facilitation de cet acheminement, ou encore l'évacuation d'étrangers de la Jamahiriya arabe libyenne, qu'elle ne s'appliquera pas non plus aux vols autorisés par les paragraphes 4 ci-dessus ou 8 ci-dessous ni à d'autres vols assurés par des États agissant en vertu de l'autorisation accordée au paragraphe 8 dont on estime qu'ils sont dans l'intérêt du peuple libyen et que ces vols seront assurés en coordination avec tout mécanisme établi en application du paragraphe 8;

8. Autorise les États Membres qui ont adressé aux Secrétaires généraux de l'Organisation des Nations Unies et de la Ligue des États arabes une notification à cet effet, agissant à titre national ou dans le cadre d'organismes ou d'arrangements régionaux, à prendre au besoin toutes mesures nécessaires pour faire respecter l'interdiction de vol imposée au paragraphe 6 ci-dessus et faire en sorte que des aéronefs ne puissent être utilisés pour des attaques aériennes contre la population civile et demande aux États concernés, en coopération avec la Ligue des États arabes, de procéder en étroite coordination avec le Secrétaire général s'agissant des mesures qu'ils prennent pour appliquer cette interdiction, notamment en créant un mécanisme approprié de mise en œuvre des dispositions des paragraphes 6 et 7 ci-dessus;

9. Appelle tous les États Membres agissant à titre national ou dans le cadre d'organismes ou d'arrangements régionaux à fournir une assistance, notamment pour toute autorisation de survol nécessaire, en vue de l'application des paragraphes 4, 6, 7 et 8 ci-dessus;

10. Prie les États Membres concernés de coordonner étroitement leur action entre eux et avec le Secrétaire général s'agissant des mesures qu'ils prennent pour mettre en œuvre les paragraphes 4, 6, 7 et 8 ci-dessus, notamment les mesures pratiques de suivi et d'approbation de vols humanitaires ou d'évacuation autorisés;

11. Décide que les États Membres concernés devront informer immédiatement le Secrétaire général et le Secrétaire général de la Ligue des États arabes des mesures prises en vertu des pouvoirs qu'ils tirent du paragraphe 8 ci-dessus et notamment soumettre un concept d'opérations;

12. Prie le Secrétaire général de l'informer immédiatement de toute mesure prise par les États Membres concernés en vertu des pouvoirs qu'ils tirent du paragraphe 8 ci-dessus et de lui faire rapport dans les sept jours et puis tous les mois sur la mise en œuvre de la présente résolution, notamment pour ce qui est de toute violation de l'interdiction de vol imposée au paragraphe 6 ci-dessus;

Application de l'embargo sur les armes

13. Décide que le paragraphe 11 de la résolution 1970 (2011) sera remplacé par le paragraphe suivant : « Demande à tous les États Membres, en particulier aux États de la région, agissant à titre national ou dans le cadre d'organismes ou d'arrangements régionaux, afin de garantir la stricte application de l'embargo sur les armes établi par les paragraphes 9 et 10 de la résolution 1970 (2011), de faire inspecter sur leur territoire, y compris dans leurs ports maritimes et aéroports et en haute mer, les navires et aéronefs en provenance ou à destination de la Jamahiriya arabe libyenne, si l'État concerné dispose d'informations autorisant raisonnablement à penser que tel chargement contient des articles dont la fourniture, la vente, le transfert et l'exportation sont interdits par les paragraphes 9 ou 10 de la résolution 1970 (2011), telle que modifiée par la présente résolution; s'agissant notamment de mercenaires armés, prie tous les États de pavillon ou d'immatriculation de ces navires et aéronefs de coopérer à toutes inspections et autorise les États Membres à prendre toutes mesures dictées par la situation existante pour procéder à ces inspections »;

14. Prie les États Membres qui prennent des mesures en haute mer par application du paragraphe 13 ci-dessus de coordonner étroitement leur action entre eux et avec le Secrétaire général et prie également l'État concerné d'informer immédiatement le Secrétaire général et le Comité créé conformément au paragraphe 24 de la résolution 1970 (2011) (« le Comité ») des mesures prises en vertu des pouvoirs conférés par le paragraphe 13 ci-dessus;

15. Demande à tout État Membre qui procède à titre national ou dans le cadre d'un organisme ou d'un arrangement régional à une inspection, en application du paragraphe 13 ci-dessus, de présenter au Comité par écrit et sans délai un rapport initial exposant en particulier les motifs de l'inspection et les résultats de celle-ci et indiquant s'il y a eu coopération ou non et, si des articles dont le transfert est interdit ont été découverts, demande également audit État Membre de présenter par écrit au Comité, à une étape ultérieure, un rapport écrit donnant des précisions sur l'inspection, la saisie et la neutralisation, ainsi que des précisions sur le transfert, notamment une description des articles en question, leur origine et leur destination prévue, si ces informations ne figurent pas dans le rapport initial;

16. Déplore les flux continus de mercenaires qui arrivent en Jamahiriya arabe libyenne et appelle tous les États Membres à respecter strictement les obligations mises à leur charge par le paragraphe 9 de la résolution 1970 (2011) afin d'empêcher la fourniture de mercenaires armés à la Jamahiriya arabe libyenne;

Interdiction des vols

17. Décide que tous les États interdiront à tout aéronef enregistré en Jamahiriya arabe libyenne, appartenant à toute personne ou compagnie libyenne ou exploité par elle, de décoller de leur territoire, de le survoler ou d'y atterrir, à

moins que le vol ait été approuvé par avance par le Comité ou en cas d'atterrissage d'urgence;

18. Décide que tous les États interdiront à tout aéronef de décoller de leur territoire, d'y atterrir ou de le survoler s'ils disposent d'informations autorisant raisonnablement à penser que l'aéronef en question contient des articles dont la fourniture, la vente, le transfert ou l'exportation sont interdits par les paragraphes 9 et 10 de la résolution 1970 (2011), telle que modifiée par la présente résolution, notamment des mercenaires armés, sauf en cas d'atterrissage d'urgence;

Gel des avoirs

19. Décide que le gel des avoirs imposé aux paragraphes 17, 19, 20 et 21 de la résolution 1970 (2011) s'appliquera aux fonds, autres avoirs financiers ou ressources économiques se trouvant sur le territoire des États Membres qui sont détenus ou contrôlés, directement ou indirectement, par les autorités libyennes, désignées comme telles par le Comité, ou par des personnes ou entités agissant pour son compte ou sous ses ordres, ou par des entités détenues ou contrôlées par eux et désignées comme telles par le Comité, et décide également que tous les États devront veiller à empêcher leurs nationaux ou toute personne ou entité se trouvant sur leur territoire de mettre des fonds, autres avoirs financiers ou ressources économiques à la disposition des autorités libyennes, désignées comme telles par le Comité, des personnes ou entités agissant pour son compte ou sous ses ordres, ou des entités détenues ou contrôlées par eux et désignées comme telles par le Comité, ou d'en permettre l'utilisation à leur profit et demande au Comité de désigner ces autorités, personnes et entités dans un délai de 30 jours à dater de l'adoption de la présente résolution et ensuite selon qu'il y aura lieu;

20. Se déclare résolu à veiller à ce que les avoirs gelés en application du paragraphe 17 de la résolution 1970 (2011) soient à une étape ultérieure, dès que possible, mis à la disposition du peuple de la Jamahiriya arabe libyenne et utilisés à son profit;

21. Décide que tous les États exigeront de leurs nationaux et ressortissants et des sociétés sises sur leur territoire ou relevant de leur juridiction de faire preuve de vigilance dans leurs échanges avec des entités enregistrées en Jamahiriya arabe libyenne ou relevant de la juridiction de ce pays, ou toute personne ou entité agissant pour leur compte ou sous leurs ordres, et avec des entités détenues ou contrôlées par elles si ces États ont des raisons de penser que de tels échanges peuvent contribuer à la violence ou à l'emploi de la force contre les civils;

Désignation

22. Décide que les personnes désignées à l'annexe I tombent sous le coup de l'interdiction de voyager imposée aux paragraphes 15 et 16 de la résolution 1970 (2011) et décide également que les personnes et entités désignées à l'annexe

Il sont visées par le gel des avoirs imposé aux paragraphes 17, 19, 20 et 21 de la résolution 1970 (2011);

23. Décide que les mesures prévues aux paragraphes 15, 16, 17, 19, 20 et 21 de la résolution 1970 (2011) s'appliqueront aussi à toutes personnes et entités dont le Conseil ou le Comité ont établi qu'elles ont violé les dispositions de la résolution 1970 (2011), en particulier ses paragraphes 9 et 10, ou qu'elles ont aidé d'autres à les violer;

Groupe d'experts

24. Prie le Secrétaire général de créer, pour une période initiale d'un an, en consultation avec le Comité créé par la résolution 1970 (2011) (le « Comité »), un groupe de huit experts au maximum (le « Groupe d'experts ») qui sera placé sous la direction du Comité et s'acquittera des tâches suivantes :

a) Aider le Comité à s'acquitter de son mandat, tel que défini au paragraphe 24 de la résolution 1970 (2011) et de la présente résolution;

b) Réunir, examiner et analyser des informations provenant des États, d'organismes des Nations Unies compétents, d'organisations régionales et d'autres parties intéressées concernant l'application des mesures édictées dans la résolution 1970 (2011) et dans la présente résolution, en particulier les violations de leurs dispositions;

c) Faire des recommandations sur les décisions que le Conseil, le Comité ou les États pourraient envisager de prendre pour améliorer l'application des mesures pertinentes;

d) Remettre au Conseil un rapport d'activité au plus tard 90 jours après sa création, et lui remettre un rapport final comportant ses conclusions et recommandations au plus tard 30 jours avant la fin de son mandat;

25. Engage instamment tous les États, les organismes compétents des Nations Unies et les autres parties intéressées à coopérer pleinement avec le Comité et avec le Groupe d'experts, notamment en leur communiquant toutes informations à leur disposition sur l'application des mesures édictées par la résolution 1970 (2011) et par la présente résolution, en particulier les violations de leurs dispositions;

26. Décide que le mandat du Comité, tel que défini au paragraphe 24 de la résolution 1970 (2011), s'étendra aux mesures prévues par la présente résolution;

27. Décide que tous les États, y compris la Jamahiriya arabe libyenne, prendront les mesures nécessaires pour s'assurer qu'aucune réclamation ne soit instruite à l'initiative des autorités libyennes ou de toute personne ou entité de la Jamahiriya arabe libyenne ou par toute personne déclarant agir par leur

intermédiaire ou pour leur compte en liaison avec tout contrat ou autre transaction dont la réalisation aura été affectée en raison des mesures imposées par sa résolution 1970 (2011), par la présente résolution ou par d'autres résolutions connexes;

28. Réaffirme qu'il entend continuer de suivre les agissements des autorités libyennes et souligne qu'il est disposé à revoir à tout moment les mesures imposées par la présente résolution et par la résolution 1970 (2011), y compris à les renforcer, les suspendre ou les lever, selon que les autorités libyennes respectent les dispositions de la présente résolution et de la résolution 1970 (2011);

29. Décide de rester activement saisi de la question.