

N° 605

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 juin 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail sur l'évolution de la situation en Libye (2),

Par MM. Cédric PERRIN, Rachel MAZUIR,
Co-présidents

M. Jean-Pierre VIAL et Mme Christine PRUNAUD,
Sénateurs

(1) *Cette commission est composée de :* M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Mme Hélène Conway-Mouret, M. Robert del Picchia, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Rachid Temal, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinez, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Lafoaulu, Pierre Laurent, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Jean-Marc Todeschini, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

(2) *Ce groupe de travail est composé de :* MM. Cédric Perrin, Rachel Mazuir, *co-présidents* ; M. Jean-Pierre Vial, Mme Christine Prunaud.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL	7
INTRODUCTION	13
I. UN VASTE TERRITOIRE, RICHE DE SES RESSOURCES EN HYDROCARBURES, SOUS-ADMINISTRÉ ET DONC FRAGILE DANS SON ORGANISATION INSTITUTIONNELLE	15
A. UN ÉTAT CENTRAL TRADITIONNELLEMENT FAIBLE ET PEU STRUCTURÉ	15
1. <i>La période coloniale n'a que peu structuré l'organisation de ce territoire</i>	16
2. <i>Le royaume de Libye : de la transaction traditionnelle à l'esquisse avortée d'une modernisation institutionnelle</i>	17
3. <i>Kadhafi, une empreinte forte qui laisse un État inachevé et superficiel</i>	18
B. UN ÉTAT RENTIER RICHE DE SES HYDROCARBURES (PÉTROLE ET GAZ)	20
1. <i>Un pays riche de ses ressources en hydrocarbures</i>	20
2. <i>Une compagnie nationale détient le monopole de l'exploitation et de la commercialisation</i>	21
3. <i>Une organisation de la redistribution de la rente</i>	22
4. <i>Un modèle économique patrimonial</i>	24
C. UN ÉTAT QUI NE S'EST PAS RECONSTRUIT APRES LA CHUTE DE KADHAFI	25
1. <i>Un effondrement rapide et non anticipé</i>	25
a) <i>Une intervention fondée sur la résolution 1973 du Conseil de Sécurité des Nations unies</i>	25
b) <i>Un manque de suivi politique</i>	26
c) <i>Quelle lecture a posteriori ?</i>	27
2. <i>Une société divisée à l'extrême</i>	27
3. <i>Une militarisation de tous les centres de pouvoir</i>	29
4. <i>Un processus institutionnel qui a vite dérapé : double gouvernement, double parlement</i>	33
5. <i>Crise économique et course aux ressources économiques</i>	34
a) <i>Une production pétrolière fortement impactée à la baisse par l'insécurité</i>	35
b) <i>Une dégradation des fondamentaux économiques</i>	36
6. <i>Une certaine réticence à entrer dans les dispositifs de sortie de crises proposés par les institutions internationales</i>	38
a) <i>La Mission d'appui des Nations unies à la Libye</i>	38
b) <i>Les missions de l'Union européenne</i>	39
c) <i>Les projets bilatéraux, exemple des programmes français</i>	41
II. UN CHAMP DE CONFRONTATIONS MILITAIRES ET UNE ZONE À RISQUE	43
A. UNE ZONE A RISQUE POUR LES PAYS VOISINS ET LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE	43
1. <i>Une zone d'affrontement idéologique au sein du monde arabo-musulman</i>	43
a) <i>Les EAU et l'Égypte dans la lutte contre l'islam politique</i>	44
b) <i>Le Qatar et la Turquie : un soutien régional aux Frères musulmans</i>	45
2. <i>L'implantation potentielle de groupes terroristes islamistes</i>	47
a) <i>Implantation de groupes terroristes en Libye</i>	47

b) Opérations contreterrorisme en Libye et dans la région.....	49
c) Les risques de déstabilisation pour les pays voisins	51
d) La Libye comme rampe de lancement pour des actions longue distance.....	52
e) Optimisme et inquiétudes : quel avenir pour la présence terroriste en Libye ?.....	52
3. <i>L'ouverture incontrôlée d'une route de migrations massives</i>	53
a) Une voie ancienne de migration qui s'est récemment élargie	53
b) Une réponse européenne aux effets contrastés et retardés	62
4. <i>Une zone de prospérité pour la criminalité organisée</i>	68
a) Typologie des trafics en Libye	69
b) Les réponses aux trafics	74
B. DES RIVALITÉS POLITIQUES ET IDÉOLOGIQUES QUI TOURNENT À LA	
CONFRONTATION.....	76
1. <i>La conquête de l'Est libyen par le Maréchal Haftar (opération Dignity)</i>	77
a) Une base géographique propice	78
b) Une force militaire puissante.....	78
c) Un socle de légitimité institutionnel	79
d) Un soutien extérieur proche et solide	79
e) Les interventions contre des menaces les plus extrêmes ont été conduites avec un certain succès.....	80
2. <i>Un équilibre des forces précaires en Tripolitaine</i>	84
a) Un paysage politique et institutionnel morcelé.....	84
b) Un paysage sécuritaire fragmentée et tendu	85
c) Une unité relative a été retrouvée dans la lutte contre EI	87
d) Des luttes fréquentes entre factions rivales pour l'accès aux ressources publiques.....	88
e) Des reconfigurations en cours.....	88
3. <i>Le Sud : des alliances incertaines</i>	89
a) Une région marquée par des guerres tribales sur fond de querelles pour le contrôle des activités de trafics.....	89
b) Les conflits peuvent également être exacerbés dans le cadre du rapport de forces qui opposent les autorités libyennes	91
c) Le Sud, terrain de jeu des mercenaires de l'opposition tchadienne et soudanaise dont il constitue une zone refuge.....	93
d) Une activité économique en voie de déréliction	94
4. <i>La polarisation politico-militaire s'est relativement figée</i>	95
III. UN PROCESSUS LABORIEUX DE RÉCONCILIATION.....	97
A. LE PROCESSUS MIS EN ŒUVRE PAR LES NATIONS UNIES.....	97
1. <i>Skhirat ou le compromis fondateur</i>	97
a) Les bases de l'accord de Skhirat	97
b) Un accord cadre contesté	99
2. <i>Le processus de réconciliation actuel</i>	100
a) Amender l'accord politique inter libyen de Skhirat du 17 décembre 2015.....	101
b) Le processus constitutionnel.....	102
c) Le processus électoral.....	103
d) Le processus inclusif d'accompagnement	104
3. <i>Monitoring économique (FMI, Banque mondiale, UE, autres pays)</i>	105
B. UN CONTEXTE GÉNÉRAL PLUS FAVORABLE.....	106
1. <i>L'abaissement du niveau des affrontements</i>	106
2. <i>La moindre prégnance des enjeux politiques globaux</i>	108
3. <i>Une situation migratoire qui s'améliore mais demeure fragile</i>	109
a) Une nette baisse des flux depuis l'été 2017	109

b) Une situation humanitaire des migrants dans le pays qui reste préoccupante	112
c) Un contexte migratoire qui reste fragile.....	116
4. <i>De possibles marges de manœuvre sur le plan économique</i>	117
a) La croissance de la production et la hausse des prix du pétrole	117
b) Un effort de maîtrise des dépenses restent cependant indispensables au redressement de l'économie.....	120
c) Une nécessaire remise en ordre institutionnelle	122
d) La réallocation des ressources reste un enjeu déterminant et constamment remis en question.....	124
5. <i>La pression populaire</i>	125
a) La dégradation des conditions de vie.....	126
b) Les signaux donnés par la population dans le cadre du processus conduit par les Nations unies.....	127
C. LE NÉCESSAIRE APPUI DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE	129
1. <i>Le soutien des membres du Conseil de sécurité à l'action onusienne</i>	129
2. <i>L'appui de l'Union européenne</i>	131
a) Un soutien politique	131
b) Un soutien civil et militaire	131
c) Un soutien humanitaire.....	133
3. <i>Des États plus engagés que d'autres</i>	133
a) La reconstruction du secteur de la sécurité : l'initiative tripartite	133
b) La reconstruction politique : une France proactive	134
c) La reconstruction économique	135
d) Une implication variable parmi les membres du Conseil de sécurité	137
4. <i>L'apport des ONG dans le processus onusien : la médiation</i>	138
D. DES FREINS QUI DEMEURENT	140
1. <i>Le parti du statu quo</i>	140
a) Un statu quo qui profite à certains acteurs politiques	140
b) Un statu quo qui profite aux groupes armés	142
2. <i>Insécurité et désarmement</i>	143
3. <i>Désintéressement politique</i>	144
4. <i>Invisibilité de l'agenda et des perspectives en l'absence de leadership</i>	145
5. <i>Défaillance du système judiciaire libyen et substitution compliquée de la justice internationale (CPI, sanctions)</i>	146
6. <i>Désintéressement économique</i>	147
IV. QUELLES SOLUTIONS ENVISAGEABLES ?	151
A. POURSUIVRE AVEC OPINIÂTRETÉ ET PERSÉVÉRANCE LE PROCESSUS ENGAGÉ PAR LE RSSGNU	151
B. CONTRIBUER PAR UNE COORDINATION EFFICACE, AU SOUTIEN RÉSOLU PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE DU PROCESSUS ENGAGÉ	152
C. RENFORCER LES DISPOSITIFS DE SANCTIONS ET METTRE EN PLACE DES DISPOSITIFS DE TRANSPARENCE ET D'ENTRAVE DES PRATIQUES ILLÉGALES ET PRÉDATRICES	153
D. FAVORISER LE REDRESSEMENT ET L'ASSAINISSEMENT DE L'ÉCONOMIE LIBYENNE	154
E. MAINTENIR UNE SURVEILLANCE DE L'ÉVOLUTION DE LA MENACE TERRORISTE	155

F. RÉDUIRE LA PRESSION MIGRATOIRE PAR UNE APPROCHE GLOBALE SUR TOUTE L'ÉTENDUE DE LA FILIÈRE	155
1. <i>Favoriser la consolidation de l'État libyen et sa bonne appréhension de la question migratoire</i>	<i>156</i>
2. <i>Amplifier la politique visant à démanteler les réseaux de passeurs</i>	<i>156</i>
3. <i>Approfondir la coopération avec les pays de transit situés en amont</i>	<i>157</i>
4. <i>Soutenir le développement économique dans les pays d'origine</i>	<i>158</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	159
ANNEXE - TYPOLOGIE DES PRINCIPALES INSTITUTIONS POLITIQUES EN LIBYE.....	181
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	183
DÉPLACEMENT EN TUNISIE DU 26 AU 29 MARS 2018	185
DÉPLACEMENT À ROME DU 20 JUIN 2018.....	187

RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Le règlement de la crise libyenne est une question de méthode. Celle du rythme. Tel l'aurige grec de l'Antiquité, il faut tenir ferme un attelage fougueux qui a tôt fait de tirer à hue et à dia, en utilisant régulièrement la bonne longueur des rênes, pour le faire avancer à la bonne cadence et franchir les obstacles sans s'enliser et sans s'emballer, à bonne vitesse mais sans précipitation, en mouvement permanent, sans arrêts ni à-coups.

Compte tenu de l'état fragmenté de la société libyenne, de l'absence de structures étatiques solides et non disputées, du rôle des milices armées, et de l'immobilisme des acteurs plus prompts au statu quo dans un contexte de confusion d'intérêts particuliers contradictoires avec l'intérêt général, la voie est extrêmement étroite pour progresser dans la réconciliation politique.

Jusqu'à présent, la confusion était extrême. Les alliances volatiles et les interférences avec d'autres enjeux impliquant des puissances étrangères (lutte contre le terrorisme international, régulation des flux migratoires, influences idéologiques ou religieuses concurrentes dans le monde arabo-musulman) ne permettaient guère au processus de réconciliation mené par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies (RSSGNU) d'avancer. **La situation s'est améliorée depuis un an, mais les progrès restent fragiles.**

Le groupe de travail a essayé de clarifier ces **enjeux d'une rare complexité**, autant que son appréhension et que sa compréhension d'une société très éloignée dans sa culture et dans ses traditions de nos sociétés occidentalisées marquées par une construction ancienne de l'État, de la démocratie et de l'État de droit, l'autorisent. Il se gardera de présenter un catalogue préformaté de mesures précises dont il ne serait capable d'évaluer ni l'impact ni la pertinence dans le contexte libyen.

Il se contentera donc d'orientations générales pour appuyer le processus engagé par les Nations unies, et notamment la feuille de route du Représentant spécial, M. Ghassan Salamé, dont il salue les qualités d'écoute, de compréhension, de médiation et l'opiniâtreté, et permettre son déroulement sans trop d'interférences, mais avec le soutien résolu et cohérent de la communauté internationale.

Sur le volet migratoire, qui est au cœur de l'actualité récente, il rappellera qu'une partie importante de la solution réside dans la capacité de l'État libyen à participer à la régulation des flux, mais également que cette question récurrente à laquelle l'Union européenne sera confrontée inévitablement au cours des prochaines décennies ne pourra être résolue sans une approche globale dont il évoque les principaux aspects.

1. Poursuivre avec opiniâtreté et persévérance le processus engagé par le RSSGNU

C'est la seule voie possible, sauf à admettre la prévalence d'un rapport de forces qui ne pourra émerger, s'il émerge, qu'au prix d'une guerre civile.

Sans culture de l'État au sens des standards classiques, l'application des schémas traditionnels est très difficile dans ce pays où les allégeances tribale ou clanique restent prédominantes et le clientélisme, un mode de régulation.

Le nouveau RSSGNU a inclus dans sa feuille de route un élargissement du cercle des parties prenantes à d'autres forces vives, et à d'autres réseaux de solidarités comme les municipalités ou à travers le processus de grandes conférences nationales pour essayer de contourner les obstacles représentés par un « parti du statu quo » qui transcendent tous les clivages, pour s'attacher à faire prévaloir ses capacités de captation des richesses économiques et de redistribution, source d'influence et de pouvoir, et sortir de l'enlisement progressif de l'accord de Skhirat.

Il faut donc prendre le temps d'écouter et de comprendre l'âme profonde de ce peuple pour la faire émerger au-dessus des intérêts particuliers immédiats. Mission particulièrement difficile qui s'apparente à de la médiation plus qu'à de la négociation et qui est rendue complexe par la multiplicité des parties prenantes.

Ce processus requiert de la patience stratégique.

2. Contribuer, par une coordination efficace, au soutien résolu par la communauté internationale du processus engagé

Le processus doit donc compter, pour donner des impulsions et imposer aux acteurs rétifs des solutions, sur des aides extérieures au sein de la communauté internationale. Mais pour peser et imposer, il faut que la communauté internationale s'efforce de se coordonner davantage. Des marges de progression restent importantes en ce domaine, y compris entre pays membres de l'Union européenne.

Les risques sont bien entendu les divergences qui pourraient apparaître en termes de priorité et de temporalité. Si tous s'accordent pour considérer que la solution politique est la meilleure issue pour stabiliser durablement le pays et la condition première pour commencer à régler les autres menaces, certains considèrent qu'il faut hâter le processus, d'autres qu'il faut se hâter lentement.

Il est clair que les partisans du statu quo sauront utiliser, voire susciter, des divergences d'appréciation pour instrumentaliser leurs alliés et donner de la viscosité au processus de réconciliation. La communauté internationale doit donc parler d'une seule voix et ne soutenir qu'une seule voie, celle suivie par le RSSGNU.

Le processus suppose de la cohérence stratégique et de la patience tactique pour faire sauter les points de blocage lorsqu'ils surviennent, matérialiser les engagements et éviter des retours en arrière.

3. Renforcer les dispositifs de sanctions et mettre en place des dispositifs de transparence et d'entrave des pratiques illégales et prédatrices.

Les Nations unies n'ont à ce stade que peu de ressorts et d'appuis. Toute action de force ou tout durcissement des sanctions supposent un accord au sein du Conseil de sécurité, difficile à obtenir. En outre, les résolutions du Conseil ne sont pas pleinement respectées.

Il faut donc procéder par conviction, recommandations et conseils, incitations et pressions.

De ce point de vue, le volet économique n'a pas été, à ce stade, suffisamment documenté. Une action visant à entraver et sanctionner certaines activités illégales d'enrichissement personnel ou au profit de groupes armés devrait faire l'objet d'un arsenal de mesures dans un but dissuasif dans un premier temps, puis répressif, pour « désintéresser » les partisans du statu quo. La solution passe par un détachement des activités économiques illégales et prédatrices de la sphère politique.

4. Favoriser le redressement et l'assainissement de l'économie libyenne

Enfin, il convient de favoriser le redressement économique de la Libye et de préparer l'avenir car l'une des causes structurelles de la crise politique est bien d'une part, la concentration de la richesse économique entre les mains souvent avides d'un petit nombre de décideurs qui bénéficient ainsi d'une capacité de redistribution de la manne pétrolière selon des critères qui peuvent être très discriminants et très variables au gré des alliances et rapports de forces politiques et d'autre part, un secteur privé qui prospère sur des trafics illégaux relevant de la criminalité organisée parfois en lien avec des groupes mafieux internationaux.

La constitution d'un tissu d'entreprises privées est nécessaire pour diversifier les modes d'acquisition de l'autonomie économique et donc politique.

Il sera nécessaire également d'ouvrir davantage l'économie libyenne à des investisseurs étrangers.

Il s'agit donc, parallèlement au processus politique, de préparer l'avenir et la stabilité de la société libyenne. Comme la plupart des pays pétroliers, il est important qu'elle se dégage de l'emprise d'une rente confortable mais qui est insuffisante pour pérenniser une société à long terme et d'introduire plus de stabilité dans le financement d'une économie trop sensible aux évolutions du cours des matières premières.

5. Maintenir une surveillance de l'évolution de la menace terroriste

Si les principales composantes libyennes ont combattu l'implantation territoriale de Daech dans la région de Syrte et d'autres groupes jihadistes à Benghazi et à Derna, la menace reste réelle en l'absence d'unification des forces militaires et de sécurité et de capacités de contrôle du territoire et des frontières. Le Sud libyen continue d'être une zone de refuge pour AQMI et les groupes qui agissent dans le Sahel et certaines villes abritent toujours des cellules terroristes actives. Il n'est pas impossible également que la recomposition du paysage politique libyen en cours ou à l'issue du processus de réconciliation conduise à une bascule de certaines milices dans l'action terroriste ou la radicalisation en se rangeant sous la bannière du terrorisme international. La communauté

internationale doit rester très vigilante et active en matière de renseignement et de contre-terrorisme.

6. Réduire la pression migratoire par une approche globale sur toute l'étendue de la filière

La constitution en Libye, en raison de la vacuité étatique et sécuritaire, d'un hub de transit migratoire vers l'Europe constitue une menace pour l'Union européenne et sa stabilité politique, elle ancre également l'économie et la société libyenne dans un cycle vicieux d'addiction à des ressources issues d'une économie parallèle et criminelle sur laquelle elle ne peut fonder son développement à long terme et qui contribue à faire durer la crise politique.

Pour sortir de ce cercle vicieux, il faut tout à la fois consolider l'État libyen et sa bonne appréhension de la question migratoire, y compris dans la lutte contre les trafiquants et diminuer la pression par une action en amont sur les pays de transit et sur les pays d'origine.

a) Favoriser la consolidation de l'État libyen et sa bonne appréhension de la question migratoire

La priorité est de mener à bien le processus politique en Libye et de favoriser le rétablissement d'un État doté de forces de sécurité unifiées et capable d'assurer le contrôle de ses frontières.

Cette consolidation acquise, il faudra chercher à **accompagner la Libye dans sa gestion des migrations** en la sensibilisant à **l'importance du paramètre migratoire pour son économie**.

Un des aspects de cette démarche sera de **l'inciter à évoluer sur la question de l'asile** et à conforter la présence du HCR sur ce territoire.

b) Amplifier la politique visant à démanteler les réseaux de passeurs

La lutte contre les passeurs devra être accentuée, en faisant en sorte que soient notamment ciblées les têtes de réseaux. Cette action doit être amplifiée. Cela suppose notamment de **s'attaquer aux flux financiers considérables qui émanent de ce trafic** et qui transitent nécessairement par les pays étrangers.

Par ailleurs, il faut encourager le partage d'informations et la coopération opérationnelle entre les gardes-côtes des pays d'Afrique du Nord.

c) Approfondir la coopération avec les pays de transit situé en amont

Il faut également **continuer à tarir le flux migratoire en amont de la Libye** afin d'obliger les acteurs vivant de la migration à renoncer à cette activité.

Pour cela, il est nécessaire **d'aider les pays de transit** à assurer la gestion de leurs frontières et être attentif au **développement de sources de revenus alternatives à la migration** dont vivaient des régions entières comme le Nord du Niger.

De manière connexe, il faut veiller à ne pas déstabiliser les pays de transit souvent fragiles en faisant peser sur eux une **charge trop lourde en termes d'accueil des réfugiés**.

À cet égard, l'idée déjà ancienne, mais évoquée de nouveau récemment dans le débat européen, d'**installer dans les pays de transit des centres d'accueil permanent des migrants**, permettant de sélectionner seulement ceux susceptibles d'obtenir une protection internationale en Europe, à l'exclusion des migrants dits « économiques » doit être considérée avec précaution. Cette proposition soulève pourtant plusieurs questions : celle de **l'acceptation des pays tiers** (a priori réticents), celle **des conditions de sécurité offertes à ces centres**, celle, enfin, de la volonté réelle des pays européens à accueillir les demandeurs d'asile qui seraient sélectionnés. Par ailleurs, il ne faut pas éluder le risque que de telles structures deviennent des facteurs d'attraction (« pull factor) pour les migrants et génèrent des déséquilibres dans les régions qui les accueillent.

Enfin, il conviendra de **préserver les migrations régionales** qui existent depuis toujours en Afrique et qui contribuent à réguler naturellement les écarts de croissance économique et de démographie entre les pays et les territoires.

d) Soutenir le développement économique dans les pays d'origine

Encourager le développement dans les pays d'origine est un axe particulièrement important de la politique migratoire extérieure de l'Union européenne. Il s'agit, en effet, de donner aux candidats potentiels à la migration des opportunités économiques dans leur propre pays.

Les initiatives prises **lors du sommet de la Valette vont dans le bon sens**. Encore faut-il que les États acceptent d'y consacrer des moyens suffisants. Or, force est d'admettre que ce n'est pas le cas. Le **Fonds fiduciaire d'urgence pour les migrations en Afrique**, créé à cette occasion, est aujourd'hui doté de 3,4 milliards d'euros dont près de 3 milliards apportés par l'UE par l'entremise du Fonds européen de développement, et seulement 419 millions par les États membres, qui étaient censés apporter 1,6 milliard d'euros. Quant à la contribution de la France au FFU, elle n'était, au 18 juin 2018, que de 9 millions d'euros, contre 140 millions pour l'Allemagne et 102 millions pour l'Italie.

Parallèlement, il faut souhaiter que le **plan d'investissement extérieur pour l'Afrique** créé par l'UE en septembre 2017 et qui vise, à partir d'une dotation initiale de 4,1 milliards d'euros, à susciter 44 milliards d'euros d'investissements privés d'ici 2020, sera à la hauteur des espoirs qu'il suscite et encouragera dans les pays africains un « développement durable et inclusif », de nature à remédier aux **causes profondes de l'immigration**.

Parce qu'elle est dépourvue de tradition étatique, la Libye est un pays fragmenté par de nombreux clivages tribaux voire ethniques, idéologiques, religieux et économiques. Déstabilisée dans son organisation institutionnelle et politique depuis la révolution de 2011 inscrite dans le mouvement des printemps arabes, elle est devenue le champ de confrontations, en partie militaires, entre les multiples factions qui s'appuient sur des groupes armés, pour l'accès au pouvoir et aux ressources dont ce territoire est pourvu.

La vacuité du pouvoir laisse le territoire perméable à l'implantation de groupes terroristes islamistes, à l'ouverture incontrôlée d'une route de migrations massives en provenance majoritairement d'Afrique subsaharienne et au développement de tous les trafics mais aussi aux affrontements idéologiques qui déchirent le monde arabo-musulman. Cette situation est une menace pour les États voisins et au-delà qui sont dans l'obligation de réagir, une interférence nécessaire pour contenir ces menaces mais qui peut brouiller le processus laborieux de réconciliation et de stabilisation politique engagé sous l'égide des Nations unies qui a débouché en décembre 2015 sur l'accord inter-libyen de Skhirat.

Ce processus connaît des phases de progression et des phases d'assouplissement. En réalité, il est bloqué par l'existence d'une alliance objective entre les partisans, au sein de tous les camps, du statu quo dont ils profitent en conservant le pouvoir, les capacités de redistribution de la manne pétrolière qui en découle et de développement de divers trafics qu'il autorise.

Sans une mobilisation difficile du peuple libyen qui souffre d'une transition qui s'éternise et l'appauvrit et sans une mobilisation des États de la communauté internationale qui doivent s'exprimer et agir de façon cohérente et concertée, pour éviter d'être instrumentalisée par les parties prenantes, ce processus sera voué à l'échec.

Depuis la mi-2017, dans un contexte d'apaisement relatif des affrontements et de moindre prégnance des enjeux politiques globaux, d'une situation migratoire moins tendue et de la remontée de la production d'hydrocarbure, le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies, M. Ghassan Salamé, a engagé un plan d'action qui devrait déboucher rapidement, potentiellement d'ici la fin de l'année, sur des élections. La diplomatie française s'est beaucoup investie pour dénouer les points de blocage entre les principaux acteurs politiques libyens et accélérer ce processus. Mais celui-ci demeure très fragile et soumis à de nombreux aléas.

La crise au sein de l'Union européenne sur les questions migratoires qui est le contrecoup des afflux successifs de 2015 (Syrie) et de 2016-2017 (Libye), les regains de tensions militaires et politiques autour des sites pétroliers et de leur exploitation et l'enlisement du débat sur les bases constitutionnelles nécessaires au fondement du processus électoral constituent des facteurs de risques évidents.

Nous avons voulu, par ce rapport, montrer la complexité des enjeux libyens qui rendent les processus de médiation délicats à mener et les risques que l'étalement excessif de la transition fait courir à une société qui s'enferme dans des mécanismes malsains de régulation politiques et économiques et aux pays voisins ou proches, dont l'Europe, qui en subissent les conséquences directes, et appeler à une réponse cohérente car sans résolution politique de la crise libyenne, les réponses ponctuelles ou sectorielles resteront d'une grande précarité et d'une grande fragilité.

I. UN VASTE TERRITOIRE, RICHE DE SES RESSOURCES EN HYDROCARBURES, SOUS-ADMINISTRÉ ET DONC FRAGILE DANS SON ORGANISATION INSTITUTIONNELLE

On ne peut guère comprendre la situation actuelle de la Libye sans une courte rétrospection dans sa géographie et surtout dans son histoire, qui constituent le soubassement d'une culture politique très spécifique.

La Libye est un pays vaste qui s'étend sur 1 759 540 kilomètres carrés (3 fois la France) délimité dans sa partie septentrionale par la Méditerranée. Contrairement au Maroc, à l'Algérie et à la Tunisie situés aussi sur la frange nord du Sahara, le pays ne dispose pas de chaînes de montagnes côtières importantes, capables de faire barrière à la sécheresse du désert¹. **Le désert domine pratiquement tout le territoire** épargnant seulement **deux petites régions côtières, où s'est fixée la majorité de la population.**

Cette population est peu nombreuse. Elle est estimée en 2017 à 6,65 millions d'habitants² dont 12% de migrants. Elle est ethniquement homogène (97 % berbères-arabes), jeune (26 % de moins de 15 ans), mais progresse de façon modérée (+1,56 %/an, avec un taux de fécondité à peine supérieur à 2). Elle se concentre sur les côtes (90%) et principalement dans les villes (79 %). La Tripolitaine (65 %) est la région la plus densément peuplée. Plus vastes, la Cyrénaïque (28 %) et le Fezzan (7 %) sont, pour une grande partie, désertiques. La capitale, Tripoli, est également sa plus grande agglomération (2,3 millions d'habitants), devant Benghazi (plus de 1,3 million d'habitants), Misrata (450 000 habitants) et El Beïda (300 000 habitants). Les Libyens sont en majorité de culture mixte berbéro-arabe et de confession musulmane sunnite.

A. UN ÉTAT CENTRAL TRADITIONNELLEMENT FAIBLE ET PEU STRUCTURÉ

L'histoire récente n'a guère modifié le schéma d'organisation que l'on retrouve dès l'Antiquité qui distingue une bande côtière influencée et disputée par les puissances étrangères et les populations locales, et l'arrière-pays largement désertique et peu peuplé, espace de circulation de nomades et de commerçants où les souverainetés tribales dominent presque exclusivement les relations entre groupes.

L'arabisation et l'islamisation furent progressives depuis les premières invasions du VII^e siècle, mais surtout au XI^e siècle avec

¹ L'insolation effective est parmi les plus élevée au monde sur l'ensemble du territoire. Il n'existe aucun cours d'eau permanent. Seules utilisables, les nappes phréatiques alimentent des milliers de puits.

² The World Fact Book <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ly.html>

l'installation à demeure des tribus nomades de haute Egypte, les Banū Hilāl. Ces deux caractéristiques constituent les fondations de la nation libyenne, les populations d'origine (Berbères, Toubous....) adoptant la religion et devenant très minoritaires à l'échelle du pays.

La Libye est marquée par ces deux caractéristiques : un système d'organisation souple fondé sur les arrangements entre tribus et une unité nationale fondée sur une religion largement dominante (96 % de musulmans sunnites).

1. La période coloniale n'a que peu structuré l'organisation de ce territoire

Les colonisations ottomane (fin du XVI^e siècle à 1912), puis italienne (1912-1947) n'ont modifié que marginalement ce mode d'organisation, maintenant toutes leurs places aux souverainetés tribales, d'une part et au développement, à la fin du XIX^e siècle, d'un courant religieux puissant qui servira d'assise à la lutte anticoloniale et au premier État libyen indépendant, d'autre part.

Sous la souveraineté ottomane, l'autorité des pachas reste largement nominale - en dehors de Tripoli, le territoire demeure dominé par les tribus qui agissent de manière autonome - et marqué par un mode de vie rural et nomade. Elle gagnera une certaine force au milieu du XIX^e siècle où une reprise en mains plus directe par Constantinople est opérée. **Le système mis en place reposera sur une politique de notables, banalisant le « clientélisme » et affaiblissant quelque peu le lien tribal.**

À cette époque s'implante, en Cyrénaïque, Muhammad ibn 'Ali -al Sanusi¹ fondateur d'une confrérie religieuse à La Mecque, la Senoussiya. Il crée ses propres centres religieux (zawiyas). Son action contribue à apaiser les rivalités entre tribus. La confrérie gagne en puissance et étend son influence². Cette confrérie et cette famille vont exercer un rôle majeur dans l'histoire de la Libye moderne. Elle sera la matrice de la lutte contre l'occupant italien en se greffant sur le réseau tribal existant.

Le 17 octobre 1912, au terme d'un conflit armé, par le Traité d'Ouchy, **l'Empire ottoman renonce à sa souveraineté sur les régions conquises par l'Italie**, en mal d'expansion coloniale, qui a jeté son dévolu sur la Libye, proche de ses côtes et avec laquelle elle entretient des relations commerciales depuis l'Antiquité romaine. Pour autant, la pacification sera difficile en raison de la résistance de certaines tribus et de la confrérie des

¹ *Chef d'une famille originaire d'Algérie, descendant de la dynastie des Idrissides qui régna sur le Maroc et l'ouest de l'Algérie de la fin du IX^e siècle à la fin du XI^e siècle.*

² *La fortune de la famille fut considérable. Elle fonda une université à Al-Jaghboud et ouvrit près de 150 loges, les zawiyas, en Cyrénaïque, dans le Fezzan, En Tripolitaine, mais aussi en Arabie, en Égypte, au Tchad et au Soudan. Ses membres y arbitraient les conflits entre tribus et contrôlaient le trafic sur l'ancienne route des esclaves.*

Senoussi. La Libye en sort économiquement ruinée, la guerre ayant détruit l'équilibre agro-pastoral du pays. La colonisation reste très faible jusqu'au début des années 1930, puis s'accélère avec la construction d'un réseau routier, la rénovation des villes et la création de nouveaux villages de colons, auxquels sont attribués des lopins agricoles. Certaines estimations évoquent une population de plus de 100 000 colons italiens en Libye à la veille de la Seconde Guerre mondiale.

À la fin de la guerre mondiale, la Tripolitaine et la Cyrénaïque sont sous occupation britannique, le Fezzan sous occupation française. Le chapitre colonial n'est définitivement clos qu'en 1947 par l'une des clauses du traité de Paris, qui amène l'Italie à renoncer irrévocablement à ses droits sur la Libye. C'est finalement à l'ONU que revient la tâche de trancher la question du statut de la Libye : le 21 novembre 1949 est votée la résolution 289, qui prévoit l'accès au rang d'État indépendant avant le 1^{er} janvier 1952.

2. Le royaume de Libye : de la transaction traditionnelle à l'esquisse avortée d'une modernisation institutionnelle

Avec l'aide des Nations unies, les Libyens mettent progressivement en place des assemblées locales en Cyrénaïque et dans la Tripolitaine, et forment une commission, préfiguration de l'Assemblée nationale, préalable à l'élection d'un gouvernement ainsi qu'à la rédaction de la constitution et à la proclamation de l'indépendance. L'Assemblée nationale, réunie le 25 novembre 1950, offre la couronne à l'émir Idris, petit-fils de Muhammad ibn 'Ali -al Sanusi¹. Le 7 octobre 1951, **une constitution fédérale est adoptée**, et l'indépendance totale du Royaume-Uni de Libye est proclamée le 24 décembre.

La composante tribale et la tradition religieuse, unies dans la résistance, vont expérimenter un mode de gouvernement décentralisé. La Libye, classée par l'ONU parmi les pays les plus défavorisés de la planète, (94 % de la population est analphabète) restera influencée dans le contexte de la guerre froide par l'aide financière et alimentaire du Royaume-Uni et des États-Unis qui conservent leurs bases militaires et aériennes, comme par le maintien des colons italiens qui poursuivent leurs activités économiques.

En 1956, la découverte de gisements de pétrole par la compagnie *Libyan American Oil* va bouleverser l'économie de la Libye, en lui apportant des royalties inespérées. En 1965, le pays est devenu le premier producteur de pétrole d'Afrique.

L'unité nationale du pays demeure cependant fragile, la dynastie Senoussi disposant de plus d'assise en Cyrénaïque qu'en Tripolitaine et **la structure du pouvoir restant essentiellement entre les mains des tribus qui**

¹ Auquel il a succédé comme chef de la confrérie religieuse des Senoussi en 1916 avant d'être contraint de s'exiler en Égypte en 1923.

compensent la faiblesse de l'appareil administratif et participent à la résolution des conflits, faisant de la Libye une société segmentaire¹, empreinte d'un certain clientélisme.

En 1963, le gouvernement tente de renforcer l'unité du pays et d'en moderniser l'administration en révisant la constitution : la forme fédérale est abandonnée. Malgré l'augmentation spectaculaire du niveau de vie moyen, le développement et l'urbanisation du pays, mal maîtrisés, contribuent à entraîner de fortes inégalités sociales et entretiennent le mécontentement populaire qui s'ajoute, à partir de la guerre des Six jours (1967) au nationalisme et au ressentiment à l'égard de l'Occident qui s'accroît au sein de la population, comme partout dans le monde arabe, mais aussi de certains secteurs de l'armée.

3. Kadhafi, une empreinte forte qui laisse un État inachevé et superficiel

Le 1^{er} septembre 1969, un groupe d'officiers inspirés par les idées nasséristes réalise un coup d'État et proclame la République arabe libyenne. Le colonel Mouammar Kadhafi, président du Conseil de commandement de la révolution, devient chef de l'État et instaure un régime inspiré par les courants du nationalisme et du socialisme arabes à la fois panarabe, panafricain et tiers-mondiste.

Une nouvelle organisation de l'État est mise en place. Ses principes en seront à la fois la *charia* (jurisprudence islamique) et une forme de marxisme, qui servira à justifier la prise de contrôle de grands pans de l'économie, à commencer par le secteur pétrolier et les banques étrangères.

S'appuyant sur la prospérité née de la rente pétrolière et sur des politiques sociales généreuses, Kadhafi parvient dans les premières années à générer un consensus autour de son régime, puis à imposer ses vues en lançant, dans les années 1970, une sorte de « révolution culturelle » visant à accentuer le caractère islamique et socialiste de l'État (les entreprises publiques, sauf celles du secteur pétrolier, sont transformées en entreprises autogérées²). La Libye prend le nom de Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste. Le gouvernement devient alors de plus en plus dictatorial et l'économie commence à décliner. Sa popularité va cependant s'effriter avec les difficultés économiques causées par la chute des cours du pétrole. En 2008, le chef d'État libyen franchit une nouvelle étape sur la voie de la « démocratie directe », en annonçant la suppression de

¹ Moncef Ouannes, *Militaires, élites et modernisation dans la Libye contemporaine*, Éditions L'Harmattan, 2009, p. 319.

² Cette idéologie est économiquement autogestionnaire : le petit commerce est supprimé, la propriété immobilière est limitée, les professions libérales, le secteur privé et le salariat disparaissent. Au plan religieux, le corpus des hadiths du Prophète est rejeté au bénéfice du seul Coran et de la seule charia. Le statut de la femme est modifié, la polygamie interdite.

toutes les administrations à l'exception des ministères régaliens. Il entend ainsi lutter contre la corruption en donnant « directement l'argent aux gens pour gérer leurs affaires eux-mêmes ».

Parallèlement la Libye s'urbanise, la structure sociale traditionnelle se délite partiellement¹. Le régime qui avait dans un premier temps recomposé l'espace tribal, a, en réalité et de façon ambivalente, continué de s'appuyer sur l'alliance de tribus qui le soutiennent, pour assurer une forme de contrôle social. Il s'appuie également sur le développement des ressources pétrolières qui lui donne les moyens d'acquisition de la paix intérieure par la redistribution, et de la puissance militaire à base de mercenariat (pour éviter l'émergence d'une opposition au sein d'une armée volontiers frondeuse). Au-delà de la répression souvent impitoyable, le régime manifeste la volonté de contrebalancer toute forme d'opposition en laissant le champ libre sur le plan religieux à des doctrines nouvelles (Frères Musulmans, salafisme madkhaliste) au détriment de l'islam traditionnel malékite d'inspiration soufie ; la naissance d'une opposition terroriste (GICL) sera réprimée puis réinsérée par le régime.

Au final, le rêve révolutionnaire libyen d'un État théoriquement fort, nationaliste et socialiste, est resté fondé sur le contrôle et le compromis avec des tribus et la sphère religieuse.

La politique étrangère promet sans succès l'unité arabe (héritage de Nasser). L'interventionnisme africain (mécène et soutien aux rebellions dans les pays voisins), au prix de l'utilisation du terrorisme et de projets de surarmement (y compris dans le domaine nucléaire et chimique) sera facteur récurrent de tensions et conduira à la fin des années 1990 à un isolement diplomatique de la Libye. Devenue un État voyou (*rogue state*), la Libye s'est employée depuis 1999 à normaliser ses relations avec les pays occidentaux : arrêt des programmes d'armes nucléaires, bactériologiques et chimiques, compensations financières pour les familles des victimes des attentats de Lockerbie et contre l'avion d'UTA. Dans un contexte général où les intérêts coïncident (lutte contre le terrorisme islamiste et appui contre l'immigration illégale), elle redevient un partenaire sur la scène internationale (siège au CSNU de 2008 à 2010, présidence de l'Union Africaine en 2009).

Le bilan d'ensemble montre que ni la colonisation, ni l'indépendance n'ont permis l'émergence de structures étatiques solides, même dans la sphère régaliennne (armée, police) à l'exception notable du système d'exploitation et de commercialisation du pétrole et de redistribution ou de fructification de la rente (NOC, banque centrale, Fonds d'investissement). Ces divisions ont également empêché la formation d'une société civile réelle.

¹ *Le délitement reste partiel car les solidarités tribales et parentales vont se reconstituer dans les quartiers des grandes villes, ce qui n'est pas sans expliquer la mosaïque des milices actuelles et leurs connexions.*

La gouvernance reste le fruit de rapports de forces et de compromis. Sous la houlette d'une puissance coloniale, d'un monarque ou d'un « guide de la Révolution », la société libyenne demeure fondée sur une tradition tribale qui s'affaiblit mais demeure un marqueur fort¹, le clientélisme de notables et des élites, et le conservatisme religieux sensible désormais aux mouvements de l'islam, mais reste dépourvue de véritable « contrat social », alors même qu'elle est totalement incluse, par ses ressources en hydrocarbures, dans l'économie mondiale.

B. UN ÉTAT RENTIER RICHE DE SES HYDROCARBURES (PÉTROLE ET GAZ)

1. Un pays riche de ses ressources en hydrocarbures

La Libye détient les secondes réserves pétrolières du continent africain après le Nigéria, environ 48 Gb². Elle faisait partie jusqu'à la révolution de 2011 des cinq principaux pays exportateurs de pétrole.

Le pays détient également des réserves de gaz estimées à 53,1 Tcf³.

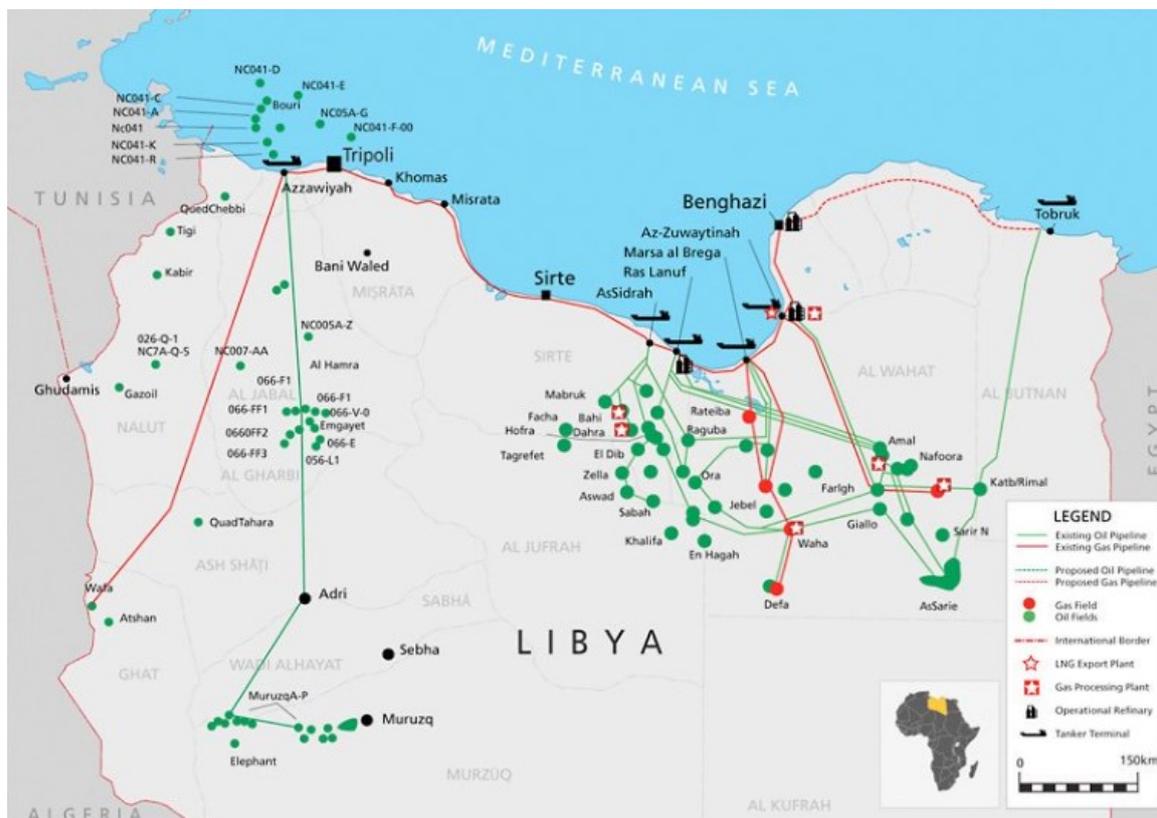
La production de pétrole a démarré en 1961 et a culminé à 3.2 Mb/j en 1970. Elle est restée constante autour de 1.5 Mb/j depuis 1990.

Près des deux tiers de la production d'hydrocarbures en Libye se situent au centre, dans la région de Syrte (70% du pétrole, 60% du gaz). L'exploitation est principalement située à terre. Il existe peu de gisements en exploitation en mer. En conséquence, les coûts techniques sont bas.

¹ *Sur la structure tribale en Libye : Mohamed ben Lamma « La structure tribale en Libye : facteur de fragmentation ou de cohésion ? » Observatoire du monde arabo-musulman et du Sahel - Fondation pour la recherche scientifique - juillet 2017.*

² *BP Statistical review of World energy*
<https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/statistical-review-2017/bp-statistical-review-of-world-energy-2017-full-report.pdf>.

³ *idem*



Source : Foreign Policy blogs

L'activité d'exploration a fluctué ensuite au gré des événements politiques en Libye (sanctions), du prix du pétrole et des conditions fiscales offertes par la Libye.

2. Une compagnie nationale détient le monopole de l'exploitation et de la commercialisation

Créée en 1970, la *National Oil Corporation* (NOC)¹ détient directement, par l'intermédiaire de deux filiales propres à 100%, Agoco et Sirte Oil qui opèrent environ 1/4 de la production ou au moyen de contrats d'investissement avec des entreprises étrangères², le monopole de

¹ Présidée depuis 2014 par Mustafa Sanalla.

² Il s'agit de participations directes dans les concessions ou de contrats de partage de production (EPSA). La production est opérée généralement par des compagnies opératrices, qui agissent pour le compte des joint-ventures: Mabruk Oil Operations (NOC- Total), Akakus Oil Operations (NOC-Repsol), Melittah Oil (NOC-ENI), Harouge (NOC-Suncor), Zuetina (NOC-OMV), Waha (NOC 100%). Ainsi, récemment, Total, dont l'activité est historiquement importante en Libye, a procédé, au premier trimestre 2018, au rachat des parts du groupe américain Marathon Petroleum pour 450 MUSD (365 MEUR) dans la concession de Waha. Cette opération lui octroie une production supplémentaire de 50 000 b/j et la perspective d'explorer un espace vaste et très prometteur dans le Bassin de Syrte. L'ENI italienne est la compagnie étrangère la plus importante, implantée depuis

l'exploration, de la production, du transport et de l'exportation. Elle constitue l'interlocuteur unique du secteur pétrolier et assure la pérennité et la régulation globale du secteur. La NOC est également chargée des négociations avec l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP).

Le taux de prélèvement de l'État est l'un des plus élevés au monde.

Les exportations de pétrole représentent une grosse partie de la production, moins de 100 kb/j étant destinés au marché local.

La Libye dispose de 5 raffineries : Zawiya (120 kb/j), Ras Lanuf (220 kb/j), El Brega (10 kb/j), Sarir (10 kb/j) et Tobruk (20 kb/j) mais elles ne sont pas en état de fournir le marché local, soit par manque de maintenance, soit à cause d'une inadéquation des produits. Des unités pétrochimiques jouxtent les raffineries de Ras Lanuf (Éthylène-Polyéthylène) et de Marsa El Brega (Méthanol-Ammoniaque-Urée), mais elles sont à l'arrêt depuis la révolution.

La demande locale de produits pétroliers est supérieure à 300 kb/j, et la production de produits pétroliers est inférieure à 100 kb/j. La Libye importe donc la différence aux prix internationaux et revend ces volumes importés au prix du marché local (essence : 0.15 LYD /l, soit 0.10 \$/l au t; officiel et 0.015 \$/l au taux parallèle), ce qui revient à une forme de subventionnement par l'État. Une partie non négligeable de ces volumes alimente donc les pays voisins.

3. Une organisation de la redistribution de la rente

Le montant des ventes de brut a pu atteindre 50 Mds \$ en 2011, à une époque où les cours étaient plus élevés qu'aujourd'hui pour une production de 1,6 million de barils par jour.

L'économie libyenne se caractérise par sa grande dépendance vis-à-vis du secteur des hydrocarbures qui représente entre 60 % et 70 % du Produit Intérieur Brut (PIB) du pays et près de 95 % des revenus de l'État et de la valeur des exportations. Elle est donc hypersensible à toute variation de



la production et du cours des hydrocarbures.

Les recettes pétrolières proviennent :

- des royalties et taxes payées par les sociétés étrangères sur les différents blocs où elles participent ;
- des ventes de pétrole brut et de gaz directement réalisées par la NOC sur sa quote-part production des EPSAs ou sur la production de ses filiales (Sirte ON et Agoco).

Ses revenus étant intégralement versés sur des comptes de la Banque Centrale Libyenne (BCL), la NOC est tributaire du Ministre des Finances et du Gouverneur de la BCL pour payer ses coûts opératoires et assurer ses investissements de maintenance et de croissance. Ses dirigeants doivent donc solliciter des fonds auprès du gouvernement de Tripoli, et il n'est donc pas rare que la NOC demande aux compagnies pétrolières étrangères de financer à sa place certains investissements.

Cette sensibilité est d'autant plus grande qu'une économie de rente a été mise en place sous le contrôle de l'État et sous la forme d'une hypertrophie du secteur public qui emploie 75 % de la population active. Le poste des salaires du secteur public représente environ le tiers du PIB. Le système d'assistance sous forme de subventions aux produits de base (dont les carburants) représente environ 10 % du PIB. Ces dépenses sont évidemment difficilement compressibles pour maintenir la paix sociale.

La rente pétrolière permet également à la Libye d'accumuler des réserves qui peuvent être placées dans un fonds souverain, la *Libyan Investment Authority*, fondé en 2006 ou dans d'autres structures¹. En mars 2013, le montant des actifs de la LIA était évalué à 67 milliards de dollars (50 milliards d'actifs financiers et 20 milliards d'actifs immobiliers et d'infrastructures)², plaçant cet investisseur dormant au 12^e rang mondial. Ces avoirs sont gelés depuis 2011³.

¹ Le total des avoirs libyens a été estimé à 150 Mds \$ en 2011 et font l'objet de mesures de gel.

² La première moitié de cette somme provient de participations dans 550 entreprises libyennes, souvent bien implantées dans le reste du continent (Oil Libya, les hôtels Laico, le fournisseur de téléphonie LAP GreenN...). L'autre moitié vient d'investissements à l'international, notamment de participations en Italie (Unicredit, ENI, Finmeccanica...), en France (Lafarge, Orange...) et en Allemagne (Siemens, Allianz...). La LIA détiendrait un certain nombre (environ une soixantaine) de participations dans des multinationales occidentales. Le portefeuille d'actions de la LIA s'élèverait, en tout, à environ 7 Mds \$

³ Les avoirs libyens gelés à l'étranger sont estimés à 60Mds\$ (soit environ le montant des avoirs gelés de la LIA à l'étranger). Une part significative de ces avoirs n'a pas encore été identifiée et le travail de recensement s'avère encore complexe.

Chaque État membre des Nations Unies est responsable de l'application des dispositions des résolutions. La résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité des Nations Unies a créé un groupe d'experts, placé sous la direction du Comité des sanctions. Ce groupe est chargé de réunir, examiner et analyser toutes informations provenant des États, d'organismes non gouvernementaux et organisations régionales concernant l'application et la violation des dispositions édictées dans les résolutions 1970 et 1973.

Parmi les noms des personnes et entités visées par des mesures de gel d'avoirs par le règlement UE n°2016/44 (qui a abrogé le règlement UE n°204/2011), seuls la Libyan Investment Authority (LIA) et

4. Un modèle économique patrimonial

La rente pétrolière constitue donc le fondement de l'économie libyenne que l'on pourrait qualifier d'économie patrimoniale.

Si la richesse économique de la Libye est un facteur de solidité intrinsèque, le système d'exploitation et de redistribution de la rente est en revanche particulièrement fragile et peu résilient.

Il conduit à privilégier un système d'assistance dans lequel un secteur public relativement peu productif domine au détriment du développement d'activités privées entrepreneuriales, en dehors d'activités marginales liées aux trafics transfrontaliers et de la distribution des produits importés. Jusqu'en 2005, le secteur privé légal n'existait pas et il ne représente aujourd'hui que 5 à 15 % de l'économie.

Dans les phases de développement, compte tenu de la faiblesse de la population, l'économie repose sur l'exploitation d'une main d'œuvre immigrée qui occupe une grande partie des emplois salariés. Évaluée à plus de la moitié de la force de travail dans les années 1980, la main-d'œuvre étrangère en constituerait aujourd'hui encore un cinquième, voire un quart. Il est très difficile de connaître le nombre exact de travailleurs étrangers en Libye, du fait de l'étendue de l'économie informelle et de la manipulation des données statistiques. Le recensement effectué par les Nations unies évalue leur nombre à environ 700 000 à la fin des années 2000. Il faudrait ajouter les migrations saisonnières traditionnelles (par exemple dans le sud en provenance du Niger) et un nombre d'étrangers en situation irrégulière difficile à estimer.

Quelles que soient les données exactes, la Libye constituait un pôle d'attraction régional en raison d'un marché du travail relativement ouvert. Principalement constituée d'Égyptiens, de Tunisiens et de ressortissants des pays voisins, la population immigrée s'est élargie à la fin des années 1990, quand le régime a encouragé les migrations de travailleurs dans le cadre de sa stratégie panafricaine d'influence. La situation s'est détériorée dans les années 2000 au cours de laquelle la Libye a commencé à devenir un pays de transit des migrations vers l'Europe, plus qu'un pays de destination.

La fragmentation et le dysfonctionnement post-révolutionnaire montreront la fragilité et la faible résilience de ce modèle qui va devenir un terrain fertile pour le développement d'une économie d'appropriation, de prédation et de pillage, s'appuyant sur des groupes armés dont les

Libyan Africa Investment Portfolio (LAFICO) disposaient de fonds dans des banques sous juridiction française (banques dont les sièges sont sur le territoire national ou leurs filiales à l'étranger). Conformément aux dispositions de l'article 5 du règlement 2016/44, les fonds de ces entités, détenus hors de Libye à la date du 16 septembre 2011, sont gelés. Ces fonds génèrent des intérêts qui sont portés au crédit des comptes existants et sont également gelés.

motivations sont tout à la fois politiques et économiques, et générer des désordres importants, y compris en terme de mouvements de population.

C. UN ÉTAT QUI NE S'EST PAS RECONSTRUIT APRES LA CHUTE DE KADHAFI

1. Un effondrement rapide et non anticipé

En février 2011, dans le sillage des « Printemps arabes », une contestation violemment réprimée débute à Benghazi (est), avant de s'étendre. En mars, une coalition emmenée par les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne, lance une offensive militaire sous mandat de l'ONU (résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations unies du 17 mars 2011¹) ce qui conduit à la chute du régime².

Rétrospectivement, compte tenu du désordre qui s'est installé en Libye depuis, cette intervention a été fortement critiquée.

a) Une intervention fondée sur la résolution 1973 du Conseil de Sécurité des Nations unies

Chronologiquement, la première critique est venue de **la Russie et de l'Afrique du Sud, lesquelles ont considéré que les Occidentaux avaient excédé le mandat donné par le Conseil de sécurité des Nations unies**³.

La résolution 1973 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 États participant 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.

S'ensuivirent, de mars à octobre 2011, les opérations militaires *Unified Protector* (OTAN), *Harmattan* (France) et *Ellamy* (Grande-Bretagne) en coopération avec certains États de la région (Qatar, Émirats arabes unis, Jordanie, Maroc)⁴.

Comme souvent, l'inévitable ambiguïté de la résolution du Conseil de sécurité a permis des interprétations différentes, au fur et à mesure que,

¹ <https://www.un.org/press/fr/2011/CS10200.doc.htm>

² Le 20 octobre, Kadhafi, en fuite depuis août, est tué dans le dernier assaut contre Syrte.

³ Au Conseil de sécurité de l'ONU, ni la Chine, ni la Russie, ni l'Afrique du Sud ne se sont opposés à la résolution 1973, proposée par la France et le Royaume-Uni. En s'abstenant ils ont implicitement donné leur aval au texte qui autorise les États membres à « prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les populations ».

⁴ Membre de l'OTAN, la Turquie participe à cette coalition.

sur le terrain, l'enchaînement difficilement maîtrisable des interventions conduisait à approfondir les engagements. Pour certains, il s'agissait simplement d'obtenir un cessez-le-feu pour encourager les parties à discuter ; pour d'autres, cela pouvait aller jusqu'au renversement du régime et de Kadhafi, lequel a constamment refusé de négocier.

b) Un manque de suivi politique

Ensuite, **nombre d'observateurs ont considéré que le suivi après l'intervention n'avait pas été correctement assuré par manque de consensus - y compris au niveau européen - sur les objectifs stratégiques** de cette opération, mais surtout, un réel déficit de pilotage politique.

Selon certains observateurs, les effets potentiellement déstructurant de l'intervention militaire ont été sous-estimés. Sur le plan militaire, l'opération a été un succès, mais elle a installé durablement un vide politique et sécuritaire nuisible à la stabilité de la région et aux intérêts de sécurité européens. **D'un État voyou, la Libye est devenue un État failli.**

La question est naturellement posée de savoir si ce processus était inéluctable. Jusqu'à l'organisation des élections de juillet 2012 et la constitution d'un gouvernement, le processus était encore sous contrôle¹.

Après les élections, la communauté internationale n'a pas mesuré la grande fragilité de la situation dans laquelle demeurait la Libye. Les multiples clivages et fractures de la société libyenne n'ont pas tardé à reparaître et ont pris rapidement un tour militaire, ce à quoi la communauté internationale n'a réagi ni assez fort et ni assez tôt.

Cette mauvaise appréciation est le résultat d'une méconnaissance et d'un déficit d'expertise sur l'état de la société libyenne.

La situation de vacuité résulte également de la réticence des États à s'impliquer au-delà de l'intervention militaire initiale par crainte d'un nouvel enlisement après l'Afghanistan et l'Irak, potentiellement coûteux et insoutenable.

Elle est la conséquence, enfin, et tout aussi clairement de la volonté affichée, peut-être déjà révélatrice de divisions sous-jacentes, des dirigeants libyens de conduire, en toute indépendance, le processus de transition et de limiter l'ingérence étrangère. D'autant que le pays disposait des moyens financiers, sans doute moins des compétences, pour assurer sa reconstruction.

¹ Trois jours après la mort de Kadhafi, 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 est d'autant plus remarquable que la grande majorité des électeurs n'avait aucune expérience en la matière, le dernier scrutin datant de 1964.

c) Quelle lecture a posteriori ?

Enfin, certains ont remis en cause le bienfondé même de l'opération considérant que les dirigeants doivent anticiper les conséquences avant de décider une intervention et renverser un régime autoritaire.

La même critique a été formulée à l'encontre de la non-intervention puis de l'intervention en Syrie. Il est toujours facile de commenter le passé dans la certitude du présent, mais l'approche rétrospective ne vaut que pour les décisions à venir. Dans le contexte des « printemps arabes », perçus comme une révolution émancipatrice et démocratique bienvenue et comme une rupture stratégique susceptible de « rebattre les cartes », nombre d'États ont estimé nécessaire de rééquilibrer leur diplomatie, d'autant que des situations d'urgence humanitaire commandaient des décisions rapides à l'heure où toute attaque contre la population civile est devenue insupportable aux opinions publiques. La situation libyenne, si confuse soit-elle, n'est pas comparable à la tragédie syrienne en termes de pertes de vies humaines.

Il est clair que dans le contexte de « surprise stratégique » non anticipé des « printemps arabes » coïncé entre les syndromes génocidaires du Rwanda et de la Bosnie d'un côté, et les syndromes des enlissements afghan et irakien de l'autre, les puissances occidentales, en phase de décroissance de leurs outils militaires, ont opté pour une stratégie de « hit and run » (tir et oubli) et de limitation de leur engagement post-conflit, dont les conséquences n'ont pas été envisagées, qu'il s'agisse de l'effet retour de combattants touaregs et jihadistes armés dans le nord du Mali - qui a obligé la France à intervenir en 2013 (opération Serval) - ou de l'effondrement de l'État libyen, ouvrant la porte à une implantation terroriste et à un regain des flux migratoires vers la Méditerranée centrale.

En effet, la chute de Kadhafi a été le révélateur des incapacités libyennes à s'engager dans un processus de réconciliation et de reconstruction d'un État déjà faible et des réticences des acteurs locaux à accepter les offres de soutien considérées comme des ingérences.

2. Une société divisée à l'extrême

Le 23 octobre, le Conseil national de transition (CNT), organe politique de la rébellion, proclame la "libération totale" du pays.

Le 7 juillet 2012, un organe législatif et constituant le Congrès général national (CGN) est élu pour la première fois dans l'histoire du peuple libyen, avec une participation de 60 % dans de bonnes conditions de sécurité¹.

¹ Environ 2,9 millions de Libyens s'étaient enregistrés sur les listes électorales soit 80% des citoyens habilités à voter.

Cependant, la révolution libyenne a eu pour effet de libérer toutes les oppositions latentes à un régime autoritaire, installé depuis 40 ans, sans que celles-ci aient pu, d'une quelconque façon, préparer l'alternance. Contrairement à la Tunisie voisine (où l'Armée ne s'est pas départie de sa neutralité traditionnelle) ou à l'Égypte (où l'Armée s'est, dans un premier temps, dispensée d'une confrontation avec le peuple révolutionnaire pour maintenir Moubarak au pouvoir), **celle-ci s'est déroulée dans un climat d'affrontement militaire** qui a conduit à une militarisation des groupes rebelles, sous le triple effet de la décision de Kadhafi, pendant les événements, de libérer 120 000 détenus et de leur ouvrir les dépôts d'armes dans l'espoir qu'ils se dressent contre les insurgés - une majorité d'entre eux ont combattu le pouvoir - du ralliement d'unités militaires, de l'accès aux riches dépôts d'armement de l'armée libyenne au fur et à mesure du retrait des forces loyales à Kadhafi.

Une fois le régime renversé, dépourvue d'une organisation politique moderne et d'une société civile constituée, la scène politique libyenne s'est rapidement fragmentée. Les élections de 2012 ont révélé à travers la répartition des 80 sièges attribués à la proportionnelle, le clivage politique entre la mouvance libérale de l'Alliance des Forces nationales portée par Mahmoud Jibril (39 sièges) et les Frères musulmans du parti Justice et Construction de Mohamed Sawan (17 sièges), 24 sièges sont répartis entre une vingtaine de partis. À leurs côtés, 120 élus du CGN, élus au scrutin de circonscription, sont des indépendants, sans affiliation politique marquée, assurant pour la plupart la représentation d'intérêts régionaux, tribaux, locaux ou patrimoniaux. Ce parlement ne dispose pas de majorité stable, que de majorités de circonstance, rendant le gouvernement difficile.

Dans cette quête pour l'organisation des pouvoirs publics, la tentation était grande pour les différents groupes d'instaurer entre eux un rapport de force et de s'appuyer sur les milices armées qui, fortes de leur légitimité révolutionnaire, vont peu à peu se poser comme des acteurs d'influence et de domination. La rivalité entre les deux branches de l'insurrection libyenne va se cristalliser avec la militarisation de la compétition politique qui débouchera sur une nouvelle guerre civile en 2014.

Pourtant, le clivage islamistes-libéraux ne rend pas compte de l'écheveau d'alliances et d'oppositions, où s'entremêlent d'autres problématiques : celle du clivage régional, celle des « minorités¹ », celle de la rivalité entre villes marchandes et côtières et populations d'origine bédouine, ou même celle du conflit de générations. Les alliances nationales, dans leurs compositions mais aussi dans leurs géométries variables et volatiles, sont le reflet de ses conflits spécifiques.

¹ *Amazigh, Touareg, Toubous.*

De surcroît, **le poids du passé, l'absence de dialogue institutionnel avec le précédent régime et la soif de revanche étaient tels, qu'il fut impossible d'engager un processus de réconciliation avec les élites administratives et militaires de l'ancien régime et qu'au contraire prédomina rapidement le principe d'exclusion.** Sous la pression des milices révolutionnaires armées, le CGN a adopté le 6 mai 2013 une loi d'exclusion politique qui a décimé l'armée régulière et les administrations, marginalisé une part importante de la classe politique¹ et ostracisé des régions et des villes comme Beni Walid ou Tawargha, réputées kadhafistes.

Dans ce contexte, le processus institutionnel destiné à réguler les conflits va vite devenir un terrain d'affrontement et de clivage.

3. Une militarisation de tous les centres de pouvoir

Le fait milicien est le symbole de l'absence du monopole de la violence légitime par les autorités officielles, pourtant élément constitutif et incontournable de l'État. On dénombre plusieurs centaines de milices avec près de 125 000 hommes armés enrôlés.

Les milices armées issues de la rébellion ont perduré en l'absence de processus de désarmement ou d'intégration dans des forces sous contrôle de l'État. La prolifération des armes² et la fragmentation de la société libyenne vont conduire à leur multiplication, incitée en outre par la rétribution de leurs membres par les nouvelles autorités. La typologie de ces groupes est complexe à établir tant elle recouvre celle de la société elle-même.

Certaines milices sont liées à des forces politiques ou territoriales et participent à la compétition pour le pouvoir en établissant des rapports de forces par des actions militaires destinées à contrôler un territoire ou à obtenir une décision politique (occupation de ministère, enlèvement ou séquestration de ministres, pression sur les organes parlementaires...), d'autres ont une vocation de maintien de l'ordre public dans une localité ou sur un territoire, parfois en protection d'installations industrielles ou d'infrastructures dont elles tirent des revenus subséquents (comme la « Garde de protection des installations pétrolières »), d'autres enfin ont une vocation de protection d'activités relevant de la criminalité organisée et contrôlent divers trafics à commencer par celui des produits pétroliers, mais aussi celui des êtres humains en assurant l'acheminement des migrants depuis les frontières du sud de la Libye jusqu'aux rives de la Méditerranée et leur passage vers l'Europe.

Elles peuvent être renforcées par des mercenaires, majoritairement en provenance du Tchad et du Soudan, notamment en raison du

¹ dont les fondateurs du CNT et le président du CGN, Mohamed al-Megaryef.

² Le RSSGNU, Ghassan Salamé, estimait en février 2018 à 20 millions le nombre d'armes en Libye, pour 6 millions d'habitants. Elles ne sont pas toutes l'héritage du régime du colonel Kadhafi. La porosité des frontières et l'instabilité de pays voisins, comme le Soudan, y contribuent.

stationnement de mouvements armés rebelles qui ont trouvé refuge dans le sud de la Libye.

Enfin, il est parfois difficile de distinguer par leurs comportements et leurs modes d'actions certaines unités constituées agissant sous le couvert de ministères de certaines milices. L'implication de certaines unités de gardes-côtes dans les trafics de migrants ou la transformation et le changement d'appellation de certaines milices se plaçant, au moins formellement, sous le contrôle d'un ministère régalien en témoignent, l'objectif étant autant une reconnaissance publique que l'assurance d'une rémunération par l'État.

La situation a été figée, les milices se sont substituées de facto aux forces de sécurité et sont devenues des acteurs incontournables sur la scène politique et sécuritaire. Ainsi le pays est-il entraîné dans un cercle vicieux où la sécurité est désormais hybride, composée de forces officielles particulièrement faibles et de groupes armés indépendants particulièrement puissants.

Elles participent à sa polarisation. La scission entre les factions islamistes et libérales a conduit à la structuration d'alliances plus ou moins stables.

Pour simplifier, on emploiera les termes « camp du CGN » (issu des élections de 2012) et « camp de la Chambre des représentants » (issu des élections de 2014) pour regrouper les différentes mouvances des groupes armés selon un critère politique, étant entendu que dans le contexte libyen, tout critère doit être croisé, nuancé et actualisé sans cesse.

Dans le « camp du CGN », deux pôles sont apparus après l'éclatement de la coalition « *Aube de la Libye*¹ » qui les regroupait jusqu'en 2016 :

- le premier autour des milices de la ville de **Misrata**² qui ont longtemps représenté une force très puissante et qui conservent une forte indépendance depuis leur expulsion de Tripoli,

- et le second, **les milices de la capitale**, dont la « *Première force ou Brigade révolutionnaire de Tripoli* »¹, la « *Force de Radaa* » constituée de salafistes madkhalistes ² et la « *Katiba Abou Slim* », sont les plus puissantes.

¹ « *Aube le Libye* » associait également les milices de la minorité amazighe berbérophone du nord ouest de la Tripolitaine, surtout en raison de leur opposition traditionnelle avec les habitants de Zintan, allié au camp Haftar, des grandes brigades « révolutionnaires » de Benghazi, Zaouia, Ghariane et Zouara.

² Misrata, souvent citée comme la ville martyre de la révolution – elle a fait l'objet d'un siège pendant des mois et subie 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 composante islamiste de Benghazi s'est fédérée pour faire face à l'opération « *Dignity* » lancée en 2014, dans le *Conseil de la Choura révolutionnaire de Benghazi*, comprenant islamistes et révolutionnaires, mais également une composante jihadiste issue du mouvement *Ansar al-Charia*. Elle a été réduite par la reprise complète de Benghazi par les forces du maréchal Haftar en 2017.

Le « **camp de la CDR** » est représenté :

- en Tripolitaine par les milices de la ville de Zintan (Al-Qaqa et Al-Sawaïq)³,
- et surtout par la coalition de forces rassemblées par le maréchal Haftar qui s'appuie sur des unités militaires et des groupes armés régionaux ou tribaux ainsi que des milices liées aux communautés salafistes de Cyrénaïque. Ils bénéficient également de l'appui de certaines tribus touboues. Fort de sa composante militaire, cette coalition s'est autoproclamée « *Armée nationale libyenne* » (ANL).

Enfin, les « **forces de protection des installations pétrolières** », une milice issue de la tribu locale d'al-Magharba, commandée par Ibrahim Jadhraan, ont pris le contrôle des installations du croissant pétrolier en 2013. Proche du gouvernement de Tobrouk, leurs relations avec Haftar se sont détériorées. Le soutien apporté au Gouvernement d'entente nationale issue de l'accord inter-libyen de Skhirat de décembre 2015 après que cette force a été attaquée par EI à l'est de Syrte, a conduit l'Armée nationale libyenne à reprendre le contrôle de ces sites en 2017.

Si l'on met à part des affrontements initiaux, au sein des milices de la Tripolitaine pour le contrôle de la capitale⁴, d'où ont été progressivement exclues les forces de Misrata et de Zintan, les affrontements directs entre les deux camps ont été limités. Cependant à partir de 2014, on est passé d'un conflit armé de basse intensité à l'usage ouvert de l'infanterie mécanisée, des missiles et des bombardements aériens⁵.

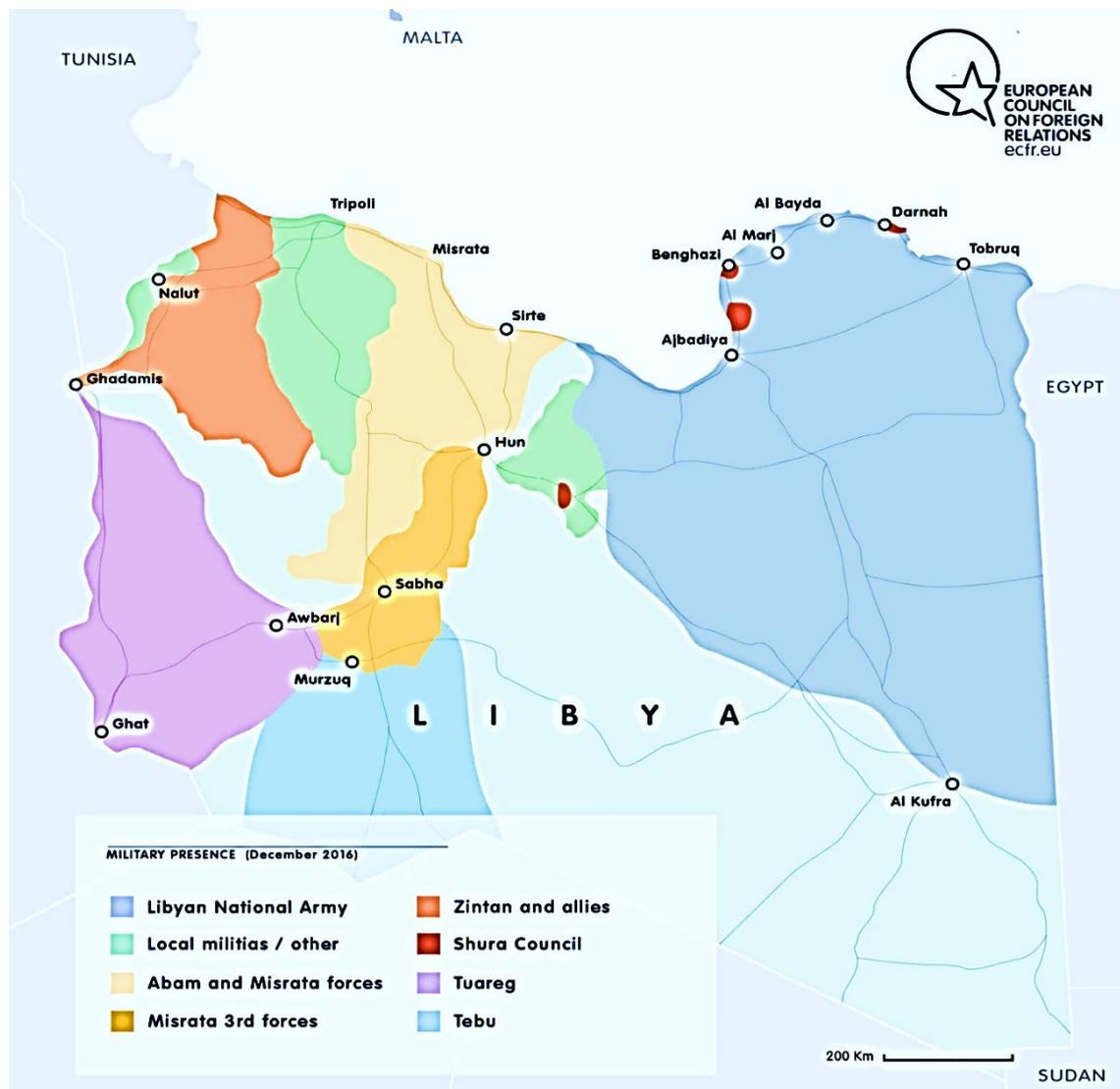
¹ Dirigée par Haitham Tajouri. Elle est la plus nombreuse. Mais sa priorité est davantage dans la défense de ses intérêts et peut avoir une attitude plus ambivalente à l'égard du gouvernement d'union nationale.

² Son chef est Abdelrauf Kara, elle comprend environ 1500 combattants et se présente comme une force de sécurité et de police. Elle soutient le gouvernement d'union nationale. Son unité de lutte contre le terrorisme, formée d'anciens des forces spéciales, se pose comme un adversaire résolu des cellules de l'EI à Tripoli.

³ Zintan, située à 160 km de Tripoli, dans les montagnes du djebel Nefoussa, a aussi joué un rôle important dans la libération de la capitale.

⁴ Les milices armées et entraînées de Zintan et de Misrata, qui ont participé à la prise de Tripoli, 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.

⁵ dont certains menés par des puissances étrangères puisqu'il semble qu'on puisse attribuer certaines frappes à Tripoli contre Misrata aux Emirats arabes unis.



Sources: Mary Fitzgerald « Armed group » in « A quick guide to Libya's main players » ©ECFR¹

Enfin, ce panorama ne serait pas complet sans présenter les principales milices jihadistes opérant en Libye, héritières du GICL ou nouvelles à travers des groupes révolutionnaires comme *Ansar al-Charia* (proche d'AQMI) ou d'implantation plus récente par ralliement de groupes locaux faisant allégeance à l'EI (franchises) que par le retour de combattants partis en Syrie ou en Irak (voir *infra* p. 47).

Hybride, le système de sécurité en Libye n'est pas viable sur le long terme. Sans monopole de la violence légitime, l'État ne parviendra pas à s'affirmer. Pour s'extraire du paysage milicien, la création d'une véritable armée nationale unifiée serait indispensable comme la création de forces de police, de gendarmerie, de gardes-côtes et de gardes des infrastructures pétrolières, éclatées depuis 2011.

¹ http://www.ecfr.eu/mena/mapping_libya_conflict

4. Un processus institutionnel qui a vite dérapé : double gouvernement, double parlement

Conséquence d'une souveraineté éclatée, le processus décisionnel, contesté et paralysé, conduit sous la pression des milices armées, s'est étiré dans le temps sans pouvoir déboucher sur une base stabilisée et consensuelle.

Les coalitions du CGN sont faiblement politisées. 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.

Le changement *de facto* du rapport de force au sein du CGN en faveur des représentants de l'islam politique soutenus par les groupes armés de Misrata a contribué à déplacer le champ de la compétition du politique vers l'affrontement militaire.

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. Le contrôle armé de la capitale est devenu un enjeu d'affrontement entre Zintan et Misrata qui aboutira en novembre 2013 à l'expulsion des forces de Misrata de la capitale.

La stratégie de Misrata est alors de maintenir une situation conflictuelle afin d'éviter l'organisation de nouvelles élections et de prolonger le mandat du CGN, qui expire théoriquement en février 2014.

Sous la pression des brigades de Zintan et de la rue, le CGN 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, Khalifa Haftar, en Cyrénaïque, lance son mouvement de résistance¹ et l'opération militaire « *Dignity* », contre les milices « islamistes » à Benghazi.

Cette offensive armée a eu pour effet d'unir, autour de la faction « islamiste » majoritaire au sein du CGN, des milices, même antérieurement rivales, avec la formation de la coalition de forces « *Aube de la Libye* »

C'est dans ce climat de polarisation que se dérouleront les élections du 25 juin 2014. Seuls 630 000 Libyens ont voté en 2014 soit 41,7 % des 1,5 million d'inscrits sur les listes électorales, soit 18% du corps électoral potentiel donc beaucoup moins qu'en 2012. Les listes de partis étant interdites, les 1 714 candidats se sont présentés au suffrage comme indépendants. Les formations nationalistes et libérales ont emporté la majorité des sièges, les islamistes du Parti pour la justice et la construction n'obtiennent que 30 sièges. En Cyrénaïque, les partisans d'un système fédéral, obtiennent 25 à 28 députés.

¹ en s'appuyant les forces marginalisées par la loi d'exclusion politique et les opposants au CGN sans parvenir dans un premier temps à rallier les forces de Zintan

Sous la pression des milices et des violents affrontements, la Chambre des représentants s'est vue contrainte d'évacuer la capitale.

Ces affrontements, suivis de l'occupation de Tripoli, visaient à la délégitimer en l'exilant. Prévue initialement pour siéger à Benghazi, la nouvelle Assemblée s'installe finalement à Tobrouk. Sur 188 députés (200 en théorie), seuls 122 assistent à la séance inaugurale du 4 août 2014, certains élus originaires de zones opposées au maréchal Haftar la boycottant. L'Assemblée nomme un gouvernement provisoire qui s'installe 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. Le 23 août, la coalition «*Aube de la Libye*» s'empare de Tripoli.

Les membres de l'ex-CNG désignent leur propre gouvernement de salut national.

Le 6 novembre, la Cour suprême invalide la Chambre des représentants élue et reconnue par la communauté internationale et légitime le maintien de l'ancien CGN. La Chambre refuse d'en accepter le verdict, dont elle 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 Thani, et le deuxième, à Tripoli, par Omar Al Hassi.

La division et la polarisation politique et militaire s'étendent à l'ensemble du pays. Chacun des camps se donne la victoire sur l'autre comme objectif avec le risque d'une guerre civile généralisée.

Cette division va perdurer en dépit de la mise en œuvre, sous la houlette de représentants spéciaux des Nations unies¹, d'un laborieux processus de réconciliation nationale dont l'étape principale sera la conclusion de l'Accord inter-libyen dit «*accord de Skhirat*» paraphé le 11 juillet 2015, dont la mise en œuvre, toujours inachevée, sera aussi compliquée que la gestation. L'Accord ne sera signé qu'en décembre 2015 mais les deux Parlements rivaux émettent des réserves. Le Conseil de sécurité de l'ONU l'entérine.

L'accord prévoit une nouvelle distribution des pouvoirs selon une carte institutionnelle remaniée (*voir infra p. 98 et annexe p. 181*).

5. Crise économique et course aux ressources économiques

Sept ans après les premières révoltes en Libye et la chute du régime de Mouammar Kadhafi, la gouvernance économique du pays est difficile et

¹ Ian Martin de septembre 2011 à octobre 2012, Tarek Mitri d'octobre 2012 à septembre 2014, Bernardino Léone jusqu'à octobre 2015, puis Martin Kobler, et depuis septembre 2017 Ghassan Salamé.

particulièrement instable. Les institutions majeures - *Banque Centrale de Libye (BCL), Libyan Investment Authority* et *NOC* - sont restées en place et ont assuré le fonctionnement courant de l'économie, à savoir la gestion des ressources de la rente pétrolière. Elles n'ont pas pour autant été exemptes de tensions et de pressions de la part des différentes factions.

À la suite du conflit qui a éclaté à l'issue des élections législatives de juin 2014, est intervenue la scission des plus importantes institutions. Ces divisions, plus ou moins effectives, posent un vrai problème de conception et de mise en œuvre des réformes, de pilotage des politiques publiques (en particulier des politiques économiques) et d'efficacité dans la fourniture des services publics.

De plus, **de fortes tensions sont observables entre le Gouvernement d'entente nationale et la BCL**, concernant notamment la résolution de la crise des liquidités, le montant, la répartition et l'exécution du budget, la lutte contre la dévaluation du dinar sur le marché parallèle ainsi que sur les réformes à mener.

a) Une production pétrolière fortement impactée à la baisse par l'insécurité

La production de pétrole a été interrompue pendant les quelques mois de la révolution de 2011, mais a repris très rapidement. La production a de nouveau été très perturbée à partir de mi-2013, avec la fermeture des deux principaux terminaux pétroliers de l'Est du pays (Ras Lanuf et Es Sidra) par Ibrahim Jadhnan, le chef des PFGs (*Petroleum Facilities Guards*¹) en charge de la sécurité des installations pétrolières, puis en décembre 2014 avec la fermeture d'une vanne sur le pipeline d'évacuation des champs de Murzuq (Sharara et El Feel) par les milices de Zintan.

Ainsi, la production du pays est tombée à 405 000 b/j en 2015 et 374 000 b/j en 2016.

Malgré sa dégradation, la production pétrolière est demeurée en enjeu entre les camps rivaux.

La situation chaotique a favorisé le développement du trafic de produits pétroliers fondés sur le subventionnement du prix à la consommation qui crée un différentiel élevé par rapport à ceux observés dans les pays voisins. Selon la NOC, le trafic de carburants représente une perte de 750 M\$ par an pour l'État. Ce trafic alimente toutes sortes d'organisations des particuliers aux tribus, des groupes criminels aux milices armées. Il est un enjeu important pour ces groupes qui n'hésitent pas à recourir à la force pour régler leurs conflits et protéger leurs territoires et réseaux et peut atteindre une dimension industrielle (*voir infra p. 70*).

¹ *Gardes d'Installations Pétrolières (GIP).*

b) Une dégradation des fondamentaux économiques

Suite à la forte dégradation de la production pétrolière depuis 2011, le pays doit faire face depuis plusieurs années à une dégradation de ses fondamentaux économiques. Alors que la croissance du pays a été en moyenne de 5,3 % entre 2005 et 2010, **l'économie libyenne a connu cinq années de récession au cours des sept dernières années** – contraction de 25 % en moyenne par an entre 2013 et 2016.

Dans le même temps, le poids du secteur privé reste extrêmement modeste (entre 5 % et 15 % de l'économie selon les estimations), souffrant d'un climat des affaires particulièrement inadapté – la Libye est classée 185^{ème} sur 190 pays de l'indicateur *Doing Business*. A la chute du régime en 2011, de petites sociétés sont apparues, mais le secteur privé demeure peu organisé et informel.

Le chômage touche environ 30 % de la population active et affecte particulièrement les jeunes (45 %). Il est exacerbé par la mauvaise qualité et les carences du système de formation ainsi que par l'essoufflement d'une économie où environ 75 % de la population active est employée dans le secteur public.

Le pays fait également face à un niveau d'inflation extrêmement élevé (environ 30 % en moyenne sur les trois dernières années), en lien avec les difficultés d'approvisionnement et les pénuries observées pour de nombreux produits.

Dans ce contexte, **le solde budgétaire qui était structurellement excédentaire s'est fortement dégradé après la révolution** : +20 % du PIB en moyenne entre 2005 et 2010 contre -50 % entre 2011 et 2017. Cette dégradation provient de deux mouvements. D'une part la baisse des recettes de l'État qui sont passées de 60 Mds LYd à 8 Mds LYD de 2010 à 2016, soit une baisse de 85 %. D'autre part, le niveau de dépenses publiques a atteint un niveau record de 60 mds LYD en 2013 dans un contexte de déliquescence de l'État libyen, avec des recrutements massifs d'agents publics et une fraude aux subventions et aux salaires généralisée.

Les allégations de gabegie généralisée se sont multipliées, certaines pointées par la Cour des Comptes. En outre un système de financement par l'émission de lettres de crédit s'est développé à grande échelle et de façon erratique alimentant les déficits au prix d'une réduction des réserves de la BCL et facilitant le financement contestables de certaines activités (*voir infra p. 147*).

Le solde de la balance des transactions courantes, positif jusqu'en 2013, s'est également fortement dégradé depuis. Le déficit s'élève à 50 % du PIB entre 2013 et 2016, principalement causé par la dégradation du solde commercial.

Les déficits jumeaux ont été financés sur les réserves souveraines importantes accumulées jusqu'en 2011, ainsi que par différents emprunts, ce qui a conduit à **une augmentation de la dette publique** (30 % du PIB alors qu'elle était nulle en 2011). Dans son rapport de suivi de la situation économique d'octobre 2017, la Banque mondiale estime que si le statu quo se poursuit, l'économie libyenne se dirigera vers l'insolvabilité et l'épuisement de ses réserves de change. En effet, ces réserves s'amenuisent rapidement. Elles sont passées de plus de 120 Mds \$ en 2012 à 50 Mds \$ en 2016. La multiplication des emprunts contractés auprès de la banque centrale a conduit également à une augmentation de la dette publique intérieure qui représente environ 300 % du PIB en 2017 alors que ce chiffre était quasiment nul en 2011.

Les autorités ont tenté de juguler ces tensions en instaurant des restrictions de change pour les opérateurs mais au prix d'un fort déséquilibre entre l'offre et la demande de devises et par un fort développement du marché noir et des marchés parallèles des monnaies de réserve (avec une envolée du cours du dinar libyen sur le marché noir : 6 à 6,6 LYD pour 1 USD contre 1,3 LYD pour 1 USD au taux de change officiel) et, *in fine*, des pénuries.

La crise de liquidité est également exacerbée par le manque de confiance dans l'économie et par le développement de tous les types d'économie parallèle – trafics en tout genre, fraudes, corruption.

Chaque faction a cherché à s'attribuer des ressources par le développement d'une économie parallèle de trafics ou la captation de la rente (contreparties de prise en charge des fonctions régaliennes par les milices armées ou d'une forme de racket, détournement de fonds, évaporations de ressources...).

Dans une situation de chaos, non gouvernée ou mal gouvernée, l'économie libyenne est devenue un champ ouvert aux prédateurs. S'installant dans la durée, la crise a conduit à la sédimentation d'un « régime économique pervers qui fournit aux personnes qui sont au cœur de l'impasse politique toutes les occasions de piller les coffres de l'État et pour s'opposer à toute action susceptible de porter atteinte à leur économie prédatrice »¹.

Comme le relève Tim Eaton², la guerre n'a pas seulement des conséquences sécuritaires et politiques mais également économiques. « *L'économie de guerre n'est pas seulement la conséquence de la guerre, elle en est aussi l'une des causes.* »

¹ Ghassan Salamé, Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies- déclaration devant le Conseil le 2 mai 2018. <https://www.un.org/press/fr/2018/cs13347.doc.htm>

² Tim Eaton "Libya's War Economy: Predation, Profiteering and State Weakness" Chatham House 12 April 2018 <https://www.chathamhouse.org/publication/libyas-war-economy-predation-profiteering-and-state-weakness>

6. Une certaine réticence à entrer dans les dispositifs de sortie de crises proposés par les institutions internationales

Au lendemain de la révolution de 2011, la mise en place par la communauté internationale d'un appui à la transition post-crise s'est révélé compliquée pour des raisons tenant à la fois au nationalisme de la population, à sa défiance vis-à-vis de toute ingérence étrangère, à la certitude des dirigeants de pouvoir gérer eux-mêmes et à leur manière les problèmes libyens et de disposer des ressources nécessaires, ce qui les a conduits à examiner les propositions d'aides étrangères avec circonspection. En outre, l'extrême division politique puis institutionnelle, la désorganisation des administrations et l'inexpérience des dirigeants ont été des facteurs d'inertie dans les réponses aux offres d'appui, parfois multiples et non coordonnées entre les États et institutions étrangères. Enfin, la situation d'insécurité qui a régné dans le pays à partir de 2012, n'a pas facilité le travail d'évaluation des besoins et le déploiement des personnels des agences en charge de programmes de soutien.

Dès la fin de la révolution, les Nations unies et l'Union européenne ont mis en place des programmes de soutien.

a) La Mission d'appui des Nations unies à la Libye

La résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité des Nations unies excluait le déploiement de forces militaires de la coalition sur le territoire libyen. Pour la période post-conflit, il n'a pas été prévu la mise en place d'une opération de maintien de la paix sous l'égide des Nations unies. Mais **une mission d'appui des Nations unies pour la Libye (MANUL)¹ a été instituée à la demande des autorités libyennes par la résolution 2009 (2011) du 16 septembre 2011² adoptée à l'unanimité.**

Conduite par un représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies et relevant du département des affaires politiques, sa mission principale est d'aider les nouvelles autorités à rétablir l'ordre, de promouvoir la réconciliation nationale et l'État de droit, de renforcer les institutions et de relancer l'économie³. Dès le 31 octobre 2011, 43 fonctionnaires internationaux sont déployés : 40 à Tripoli et 3 à Benghazi.

Cette mission va très vite buter sur trois obstacles : l'impossibilité de procéder à la reconstitution de forces militaires et de sécurités nationales en raison de l'opposition des principales milices et groupes armés, l'extrême

¹ The United Nations Support Mission for Libya (UNSMIL).

² La mission a été prolongée et a vu son périmètre évolué depuis en application de nombreuses résolutions du Conseil jusqu'à la résolution 2376 (2017) qui l'a prolongé jusqu'au 15 septembre 2018.

³ Ses missions s'étendent à plusieurs domaines des affaires politiques, des droits humains, de la justice, du déminage, de la démobilisation des groupes armés, du développement, de la promotion des femmes, de l'information et de la communication

division politique qui va culminer avec l'éclatement des institutions politiques en 2014 et la situation d'insécurité qui va perturber l'exercice de ses missions de bases. Notamment, la mission a concentré son établissement à Tripoli et n'a pu jusqu'à maintenant déployer des antennes dans d'autres régions. Pendant les périodes de risque sécuritaire, elle a dû déporter une partie de ses activités dans les pays voisins.

En décembre 2016 (résolution 2323), dans la foulée de l'Accord inter-libyen¹, la MANUL se voit confier l'exercice d'une mission de médiation et de bons offices pour parvenir à sa mise en œuvre, à des accords pour consolider le Gouvernement d'entente nationale dans le domaine de la gouvernance, la sécurité et l'économie et poursuivre le processus de transition.

Actuellement elle emploie 280 personnes dont 197 personnels des Nations unies et 83 personnels locaux, son budget annuel est de l'ordre de 72 millions de \$.

Elle assure en outre la coordination, la planification et l'implantation des différentes agences des Nations unies qui interviennent sur le territoire libyen. La MANUL est une mission intégrée, ce qui signifie que toutes les agences, fonds et programmes, travaillent en synergie de telle sorte que leurs efforts respectifs soient complémentaires. **Pas moins de 16 organisations des Nations unies interviennent actuellement en Libye, dans des conditions encore trop souvent difficiles dont le PNUD, l'OIM et le HCR.**

b) Les missions de l'Union européenne

Après le départ de Kadhafi, la division des États européens, certains étant intervenus, d'autres pas, et l'absence de gouvernement stable et reconnu en Libye, ont retardé le processus de décision. La plupart des États comprennent la nécessité d'éviter une faillite de l'État libyen et de lui donner les moyens de contrôler ses frontières, mais aucun ne s'engage suffisamment pour emporter une décision au-delà des déclarations d'intention. Sans compter naturellement les arrière-pensées nationales et l'espoir de se positionner favorablement au moment de la reprise d'activités économiques de ce pays riche de ses hydrocarbures.

(1) EUBAM Libya : anatomie d'un échec

Début 2012, après plusieurs missions d'évaluation, la mise en place d'une action au titre de la PSDC est mise à l'ordre du jour, mais il faudra attendre le 22 mai 2013, dans un contexte marqué par un accroissement de la menace terroriste (offensive touareg et jihadiste au Mali, attentat d'in Amenas en Algérie) pour qu'une décision cadre soit arrêtée par le Conseil de l'Union européenne. La mission de l'Union européenne d'assistance aux frontières à la Libye (EUBAM Libya) a deux objectifs : l'un, à court terme –

¹ Voir *infra* p. 98 et suiv.

« aider les autorités libyennes à se doter des capacités nécessaires pour améliorer la sécurité aux frontières libyennes terrestres, maritimes et aériennes » – ; l'autre, à plus long terme – « définir une stratégie plus large de gestion intégrée des frontières » –. Ses tâches essentielles reposent sur la formation, l'encadrement, le conseil et l'assistance.

Ne trouvant pas auprès de ses interlocuteurs libyens le répondant nécessaire et la situation sécuritaire s'aggravant à partir de l'été 2014, la mission n'a pas eu le temps de mettre en place ses activités, avant la fermeture de ses locaux à Tripoli et le repli de ses personnels¹ à Malte puis à Tunis à l'instar de celui de la plupart des ambassades.

En février 2016, l'Union européenne demande à EUBAM de préparer de possibles options pour une future mission de la PSDC en Libye, dans la foulée de l'Accord inter-libyen, de l'installation du Gouvernement d'entente nationale, et du plan global d'aide de l'Union européenne. Le budget de la mission passe de 9 à 17 millions d'euros afin de permettre un redéploiement à Tripoli. L'option retenue sera une extension des mandats respectifs d'EUBAM et d'EUNAVFOR Sophia, à la fois parce que les Européens ont mesuré à la suite d'un exercice de cartographie « la difficulté d'identification des structures d'État authentiques et légitimes en raison du paysage dynamique et en constante évolution des loyautés »² et qu'en l'absence d'un gouvernement fonctionnel, il est impossible d'aller au-delà³.

Il faut attendre juillet 2017 et sa prolongation jusqu'au 31 décembre 2018 pour que le périmètre de la mission, qui reste de conseil, soit étendu. Il s'agit « d'apporter progressivement son aide et son soutien aux autorités libyennes » sur deux plans : « la gestion des frontières, y compris dans le sud de la Libye » et « le maintien de l'ordre et [la] justice pénale ». La décision réaffirme l'objectif de « planifier une éventuelle mission PSDC civile dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité », en coopérant étroitement avec la force des Nations unies (MANUL) comme en contribuant à son action. De même est-il rappelé l'objectif pour EUBAM d'établir une présence légère à Tripoli si « les dispositifs appropriés en matière de sécurité sont en place ». Dans cette perspective, le budget de la mission est porté à 31,2 millions d'euros pour 2018. En février 2018, un arrangement administratif est signé avec le ministre de la justice libyen qui formalise la coopération avec la création d'un groupe de travail « pour l'amélioration de la justice pénale libyenne ».

¹ Alors 17 personnes

²<https://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2017/02/rapeubamlibyamappingforces@se170124.pdf>

³ Il avait été sérieusement envisagé à cette époque la mise en place d'une mission civile de renforcement capacitaire (EUCAP Libya) qui devait permettre une restructuration du système judiciaire et de sécurité libyen (réforme du secteur civil de la sécurité, renforcement des capacités de la police, gestion des flux migratoire, création d'une gendarmerie, réforme de la justice) <https://club.bruxelles2.eu/2016/06/mission-de-soutien-a-la-police-et-justice-libyenne-eucap-libya-en-preparation/>

La difficulté d'engager les autorités libyennes à la légitimité fragile, conduites à négocier des compromis sur chacune de leurs actions, est patente. Avancer dans un domaine extrêmement délicat compte tenu de l'importance et de l'influence des groupes armés et des enjeux que porte le rétablissement des capacités de l'État dans le domaine de la sécurité est un défi.

(2) EUNAVFOR Sophia : une mission controversée

Le même constat peut être porté dans le cas de l'opération EUNAVFOR Sophia (*voir infra p. 63*).

Les phases 2b et 3 subordonnées à une résolution du conseil de sécurité et à l'accord de la Libye n'ont jamais pu être mises en œuvre faute d'accord des autorités libyennes. La poursuite des embarquements de migrants entraîneront de sérieux doutes et critiques sur une opération absorbée par des tâches de sauvetage en mer, accusée de faciliter le travail des passeurs et l'arrivée massive des migrants.

Force est de constater, une fois encore, les difficultés internes à l'Union européenne pour mettre en œuvre des opérations PSDC, mais aussi les pesanteurs du contexte libyen : absence du gouvernement suffisamment légitime pour décider et notamment lorsqu'il s'agit d'actions étrangères dans les zones de souveraineté libyennes, professionnalisme et fiabilité des personnels libyens formés compte tenu de leurs liens réels ou supposés avec des groupes armés ou de trafiquants qui constituent des freins évidents.

c) Les projets bilatéraux, exemple des programmes français

La France avait commencé la mise en œuvre et préparé des programmes d'aide à la reconstruction de la Libye. Pour des raisons sécuritaires mais aussi en raison de la fragmentation institutionnelle, ces programmes ont été interrompus ou n'ont pu voir le jour.

Plusieurs projets ont été interrompus : projet destiné à renforcer la formation des fonctionnaires de l'administration centrale, les conseils locaux et le parlement (en coopération avec ACTED, l'École Nationale d'Administration, l'Assemblée Nationale, le Sénat et le Centre National de la Fonction Publique Territoriale – pour un montant de 0,8 M\$) ; programme piloté par Expertise France pour le soutien à la société civile et à la jeunesse (1,4 MUSD).

D'autres programmes n'ont pu voir le jour : projet de soutien de la Banque de la France à la Banque Centrale de Libye pour l'amélioration de sa gouvernance ; ou le projet de soutien du Ministère des Finances français pour la création d'un Institut des Finances destiné à former des experts dans le domaine des finances publiques en Libye ; etc.

II. UN CHAMP DE CONFRONTATIONS MILITAIRES ET UNE ZONE À RISQUE

Chaque faction n'a eu cesse d'essayer d'arrondir son pré-carré par la force ou par la ruse, le jeu des alliances et l'accumulation de richesse, la recherche d'appuis extérieurs. La situation n'a pas débouché sur une guerre civile comme en Syrie, mais sur une guerre de basse intensité permanente, rendant le pays moins sûr, plus instable et propice au développement des influences extérieures, du terrorisme et des trafics, notamment d'êtres humains.

A. UNE ZONE À RISQUE POUR LES PAYS VOISINS ET LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

La crise a fait de la Libye **le terrain d'un affrontement idéologique, conduisant des puissances extérieures à soutenir certaines parties, dans une logique de guerre par procuration**. Ces interférences exacerbent la crise, qui alimente les trafics en tout genre. Les êtres humains, les hydrocarbures, les armes, l'or, la drogue ou encore les médicaments deviennent d'importantes sources de rémunération dans une économie de prédation.

L'impunité est presque totale. Les États qui soutiennent des parties en violation de l'embargo sur les armes ne font l'objet d'aucune sanction malgré les travaux du groupe d'experts des Nations unies sur la Libye, qui s'attachent à dénoncer ces agissements¹.

Les trafiquants exercent leurs activités sans être véritablement inquiétés. Le système juridictionnel interne s'est effondré et la Communauté internationale peine à s'y substituer.

Ce contexte a longuement profité à l'implantation de groupes terroristes, aujourd'hui en déclin. Pourtant la menace pèse toujours sur la Libye, ses États voisins et l'Europe.

1. Une zone d'affrontement idéologique au sein du monde arabo-musulman

La question religieuse est centrale dans le paysage libyen actuel. Elle constitue, aux côtés de la question migratoire et des défis sécuritaires, un enjeu de taille pour certaines puissances régionales qui s'investissent dans la crise. **Les interférences extérieures relatives au combat idéologique prennent différentes formes, financières, politiques et militaires**. Elles

¹ Rapport du panel des experts des Nations unies sur la Libye, créé en application de la résolution 1973 (2011), 1^{er} juin 2017 p.26 et suiv.,
http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2017/466

donnent lieu à une guerre par procuration, c'est-à-dire un affrontement indirect entre puissances, grâce à des soutiens militaires ou financiers.

La lutte idéologique n'est pas exclusive à la Libye et concerne plus largement la région : l'essor de l'islam politique en Tunisie comme en Égypte au lendemain des « Printemps arabes », était également source de tensions à l'échelle régionale.

L'affrontement idéologique au sein du monde arabo-musulman ne trouve finalement qu'un nouveau terrain d'expression en Libye. Il configure les alliances régionales. Les Émirats arabes unis s'unissent à l'Égypte dans la lutte contre l'islam politique, alors que le Qatar et la Turquie soutiennent la mouvance des Frères musulmans.

Le soutien de ces deux grandes alliances au nom du combat idéologique reste cependant difficile à mesurer exactement. Les clivages sont à relativiser et ne sont pas si marqués territorialement.

a) Les EAU et l'Égypte dans la lutte contre l'islam politique

Les interférences des Émirats arabes unis et de l'Égypte dans la crise actuelle s'expliquent, en partie, par leur lutte commune contre l'émergence d'un islam politique.

Ce ne sont pas les seules motivations de l'Égypte : **l'approche des autorités égyptiennes serait à l'origine pragmatique plutôt qu'idéologique, c'est-à-dire motivée par des considérations d'ordres sécuritaires.** Ces deux pays partagent une frontière longue de 1 115 kilomètres dont certaines zones, notamment dans le désert libyque, font l'objet d'un contrôle moindre que sur le littoral. En soutenant l'ANL, les autorités égyptiennes chercheraient à éviter les répercussions du vide sécuritaire en Libye sur son propre territoire.

Les considérations d'ordres idéologiques se traduisent par une lutte contre la mouvance des Frères musulmans. L'opposition à la confrérie est passée d'une logique nationale, avec le coup d'État militaire du maréchal al-Sissi en 2013 pour renverser Mohamed Morsi et le parti Liberté et Justice, à une logique régionale.

L'Égypte, comme les Émirats arabes unis, classent la mouvance des Frères musulmans comme organisation terroriste. Pourtant, c'est une lecture politique et idéologique plutôt que sécuritaire, qui explique les soutiens financiers et matériels aux groupes qui y sont opposés, en premier lieu l'ANL.

La géographie des Émirats arabes unis ne l'expose pas aux mêmes problématiques que l'Égypte. Les considérations d'ordre sécuritaire sont subalternes. Les EAU sont alors plus investies que leur allié dans la lutte contre l'islam politique. A la campagne interne qui a débuté dans les 1990 contre la mouvance des Frères musulmans, a succédé une campagne régionale qui alimente aujourd'hui le différend avec le Qatar. Les autorités

émiriennes avaient perçu les Printemps arabes comme une menace susceptible de se propager dans les émirats et dont la Confrérie pourrait remporter les dividendes. Dans ce contexte, ils cherchent à renforcer les forces du général Khalifa Haftar contre cet ennemi, comme ils avaient soutenu le coup d'État militaire de 2013 en Égypte.

Rapport du Groupe d'experts des Nations unies sur la Libye (juin 2017), paragraphe 132 :

« Les Émirats arabes unis ont fourni leur soutien à l'Armée nationale libyenne à la fois par un ravitaillement en matériel et par un appui direct et ont ainsi considérablement augmenté l'appui aérien dont celle-ci dispose. »

Les Émirats arabes unis soutiennent également des milices salafistes. Le salafisme est aujourd'hui bien implanté en Libye, en dépit d'un héritage soufi pluriséculaire. Sa place ne cesse de grandir sur la scène sécuritaire. Les Émirats arabes unis, avec le soutien de l'Arabie saoudite, ne mènent finalement pas uniquement une lutte contre l'islam politique représentée par les Frères musulmans en Libye. **La Libye devient le terrain d'un salafisme mondial sous leur influence.** Pour les Saoudiens, la Libye est perçue comme une opportunité afin de diffuser le courant madkhaliste, une version stricte du salafisme apolitique quiétiste qui appelle à une obéissance absolue des dirigeants, issue de la doctrine de Rabih el-Madkhali. En 2016, les milices salafistes se sont rapprochées de l'ANL, après qu'une fatwa du cheick Madkhali ait appelé à une lutte contre les Frères musulmans et à soutenir l'ANL contre Daech. Une nouvelle fatwa du même ordre a été renouvelée en 2018.

Les brigades salafistes armées qui ne sont pas à confondre avec les groupes armés terroristes djihadistes, sont parvenues à jouer un rôle crucial à l'Est comme à l'Ouest dans la lutte contre le terrorisme. Il serait ainsi réducteur d'identifier le morcellement géographique du pays comme conséquence de la lutte idéologique, puisque plusieurs milices, comme la Force spéciale de dissuasion (Radaa) assure un rôle de force antiterroriste en Tripolitaine, sans pour autant être rattaché à l'ANL.

La diffusion du salafisme se fait également par la voie culturelle. Le groupe d'expert des Nations unies a révélé qu'en janvier 2017, une « cargaison de livres [avait] été saisie dans la ville d'Al-Marj, révélant l'influence des dignitaires religieux madkhalistes dans l'est de la Libye sur les institutions étatiques »¹.

b) *Le Qatar et la Turquie : un soutien régional aux Frères musulmans*

L'islam politique, incarné par les Frères musulmans, a réalisé une percée dans la vie politique libyenne à l'occasion des élections organisées en

¹ Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies sur la Libye, S/2017/466, 1^{er} juin 2017, para. 40.

2012 pour élire un Congrès général national. **La confrérie avait misé sur ce pays pour étendre son mouvement et ce grâce aux soutiens du Qatar et de la Turquie.**

L'engagement de la Turquie s'explique en partie par des raisons historiques : l'Empire Ottoman a exercé sa souveraineté sur une partie de la Libye, de la seconde moitié du XVI^e siècle à la conquête italienne en 1912. Ankara entretient des liens forts avec la cité de Misrata où de puissantes milices proches de la Confrérie sont installées. Des personnalités politiques libyennes se rendraient fréquemment en Turquie, tandis que certains y habiteraient, comme Abdelhakim Belhadj.

Le Qatar contribue également à la diffusion internationale de l'idéologie frériste, via sa chaîne télévisée Al-Jazzera. Le soutien matériel et financier du Qatar et de la Turquie est moins documenté que celui de l'Égypte et des Émirats arabes Unis. Le rapport final en date de mars 2016 du groupe d'experts des Nations unies souligne toutefois leur appui extérieur, avec la mise à disposition de pilotes de chasses étrangers. L'affaire du navire *Andromeda* a pourtant éveillé d'importants soupçons : un navire battant pavillon tanzanien et en provenance de Turquie a été intercepté par la marine grecque alors qu'il transportait des explosifs et des détonateurs. Ce navire aurait eu comme destination la ville de Misrata¹.

Après les élections de 2014, la Turquie et le Qatar ont continué d'entretenir des relations avec certains membres du Congrès national de transition, qui se sont recyclés au sein du Haut conseil d'État. La récente élection de Khaled al-Mishri, du parti Justice et Développement affilié aux Frères musulmans, à la présidence du Haut Conseil d'État en avril 2018, est le signe de l'influence de la Confrérie en Libye.

Ces interférences étrangères exacerbent les tensions, mais l'opposition idéologique apparaît moindre à l'échelle nationale que régionale. Par exemple, une partie de la mouvance frériste recommanderait une alliance avec les salafistes pour ne pas répéter l'échec qu'ils ont connu aux élections de 2014. D'autant plus que la Libye est connue pour être un pays nationaliste et que la politique transnationale que soutiennent les Frères musulmans ne leur permettrait pas d'obtenir une majorité. Malgré tout, les divisions régionales autour des questions idéologiques sont des freins à toute solution politique.

Depuis la nomination de Ghassan Salamé, la guerre par procuration semble avoir baissé d'intensité : chacune des parties a d'autres priorités (voir *infra* p. 106).

¹ Rapport du Secrétaire général sur la mission en Libye (S/2018/140), S/PV.8211, 21 mars 2018.

2. L'implantation potentielle de groupes terroristes islamistes

La chute du Colonel Mouammar Kadhafi, suivie de l'éclatement de la guerre civile à partir de 2014, ont conduit à une nette dégradation du contexte sécuritaire. Un vide s'est installé, alimenté par la prolifération de groupes armés, parmi lesquels des groupes terroristes. **Cette implantation, qui a pris la forme d'un ancrage territorial dans les régions de Syrte et de Benghazi, a été progressivement combattue par les opérations *Bunyan al-Marsous* et *Dignity*.**

La présence est aujourd'hui moindre, mais la menace est toujours existante, en témoignent les attentats successifs qui ont visé Tripoli et Benghazi, les deux plus grandes villes du pays. **Cette menace entraîne non seulement des conséquences internes mais constitue également un risque de déstabilisation de la bande sahélo-saharienne jusqu'à l'Europe.**

a) Implantation de groupes terroristes en Libye

La révolte de 2011 a été un élément déclencheur du phénomène islamo djihadiste en Libye. Plusieurs combattants djihadistes ont participé, aux côtés des insurgés, à la chute du colonel Mouammar Kadhafi, parmi lesquels des membres affiliés au *Groupe islamique combattant en Libye (GICL)*, organisation créée dans les années 1990 et qui aurait entretenu des liens étroits avec *Al-Qaïda*.

Un réseau de combattants djihadistes s'est progressivement tissé. En 2012, l'union de deux groupes qui ont combattu l'ancien régime, *Ansar al-Charia* à Benghazi (ASB) et *Ansar al-Charia* à Derna (ASD), a donné naissance à *Ansar al-Charia en Libye (ASL)*. Le réseau d'*Ansar al-Charia* devint transfrontière avec la connexion à *Ansar al-Charia en Tunisie (AST)*, ce dernier profitant notamment du territoire libyen pour entraîner des combattants, dans l'objectif de perpétrer des attentats sur le sol tunisien.

ASL a été accusé d'avoir planifié l'attentat contre le consulat des États-Unis à Benghazi, provoquant la mort de l'ambassadeur Christopher Stevens et de trois autres fonctionnaires américains¹. Ce groupe terroriste, au même titre que le GICL, a été inscrit dans la liste des organisations terroristes par le Comité 1267 du Conseil de sécurité des Nations unies. ASL a ensuite profité de la zone grise que constitue la région du Fezzan pour établir des camps d'entraînements, avant de se dissoudre le 27 mai 2017², après avoir perdu un nombre important de ses combattants à la suite d'opérations de contreterrorisme.

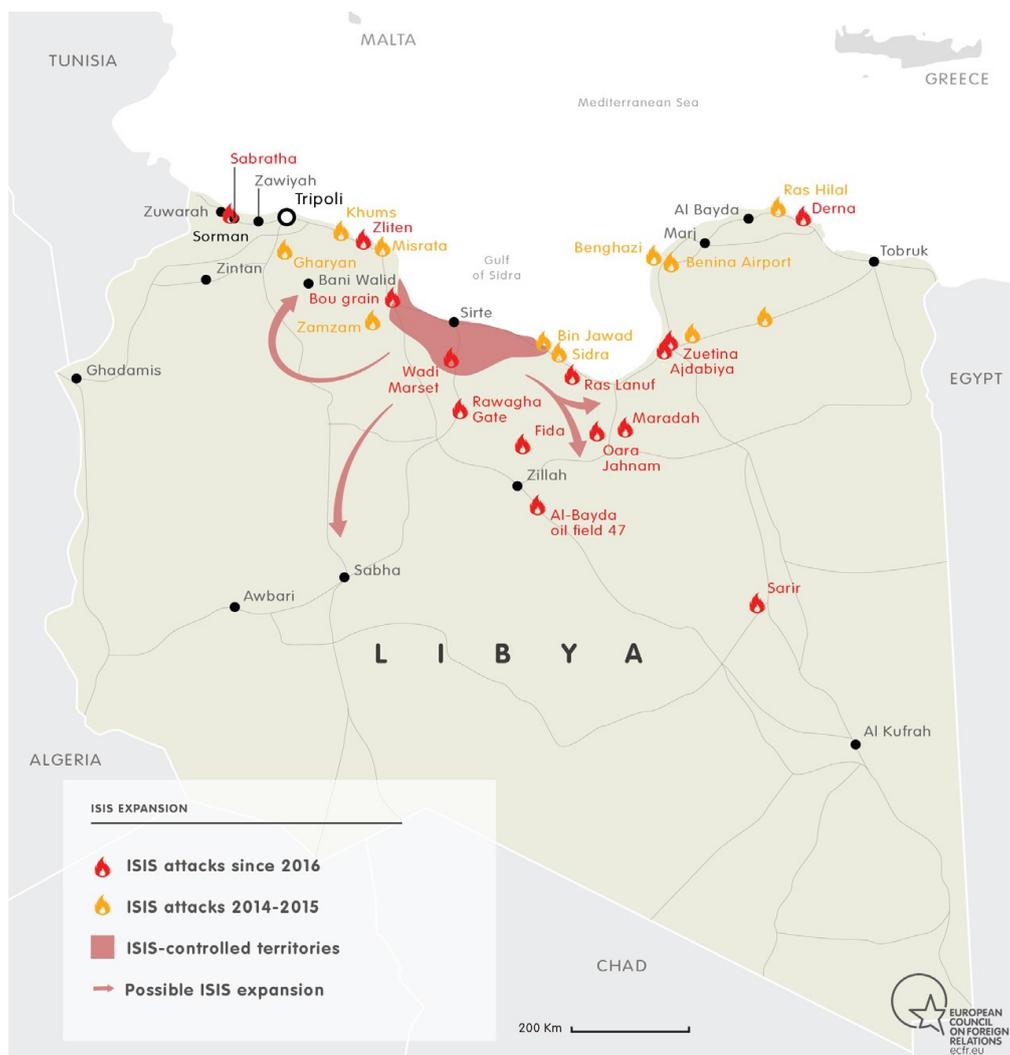
L'État islamique en Libye a profité du chaos libyen pour s'installer dès 2014 sur le littoral puis aux abords de la ville de Syrte. Ces villes

¹ « *Review of the Terrorist Attacks on U.S. Facilities in Benghazi, Libya, September 11-12, 2012* », U.S. Senate Select Committee on Intelligence (2014).

² « *Libyan Islamist group Ansar al-Charia says it is dissolving* », Reuters, 28 mai 2017.

devinrent les premières conquêtes territoriales de Daech en dehors de l'Irak et de la Syrie, avant qu'ils ne cherchent à conquérir les trois grandes régions de la Libye, à savoir la Cyrénaïque, le Fezzan et la Tripolitaine, respectivement rebaptisées provinces *Wilayat Barca*, *Wilayat Fezzan* et *Wilayat Tarabulus*.

La Libye était devenue une ambition territoriale pour l'État Islamique, même si, dans les faits, son emprise territoriale se limitait à la ville de Syrte et à certaines localités du croissant pétrolier. Il profita de cet espace pour perpétrer des attaques et installer des camps d'entraînements à destination de combattants étrangers. L'attentat du 26 décembre 2016 à Berlin avait été en partie orchestré depuis la Libye et l'assaillant de l'attaque de Manchester du 22 mai 2017 s'était rendu en Libye pour s'entraîner au maniement des armes et des explosifs. Aujourd'hui, la présence de Daech prendrait la forme de franchises après avoir échoué à étendre son califat et préserver une assise territoriale.



Sources: Mary Fitzgerald « Jihadists » in « A quick guide to Libya's main players » ©ECFR¹

¹ http://www.ecfr.eu/mena/mapping_libya_conflict

La Libye constitue également une zone d'opération pour Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI), proche du GICL. Certains des dirigeants d'AQMI avaient profité du vide sécuritaire dans le sud-ouest pour entamer un repli stratégique, comme Mokhtar Belmokhtar, en quittant l'Algérie ou le Mali. AQMI a bénéficié du ralliement d'*Al-Mourabitoune* et du soutien d'*Ansar Dine* et d'*Ansar al-Charia*, mettant en évidence les connexions djihadistes dans la bande sahélo-saharienne.

Aujourd'hui, la présence de *Daech* et AQMI a nettement diminué. L'État islamique en Libye compterait dans ses rangs entre 500 et 700 combattants à la mi-2018, contre 300 hommes pour AQMI.

Ces groupes terroristes parviennent à se maintenir au bénéfice de l'absence d'une armée et d'une police unifiée libyenne, et continuent ainsi de prospérer à Beni Walid et dans certaines zones hostiles et inhospitalières, au sud de Syrte et dans la région du Fezzan. L'implantation a été nettement combattue mais *Daech* continue de perpétrer des attentats, comme celui contre la Haute Commission électorale à Tripoli, le 2 mai 2018. AQMI profiterait des réseaux locaux dans le sud libyen, afin de gagner des soutiens logistiques et recruter de nouveaux combattants. Face à ce déclin, des appels auraient été lancés en faveur d'une union entre l'EI et AQMI en Libye. Pour certains observateurs, cette alliance serait impossible : l'EI en Libye avait appelé à la mise à mort de Mokhtar Belmokhtar, dont on ne sait toujours pas s'il est encore vivant aujourd'hui¹.

Dans la ville de Derna, une implantation circonscrite d'islamistes extrémistes réunis au sein du *Conseil de la Choura des moudjahidines de Derna*, avaient repoussé l'État islamique en 2016. Après avoir fait l'objet d'un siège de plusieurs mois, l'ANL a lancé une opération au début du mois de mai 2018, pour combattre cette organisation. Après plus d'un mois de combats, l'ANL aurait regagné les principaux axes stratégiques de la ville. Parmi les djihadistes présents à Derna, certains d'entre eux sont issus du *Conseil de la Choura des révolutionnaires de Benghazi*, qui ont dû fuir cette ville à la suite de l'opération menée par l'ANL.

b) Opérations contreterrorisme en Libye et dans la région

Le 16 mai 2014, le général Khalifa Haftar a lancé l'opération *Dignity* avec comme objectif de combattre les groupes islamo djihadistes qui contrôlent Benghazi, deuxième ville du pays. Trois ans plus tard, le général Haftar et l'ANL annonçaient la reprise de la ville.

En 2016, **plusieurs forces dont les puissantes milices de Misrata, organisées sous l'opération *Bunyan al-Marsous*, lançaient une offensive contre le fief de Syrte de l'État islamique.** Dès le mois de décembre 2016, la ville était reprise. Cette opération, dont la rapidité contraste avec celle

¹ Selon certaines sources d'informations, il aurait été visé par des frappes américaines en 2015 sur la ville de Derna.

conduite par l'ANL, s'explique par le fait que la situation à Benghazi était déjà dégradée avant 2014.

Ces deux opérations ont bénéficié du soutien de plusieurs puissances régionales et internationales. Les forces spéciales italiennes, britanniques et françaises y ont contribué, tout comme l'Égypte et les Émirats arabes unis, qui ont offert un soutien matériel et financier à l'ANL. Les États-Unis, sous le commandement AFRICOM, ont mené des frappes décisives qui se poursuivent encore aujourd'hui, pour **empêcher que l'État islamique en Libye et AQMI ne parviennent à restaurer leurs capacités opérationnelles**¹.

Le soutien de grandes puissances à la lutte contre le terrorisme en Libye s'explique par **l'importance géostratégique de ce territoire**. Sa position au centre de la région méditerranéenne, sa proximité avec l'Europe et la porte d'entrée qu'il constitue sur l'Afrique, sont autant d'éléments qui incitent à éviter que la Libye ne devienne un État failli.

L'Union européenne contribue à la lutte contre le terrorisme dans la région en mettant en œuvre l'embargo des Nations unies sur les armes. Cette opération accueille notamment une nouvelle unité d'information criminelle, consistant à un rapprochement JAI-PSDC pour un échange d'informations renforcé sur la question du terrorisme et du retour de combattants. L'opération *Sea Guardian*, déployée dans le cadre de l'OTAN lutte également contre le terrorisme, avec la mise en place de moyens de renseignement.

Les opérations antiterroristes se poursuivent à l'échelle nationale : à l'Est, avec l'opération de l'ANL sur la ville de Derna, comme à l'Ouest avec la nouvelle initiative du GEN. Le Gouvernement reconnu par la communauté internationale a lancé, le 2 avril 2018, l'opération « *Tempête de la Patrie* » dans l'Ouest libyen, sous le commandement de la Force de lutte antiterroriste (FLA), aux alentours des villes de Misrata, Bani Walid, Tahroura, al-Khoms et Zlitter. Quelques semaines auparavant, plusieurs terroristes de différentes organisations avaient été interpellés par le département anti-criminalité de Misrata, faisant suite à l'attentat du 2 avril 2017 contre le complexe judiciaire de la ville.

L'Égypte a également lancé le 9 février 2018 l'opération « *Sinaï 2018* », l'objectif étant de lutter contre la menace terroriste du Sinaï jusqu'au désert occidental frontalier de la Libye, en passant par le Delta du Nil. Cette opération aurait empêché entre février et avril 2018, l'infiltration de 169 personnes de différentes nationalités en provenance de la Libye.

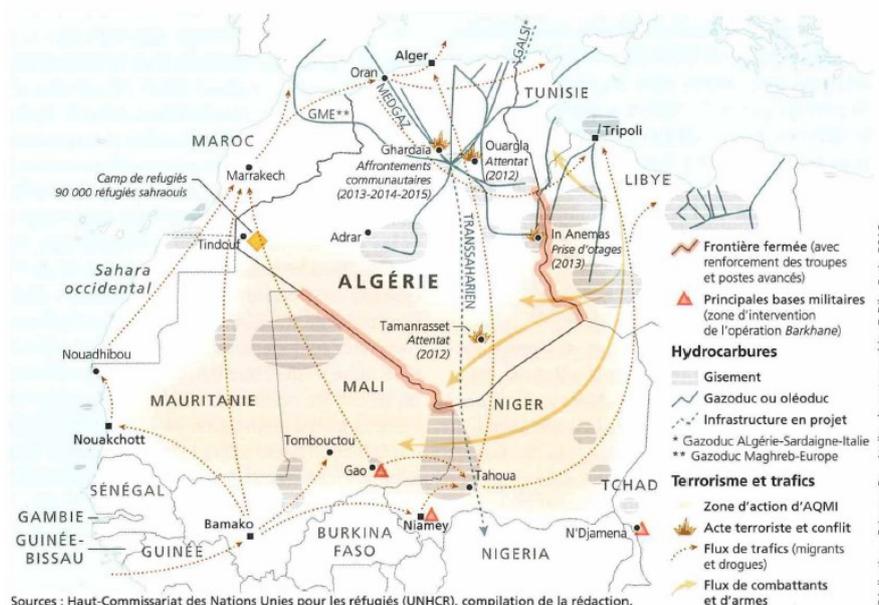
¹ Par exemple, le Pentagone a confirmé une frappe menée grâce à un drone le 24 mars 2018 contre Al-Qaïda en Libye, près d'Oubari, provoquant la mort de Moussa Abou Daoud, haut responsable d'AQMI en charge du recrutement.

c) Les risques de déstabilisation pour les pays voisins

Le vide sécuritaire en Libye et l'absence de contrôle des frontières par des forces armées et de sécurités libyennes unifiées profitent aux activités transfrontières des groupes terroristes. Les conséquences de l'implantation terroriste en Libye ne sont pas seulement internes : il existe un risque avéré de déstabilisation pour les pays voisins. Malgré les mesures qui sont adoptées, les pays frontaliers ne sont pas invulnérables.

L'Algérie, qui partage une frontière de 982 km avec la Libye, a subi les conséquences du vide qui s'est installé chez son voisin : **en 2013, le site gazier d'In Anémas situé à seulement quelques kilomètres de la Libye, a été la scène d'une prise d'otages par le groupe terroriste « les Signataires par le sang », dirigé par Mokhtar Belmokhtar.** Près de quarante civiles sont décédés dans cette attaque en partie orchestrée depuis le territoire libyen. Pour lutter contre cette menace, les forces algériennes ont entrepris des frappes contre des groupes qui étaient anciennement à l'œuvre sur le territoire algérien, dans la zone des trois frontières entre l'Algérie, la Libye et le Niger. Ils ont également renforcé la sécurité à leur frontière.

L'Algérie dans son environnement stratégique (juillet 2016)



Source : Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) / Sciences Po

En 2015, vingt chrétiens coptes égyptiens étaient exécutés par Daech sur une place de la ville de Syrte. La présence de groupes terroristes à Derna et dans le sud de la Libye a poussé l'Égypte à réagir. La frontière, qui s'étend sur 1 115 km, est devenue un important enjeu sécuritaire. Le 9 février 2018, l'Égypte a lancé l'opération « *Sinai 2018* » qui a pour objet de lutter contre la menace terroriste du Sinai jusqu'au désert occidental frontalier de la Libye, en passant par le Delta du Nil, permettant d'éviter l'infiltration de nombreux djihadistes sur le sol égyptien.

La Tunisie, qui dispose d'une frontière commune s'étendant sur 459 km, est également exposée à cette menace, en témoignent les attentats de 2015 et 2016. En 2015, les attaques terroristes qui ont visé le Musée du Bardo et la station balnéaire de Sousse ont été perpétrées par des djihadistes qui s'étaient entraînés dans la ville de Sabratha. En 2016, une centaine de djihadistes ont mené un assaut dans la ville de Ben Gardane, point névralgique de redistribution des marchandises en provenance du poste-frontière de Ras Jedir et plaque-tournante des réseaux terroristes. La frontière, matériellement renforcée par un mur d'obstacles qui s'étend sur 170 kilomètres de Ras Jedir jusqu'à Dehiba, est le principal enjeu sécuritaire dans la zone. Par ailleurs, la Tunisie est exposée au « paradoxe tunisien » : malgré la plus faible densité de population parmi les pays du Maghreb, la Tunisie fournit le plus grand nombre de combattants étrangers dans les théâtres syro-irakiens et ils étaient évalués à 1 500 sur le sol libyen en 2015.

Le contexte sécuritaire libyen et l'implantation de groupes terroristes dans le sud de la Libye, ne font que renforcer la menace qui pèse sur le Niger et le Tchad. La bande sahélo-saharienne est déjà le théâtre de l'opération Barkhane, qui ne poursuivrait pas ses cibles sur le territoire libyen, et de l'opération G5 Sahel.

d) La Libye comme rampe de lancement pour des actions longue distance

Les groupes terroristes qui se sont implantés en Libye profitent de ce territoire pour orchestrer des attaques non seulement dans les pays voisins mais également sur le sol européen. Les attentats du 26 décembre 2016 à Berlin et du 22 mai 2017 à Manchester ont été en partie préparés depuis le territoire libyen. La Libye, comme rampe de lancement pour des actions, est ainsi devenue une réalité. Cette menace explique les préoccupations de plusieurs pays européens, dont la France, dans la lutte contre le terrorisme en Libye.

e) Optimisme et inquiétudes : quel avenir pour la présence terroriste en Libye ?

Les opérations *Dignity* et *Bunyan al-Marsous*, les frappes aériennes sous commandement de l'AFRICOM, les efforts égyptiens pour combattre les mouvements terroristes depuis et vers la Libye, l'intervention de l'ANL sur la ville de Derna pour démanteler le Conseil des moudjahidines de la Choura, ainsi que le rôle joué par les opérations Barkhane et G5 Sahel dans la lutte contre les connexions djihadistes sahéliennes, sont autant d'initiatives qui ont conduit à affaiblir les groupes terroristes qui opèrent sur le territoire libyen.

L'optimisme n'est pourtant que relatif à l'aune des élections présidentielles et parlementaires qui devraient se tenir le 10 décembre 2018. L'attentat revendiqué par l'État islamique à Tripoli contre la Haute commission électorale soulève nécessairement des inquiétudes sur le calendrier électoral d'une part et sur la menace terroriste dans la région.

La contraction de l'État islamique au Levant ne s'est pas traduite par un déplacement notable de leurs combattants sur le théâtre libyen. Cependant, il y a une intensification du rythme des attaques depuis le début de l'année 2018. Le 24 mai 2018, une voiture piégée explosait dans le centre de Benghazi. Quelques mois auparavant, le 2 février 2018, un double attentat selon le même mode opératoire s'était produit aux abords d'une mosquée de la ville. Plusieurs attentats ont également visé Misrata et les forces de l'ANL dans l'est libyen.

Les groupes terroristes adoptent une stratégie de harcèlement, de propagande et continuent de mener des attaques pour bénéficier d'une couverture médiatique. Le rythme des attaques pourrait s'intensifier à l'approche des échéances électorales pour éviter que les scrutins ne soient organisés.

Les efforts menés dans la lutte contre le terrorisme en Libye se poursuivent encore aujourd'hui. Les résultats sont positifs, mais la menace est toujours présente. **Les frappes de l'aviation de l'AFRICOM ne suffisent pas à démanteler les organisations terroristes et des opérations au sol sont ainsi nécessaires. Pour éradiquer définitivement la présence, des forces de sécurité et une armée unifiées seront indispensables.** Tant que la crise politique perdurera et que de multiples groupes armés pourront agir en toute impunité sur le territoire libyen, la menace pèsera toujours, non seulement sur la Libye, mais également sur les pays voisins et l'Europe.

3. L'ouverture incontrôlée d'une route de migrations massives

a) Une voie ancienne de migration qui s'est récemment élargie

- **Longtemps pays de destination, la Libye est progressivement devenue un pays de transit vers l'Europe¹.**

Depuis les années 1960, **la Libye est un pays de destination pour des migrants originaires des pays arabes voisins** (Égyptiens, Tunisiens, égyptiens). Vivant de la rente pétrolière depuis la mise en exploitation des premiers gisements en 1961, la population libyenne travaille peu et recourt massivement à la main d'œuvre étrangère pour faire tourner le pays (construction, extraction des mines d'or, services, agriculture...). Dans les années 1980, celle-ci représente plus de la moitié de la population active, un point culminant étant atteint en 1985. La présence de la population immigrée connaît néanmoins **d'importantes fluctuations**, les phases d'accueil alternant avec des expulsions massives, en fonction de la situation économique ou des tensions diplomatiques avec les pays voisins.

À compter de 1992, **l'instauration de l'embargo international** consécutif à l'attentat de Lockerbie a des conséquences sur la composition de

¹ *Les migrations en Libye, un instrument de la diplomatie kadhafienne, Revue Outre-Terre, 2009/3 (n° 23) Euro-Méditerranées / Eurarabies.*

la migration. En effet, les difficultés économiques qui en résultent se traduisent par un reflux des migrants d'origine arabe. En outre, pour des raisons diplomatiques, M. Kadhafi se détourne des pays arabes qui lui refusent leur soutien et entreprend d'obtenir celui des pays africains par une large ouverture des frontières libyennes à leurs ressortissants. La communauté sahélo-saharienne créée à son initiative en février 1998 prévoit la libre circulation des personnes et la possibilité pour celles-ci elles de s'installer librement dans les différents pays membres. **L'augmentation de la proportion de migrants subsahariens** (notamment du Nigéria, Mali, Sénégal et Ghana) dans la population immigrée **se double d'une hausse du nombre de réfugiés** en provenance de la bande de Gaza (30 000 réfugiés palestiniens présents en 2004) et de la Corne de l'Afrique où les conflits (Somalie, Érythrée, Soudan) se multiplient.

Si cette présence étrangère est mal tolérée et occasionne des tensions avec la population libyenne (émeutes xénophobes généralement suivies d'expulsions collectives), l'immigration demeure une constante compte tenu des besoins du pays et des circulations spontanées dans l'espace régional.

À cela s'ajoute, à partir des années 2000, la **fermeture progressive des frontières européennes** dans le cadre de la mise en place d'une politique communautaire d'asile et d'immigration. Le tarissement des voies légales de migration et la généralisation des visas d'entrée Schengen contraignent les migrants souhaitant gagner l'Europe à emprunter de nouvelles voies et à tenter la dangereuse traversée de la Méditerranée. À cette époque, c'est la route maritime entre le Maroc et l'Espagne (Canaries) qui est privilégiée. Mais la route de Méditerranée centrale au départ de la Libye s'affirme aussi comme une option.

L'Union européenne cherche alors à obtenir de ses voisins du sud une **plus grande implication dans la gestion de leurs frontières et le contrôle des migrations irrégulières**. C'est notamment ce que prévoient les accords d'association passés dans le cadre du **processus de Barcelone**.

Conscient de l'enjeu que la question migratoire commence à représenter pour l'Europe, M. Kadhafi va s'en servir pour obtenir de l'aide matérielle et la réhabilitation de la Libye après sa mise au ban de la communauté internationale. Manipulant les chiffres, confondant migrants en transit et migrants travaillant en Libye, il se présente comme un gendarme en mesure de contenir la pression migratoire vers l'Europe. Ce faisant, il **amène l'Italie**, confrontée à des arrivées de plus en plus nombreuses sur l'île de Lampedusa, **à coopérer sur cette question**. Trois accords de coopération dans le domaine migratoire (2003, 2004 et 2007) prévoyant la fourniture par Rome de matériel de contrôle, la mise en place de patrouilles conjointes le long des côtes libyennes et l'organisation de rapatriements aériens, sont signés successivement avant d'être consacrés en août **2008 par un traité de coopération et d'amitié**.

Si, pour des raisons diplomatiques, il n'est pas question d'accord entre l'UE et la Libye, **la levée des sanctions en 2004 et l'intérêt bien compris de l'UE autorisent un certain rapprochement**, notamment après le règlement de l'affaire des infirmières bulgares. Ce rapprochement se traduit pour Tripoli par un statut d'observateur au processus de Barcelone et la mise en place d'une **politique plus rigoureuse de contrôle de l'immigration** sur et depuis le territoire libyen. Le régime impose des visas aux ressortissants africains et arabes, prend des mesures répressives contre les migrants en situation irrégulière et ouvre des camps de détention. Selon l'organisation humanitaire *Human Rights Watch*, les autorités libyennes auraient intercepté 43 000 migrants cherchant à rejoindre l'Italie en 2003, 54 000 en 2004 et 40 000 en 2005. Elles auraient par ailleurs renvoyé dans leurs pays d'origine près de 145 000 migrants subsahariens entre 2003 et 2005. Si la politique migratoire de Kadhafi a fait l'objet de revirements intempestifs, ces chiffres n'en permettent pas moins de mesurer le **rôle joué par le verrou libyen sur la route de la migration**.

De fait, malgré la présence dans le pays de 600 000 à 700 000 travailleurs étrangers et de près de 1,5 million de migrants en situation irrégulière, le nombre d'entrées dans l'UE via la route de Méditerranée centrale était tombé à 4 500 en 2010, année de plus bas étiage.

Le conflit de 2011 se traduit par une hausse des passages vers l'Europe. Cependant, ce mouvement reste de moindre ampleur que celui formé par la fuite de 800 000 migrants vers les pays voisins (Tunisie et Egypte) qui, pour la plupart, seront ensuite rapatriés vers leur pays d'origine. A la chute du régime de Kadhafi, les milices prennent en effet le contrôle des migrants illégaux, en particulier dans le sud du pays, dans une optique sécuritaire et répressive. Les migrants arrêtés en situation irrégulière sont placés dans une quarantaine de centres de détention où ils subissent exactions, extorsions de rançons et travail.

- **2014 marque un changement d'échelle**

À compter de 2013 et surtout de 2014, on observe pourtant une nette augmentation du nombre de départs depuis la Libye vers l'Europe. Si l'année 2014 est marquée par une **hausse transitoire significative des passages de Syriens** ayant transité par l'Egypte ou l'Algérie avant que s'ouvre largement à eux en 2015 la route de Méditerranée orientale, l'analyse des chiffres pour les autres nationalités (Erythréens, Nigériens, Bangladais, Sénégalais, Soudanais...) révèle une **tendance générale à l'augmentation des départs de la Libye vers l'Europe depuis 2014**.

Ce phénomène est une conséquence de l'instabilité politique, de l'effondrement des structures étatiques et de la dégradation sécuritaire qui affectent le pays à compter de 2014. Les **difficultés économiques, les conditions de vie de plus de plus précaires** et le rejet de la société libyenne

ont sans doute **conduit une partie des migrants présents en Libye à tenter la traversée de la Méditerranée.**

Dans le même temps, **la guerre civile et la crise économique ont favorisé le développement de l'économie informelle**, le trafic de migrants apparaissant comme une source de revenus parmi d'autres. Le manque de liquidités dans le pays en 2014-2015 pourrait avoir encouragé cette activité, dans la mesure où elle permet d'accéder facilement et rapidement à des devises. L'émergence et la structuration d'une offre de services s'adressant aux migrants ont évidemment contribué à la recrudescence des passages vers l'Europe, les passeurs libyens approchant les migrants présents sur le territoire voire démarchant à distance des candidats au départ dans leur pays d'origine pour proposer leurs services.

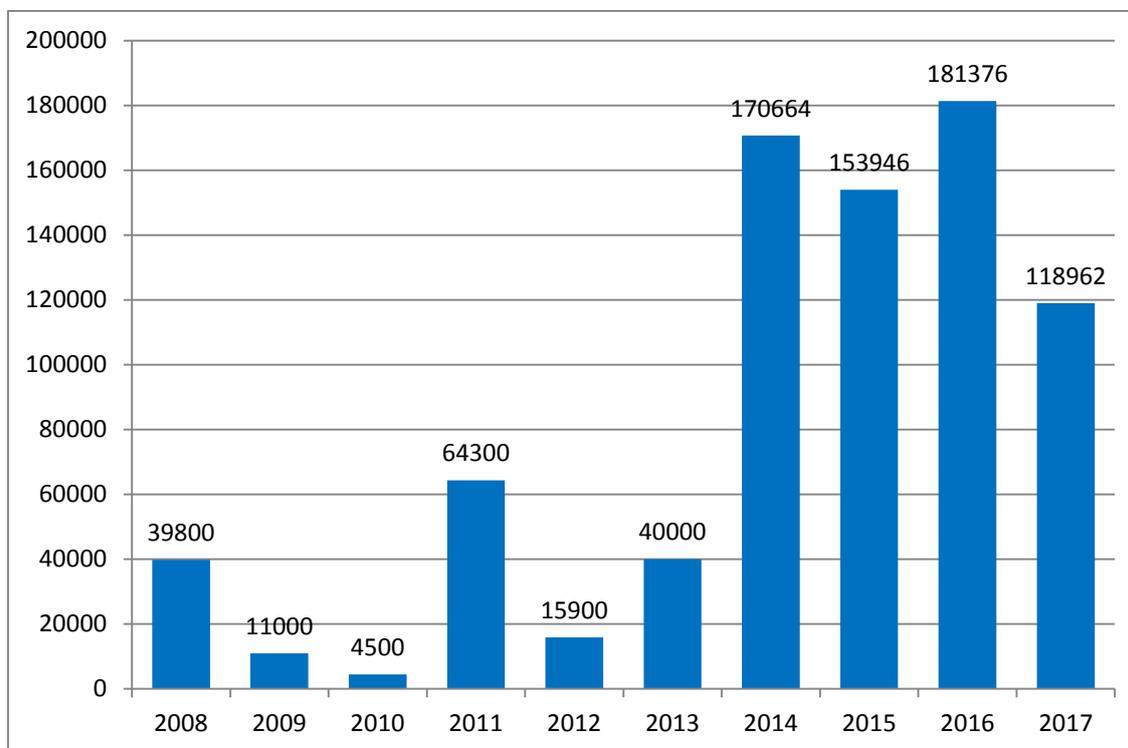
La combinaison de cette situation en Libye avec certains facteurs exogènes (difficulté des ressortissants subsahariens à trouver du travail dans les villes du golfe de Guinée, reconversion de la région du nord du Mali, autour de la ville d'Agadez, dans le trafic de migrants après l'arrêt de l'activité touristique lié au terrorisme...) a contribué à **structurer les routes migratoires passant par le territoire libyen** et à y faire émerger une véritable économie de la migration.

- **Les origines des migrants et les routes empruntées**

La Libye est ainsi devenue ces dernières années **un pays de transit pour les migrations**, alimentant 90 % des traversées vers l'Europe sur la route de Méditerranée centrale (les autres départs, moins nombreux, se faisant depuis l'Égypte et la Tunisie, les arrivées se faisant en Italie et à Malte).

En 2016, celle-ci est devenue **la voie la plus empruntée vers l'Europe**, après la fermeture de la route de Méditerranée orientale suite à l'accord passé entre l'UE et la Turquie et le tarissement - plus ancien - de la route de Méditerranée occidentale grâce à la coopération mise en place entre l'Espagne, le Maroc, le Sénégal et la Mauritanie.

Nombre d'arrivées sur la route de Méditerranée centrale



Source : FRONTEX

Les migrants transitant par la Libye proviennent de deux zones et empruntent des itinéraires bien identifiés :

- **l'Afrique de l'ouest** : les principaux pays d'origine étant le Nigéria, le Niger, la Gambie, le Sénégal, la Côte d'Ivoire et la Guinée ; il faut toutefois souligner que les migrants originaires de pays sahéliens (Niger, Mali, Tchad), qui constituent une part non négligeable de ce flux, sont des saisonniers se rendant en Libye pour y travailler quelques mois, le plus souvent dans les territoires agricoles du sud du pays ;

Sur la **route de l'ouest**, les migrants se rendent librement et sans visa au Niger, empruntant les lignes de bus régulières qui relient les États de la CEDEAO, jusqu'à la ville d'Agadez. Sur place, ils trouvent tous les services (hébergement, transports) nécessaires à la poursuite de leur trajet, qui implique la traversée du désert et le franchissement irrégulier de la frontière, via Séguédine et Toummo. Une petite partie du flux préfère transiter par l'Algérie via Arlit et Tamanrasset avant de rejoindre la Libye par l'ouest à Ghât ou Ghadames.

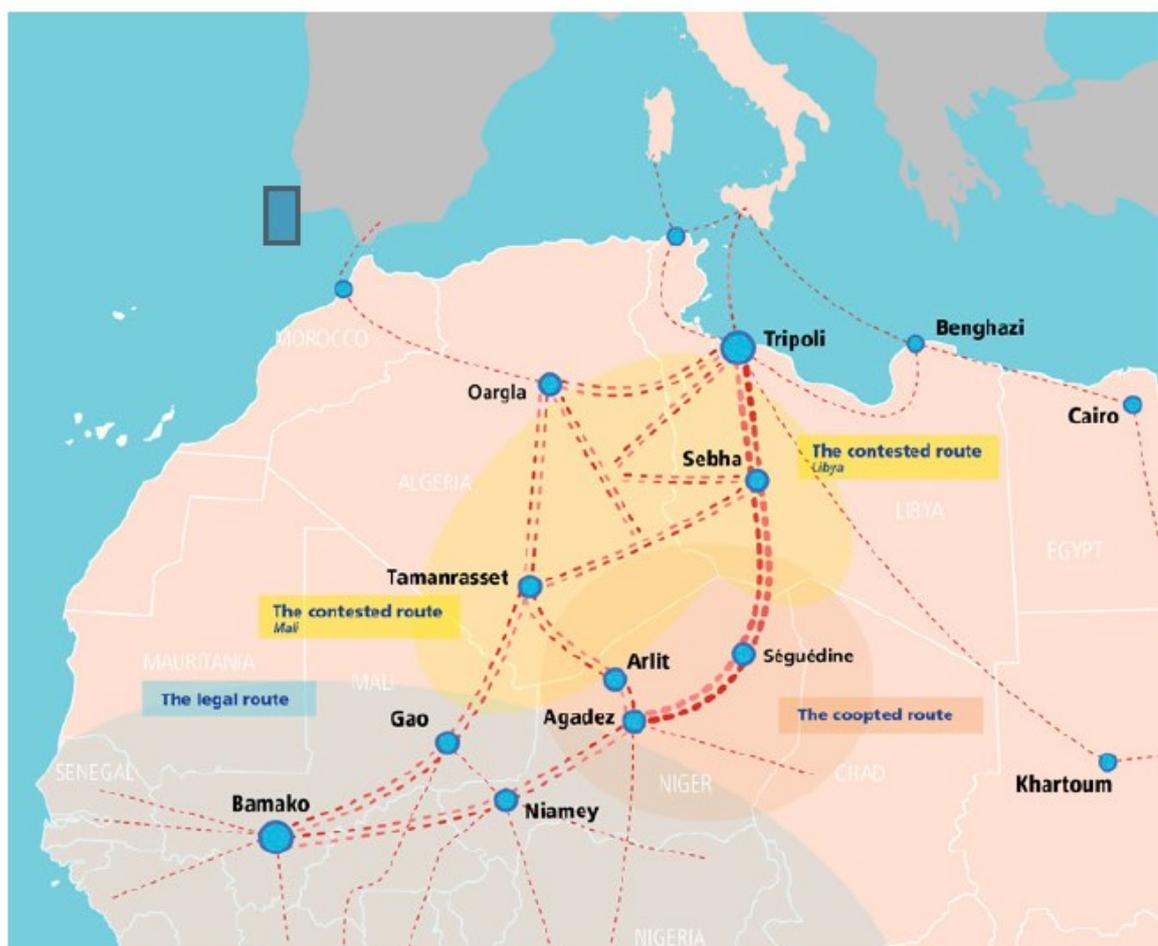
Le franchissement des frontières situées au nord du Niger requérant la détention de visas, le **recours aux services des passeurs est indispensable**. Ceux-ci sont majoritairement des Toubous à la frontière libyenne et des Touaregs à la frontière algérienne. Une fois en Libye, les migrants passent

aux mains d'autres trafiquants (comme ceux de la tribu des Ouled Suleiman à Sebha ou ceux des milices de Zintan à Ghadanes), les réseaux étant de plus en plus organisés et structurés à mesure que l'on s'approche des côtes.

- **la Corne de l'Afrique** : prenant sa source en Erythrée, Ethiopie et Somalie, la route de l'est transite par le Soudan avant de rejoindre la ville de Koufra dans l'est de la Libye. Sur cette route opère un petit nombre de réseaux très organisés, dont les acteurs sont issus des pays d'origine des migrants et qui leur proposent une prise en charge à l'échelle internationale, parfois jusqu'en Italie. Khartoum fait figure de plaque tournante. En Libye le transport est assuré par des passeurs libyens. Cependant, les passeurs de la nationalité des migrants sont aussi présents dans le pays : ainsi un centre de migrants à Beni Walid serait tenu par des Erythréens.

Les principales routes sahariennes des migrations

The main trans-Saharan migration routes



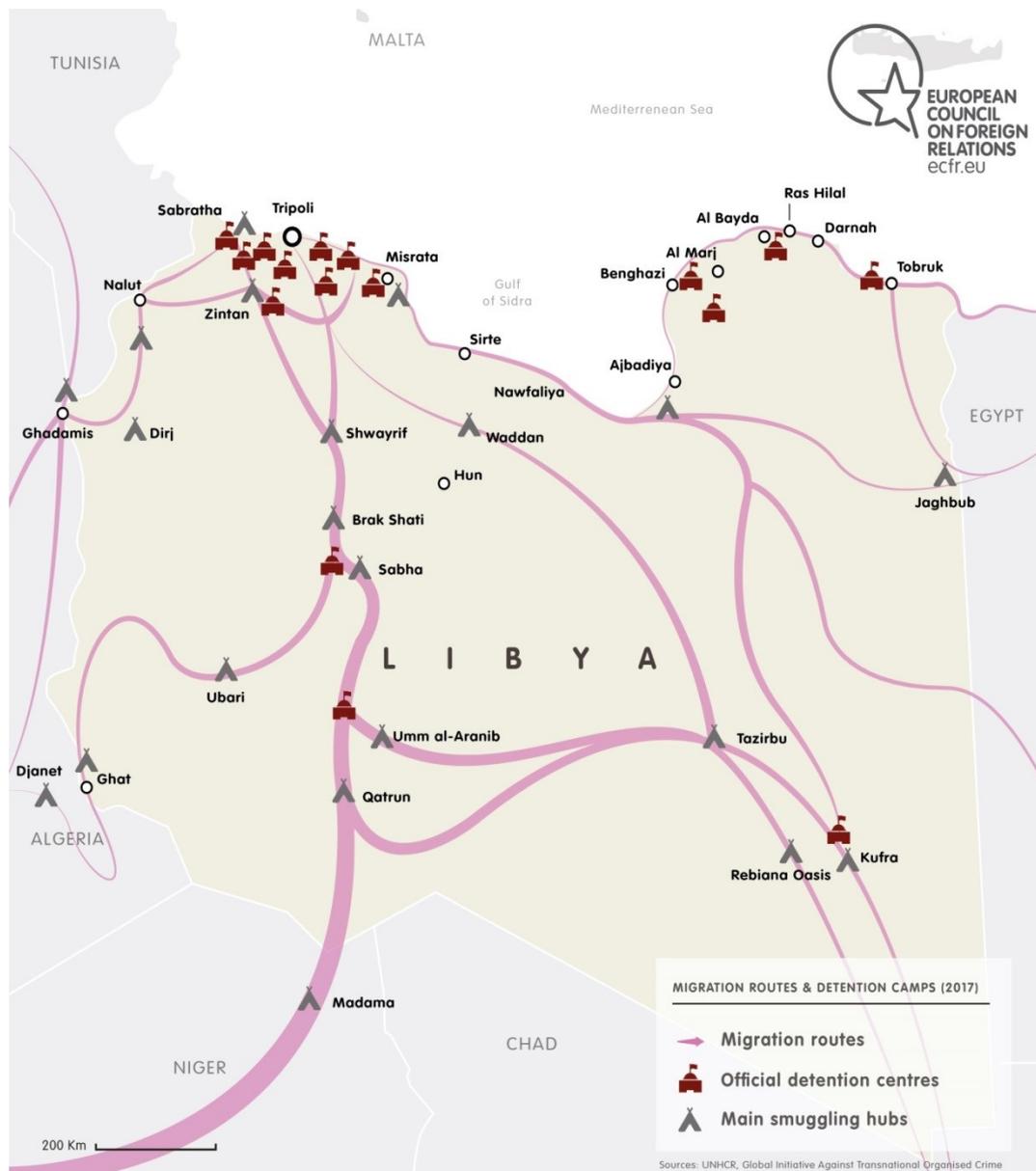
Source : CRU report, *The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*, F. Molenaar février 2017, Clingendael

Les migrants originaires d'Afrique de l'ouest sont majoritairement des **migrants économiques** alors que ceux venant de la Corne de l'Afrique

sont davantage des personnes en **demande de protection internationale** (asile). Cependant, on trouve des réfugiés et des migrants dans les deux cas. En réalité, il s'agit **de flux mixtes**.

Qu'ils soient originaires de l'est ou de l'ouest, **les flux convergent pour la plupart vers Sebha puis se dirigent vers la Tripolitaine** qui, avec sa côte sableuse, se prête le plus aux embarquements. Dans cette région, les migrants attendent en général autour de Beni Walid, avant d'embarquer dans les villes portuaires du « croissant migratoire ». La principale ville pour les embarquements a d'abord été Zuwara puis, après qu'une mobilisation citoyenne ait débarrassé celle-ci du trafic de migrants en 2015, les départs se sont concentrés à Sabratha. Les milices opérant dans cette dernière s'étant placées en 2017 sous l'égide du GEN et combattant désormais officiellement les trafiquants, c'est la **ville de Zawiya** qui est devenue la principale zone des départs.

Routes migratoires et centres de détention en Libye en 2017



Sources: Mattia Toaldo « Don't close borders, manage them: how to improve EU policy on migration through Libya » 15 juin 2017 ©ECFR¹

- **Les dangers de la route**

S'ils l'ignorent bien souvent en partant, les migrants se retrouvent sur ces routes exposés à tous les dangers. Qu'il s'agisse de la **traversée du désert ou du voyage en mer vers l'Europe**, ils risquent leur vie à chaque instant. Dans le Sahara, ils sont convoyés dans des pick-ups surchargés qui foncent à toute allure pour échapper aux contrôles. Parfois, ils tombent des véhicules et sont abandonnés à leur sort. Ils peuvent être arrêtés par des groupes armés qui les dévalisent ou les kidnappent pour obtenir des

¹ http://www.ecfr.eu/publications/summary/dont_close_borders_manage_them_7297

rançons. Rackettés, malmenés, privés d'eau et de nourriture, **ils effectuent leur long voyage sous la contrainte**, passant de mains en mains. Beaucoup doivent travailler à des conditions très désavantageuses, vulnérables à toutes les formes d'exploitation.

Sur le territoire libyen, les migrants sont fréquemment arrêtés et enfermés dans des **centres de détention**, dont une partie seulement est sous le contrôle des autorités gouvernementales, les autres étant aux mains de diverses milices. Dans ces centres où la violence est banalisée, ils subissent des traitements inhumains et dégradants, sont torturés, leurs familles devant verser des rançons pour obtenir leur libération. Ils sont couramment cédés à d'autres centres ou revendus à des trafiquants. Le système répressif et cruel pratiqué dans ces centres est décrit avec précision par les rapports établis par les ONG à partir des témoignages recueillis auprès de migrants¹ .

Enfin, la dernière étape, **la traversée de la Méditerranée**, est sans doute la plus dangereuse. Contraints d'embarquer sous la menace dans des embarcations surchargées, inadaptées à la navigation et ne disposant que d'un minimum de carburant, les migrants souffrent de mille maux et sont à la merci des naufrages. Selon l'OIM, **4 581 migrants sont morts en 2016 sur la route de Méditerranée centrale, route migratoire la plus dangereuse et la meurtrière du monde**.

- **L'économie de la migration**

Compte tenu de la croissance qu'il a enregistrée ces dernières années, le trafic de migrants pèse d'un poids considérable dans l'économie libyenne. Même si certains observateurs pensent qu'il reste inférieur à celui d'autres trafics comme celui d'essence, d'armes ou de drogue, **sa contribution au PIB** n'en serait pas moins de l'ordre de **20 à 25 %**, soit 1,5 milliard de dollars par an.

L'existence des réseaux organisés de bout en bout est discutée. Il semblerait que cette activité ait un **caractère relativement atomisé dans le sud du pays**, où n'importe qui peut sans trop de difficultés s'improviser passeur de migrants et espérer tirer des revenus confortables de cette activité (un conducteur de minibus transportant des migrants gagne 125 à 190 dollars par trajet de la frontière à Sebha, voire jusqu'à 3 750 dollars s'il possède son propre véhicule, acheté 10 000 dollars). Elle devient plus **structurée et professionnelle à mesure que l'on s'approche des points d'embarquement**. Il faut souligner les connexions étroites voire la confusion entre réseaux de passeurs et autres réseaux de trafiquants.

L'économie de la migration irrigue l'ensemble du pays. Elle fait vivre tout un tissu économique local (commerces, locations...) qui fournit biens et services aux trafiquants, se substituant même parfois à des activités

¹ Voir par exemple le rapport intitulé « Libye, un obscur réseau de complicités », Amnesty International, 2017.

traditionnelles moins rentables (cas des pêcheurs de la côte tripolitaine convertis en passeurs). Elle est aussi une **source de revenus importante pour les groupes armés** qui rackettent les trafiquants ou prennent le contrôle des filières. Les enjeux financiers liés à l'exploitation des détenus expliquent les rivalités entre ces groupes pour le contrôle des centres de détention. La revente de détenus d'un centre à l'autre en fonction de la capacité contributive estimée de chaque nationalité procède de la même **logique d'extorsion**.

Sous-payés et disposant de moyens insuffisants, les **fonctionnaires se rendent fréquemment complices de ce système de prédation** et entretiennent des relations de collusion avec les réseaux de trafiquants. Par exemple, dans les centres de détention dépendant du ministère de l'intérieur, il existe souvent une sorte de partage des tâches¹ entre les milices qui assurent la sécurité et fournissent les gardiens, et le Département du contrôle des migrations irrégulières (DCIM) qui prend en charge les aspects administratifs de la détention.

b) Une réponse européenne aux effets contrastés et retardés

- **Une réponse globale mise en œuvre à compter de 2015**

Principal pays d'arrivée (avec Malte) des migrants transitant par la Méditerranée centrale, **l'Italie affronte seule, dans un premier temps, le flux migratoire en augmentation**. Faute de réponse européenne, elle prend en 2013 l'initiative d'une opération maritime *Mare Nostrum* destinée à recueillir les migrants naufragés sur cette route, appuyée dans cette mission de sauvetage par diverses ONG. À cette opération italienne succède en octobre 2014 la première opération européenne de contrôle des frontières maritimes au large de l'Italie, **Triton**, opérée par l'agence FRONTEX.

L'augmentation de la pression migratoire aux frontières de l'UE (en particulier la crise qui se noue en Grèce sous l'effet des arrivées massives de demandeurs d'asile en provenance du Levant) et la multiplication des naufrages (notamment en avril 2015 un naufrage impliquant plus de 700 migrants au large de Lampedusa) conduisent les États européens à **mettre en œuvre dans l'urgence, à compter de l'été 2015, un plan d'action** inspiré d'un document² publié quelques mois plus tôt par la Commission européenne.

Il est d'abord décidé d'augmenter significativement les moyens consacrés aux opérations de surveillance des frontières maritimes en Méditerranée, l'agence Frontex, devenue agence européenne de gardes-frontières et gardes-côtes voyant ses missions et son statut confortés (règlement du 6 octobre 2016).

¹ CRU Report "Turning the tide : the politics of irregular migration in the Sahel and Libya", F. Molenaar et F. El Kamouni-Janssen, Clingendael, février 2017.

² Agenda européen pour la migration.

Pour aider les pays situés en première ligne (Italie et Grèce) pour l'accueil des migrants, des **centres d'accueil et d'enregistrement (dits « hotspots »)** sont mis en place avec le soutien européen dans les principaux points d'arrivées (îles de la mer Egée et Sicile). Dans ces centres, les agences de l'Union européenne (FRONTEX, le bureau européen de l'asile EASO et Europol), appuyées par les États membres, apportent une **assistance aux États dits de première entrée** pour accomplir les formalités qui leur incombent (identification, enregistrement, contrôle) et opérer un tri entre les demandeurs d'asile potentiels et les migrants n'ayant pas vocation à entrer dans l'UE.

En complément, les États membres s'accordent, non sans difficultés et uniquement sur la base du volontariat, sur un **programme temporaire de relocalisations**, consistant en une répartition entre eux d'un total de 160 000 demandeurs d'asile arrivés en Grèce et en Italie entre septembre 2015 et septembre 2017.

En Méditerranée centrale, une opération maritime spécifique est lancée dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) : **l'EUNAVFOR Med SOPHIA**, dont l'objectif est de démanteler le modèle économique des passeurs opérant depuis la Libye et d'éviter les pertes de vies humaines en mer.

L'opération EUNAVFOR Med SOPHIA

Constituant, après l'opération *Atalanta* de lutte contre la piraterie dans l'océan indien, la deuxième opération maritime de l'UE dans le cadre de **politique de sécurité et de défense commune (PSDC)**, l'opération EUNAVFOR Med a été **lancée le 20 juin 2015**, en réaction à la multiplication des naufrages au large de la Libye.

Elle a pour mission de **saisir et neutraliser les embarcations et les ressources utilisées par les trafiquants** de migrants. Les moyens dont elle est dotée à ce jour se composent de cinq navires (une frégate allemande, une française, une espagnole, un navire de surveillance britannique et un pétrolier ravitailleur italien), deux hélicoptères (un italien et un espagnol) et trois avions (deux luxembourgeois et un espagnol), **mis à la disposition, ainsi que le personnel, par chacun des États contributeurs**. Le budget commun s'élève à 6 millions d'euros pour la période du 27 juillet 2017 au 31 décembre 2018, ce qui est assez modeste. Le mandat actuel court jusqu'au 31 décembre 2018.

Après une première phase, consacrée à la collecte de renseignement, qui a permis d'identifier plusieurs réseaux, le **passage à une deuxième phase, - dite 2a -** visant à permettre l'arraisonnement, la fouille, la saisie et le déroutement **en haute mer** des navires et embarcations suspectées d'être utilisées pour la traite ou le trafic, a été **décidée le 7 octobre 2015**. Cette évolution a été facilitée par l'adoption par le Conseil de sécurité des Nations-Unies d'une résolution 2240 le 9 octobre 2015 qui autorise le recours « à tous les moyens dictés par les circonstances pour lutter contre les trafiquants de migrants et d'êtres humains », ce qui implique le recours à la force.

Il n'a pas été possible d'aller au-delà de cette deuxième phase alors que le mandat initial prévoyait la possibilité déployer Sophia **dans les eaux territoriales libyennes**

(**phase 2b**) pour y mener les mêmes actions d'arraisonnement, de fouille, saisie et déroutement des navires et embarcations suspectes, et a fortiori (**phase 3**) de **conduire des actions à terre contre les passeurs**. En effet, cela supposait une invitation de l'État libyen, impossible à obtenir jusqu'à présent et/ou (ce point a fait l'objet d'un débat) une nouvelle résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, à laquelle la Russie fait obstacle.

Depuis sa mise en place, l'opération Sophia a neutralisé 470 embarcations et contribué à arrêter 110 passeurs. Dans les faits, l'action de SOPHIA a aussi beaucoup porté sur du **sauvetage en mer (40 000 personnes recueillies entre octobre 2015 et février 2018)**, au point qu'il lui a été reproché de faciliter – involontairement – l'activité des passeurs.

C'est en partie pour cette raison qu'elle s'est vue confier de **nouvelles missions en juin 2016** : la **formation des gardes-côtes libyens** (200 formés à ce jour) et une contribution à la mise en œuvre de **l'embargo des Nations Unies sur les armes**. Depuis juillet 2017, elle est également chargée de recueillir des informations sur les exportations illicites de pétrole en provenance de Libye.

L'opération Sophia bénéficie depuis 2016 (décision du sommet de l'OTAN de Varsovie de juillet 2016) d'un **appui de l'OTAN** en matière de recueil d'informations dans le cadre de l'opération *Sea Guardian*.

L'Union européenne a également adopté des **mesures d'ordre général pour lutter contre les passeurs** (plan d'action, création d'un centre contre le trafic de migrants au sein d'Europol) ainsi que, plus récemment, des mesures restrictives tendant à contrôler l'exportation de matériel de type zodiaque vers la Libye.

Enfin, un volet important de ce plan est le **renforcement de la coopération avec les pays tiers**, qu'ils soient pays de transit ou pays d'origine. Pour la migration africaine, c'est le **sommet de La Valette des 11 et 12 novembre 2015** qui donne une impulsion à cette politique. Son ambition était de définir les termes d'un partenariat global destiné à résoudre la crise migratoire en Méditerranée centrale. L'idée est **d'impliquer plus fortement les pays africains dans la gestion de leurs frontières et la lutte contre l'immigration irrégulière** en contrepartie d'une assistance accrue, d'aide au développement et d'ouverture de voies légales de migration. Ce sommet a donné lieu à l'adoption d'un plan d'action comportant cinq domaines prioritaires de coopération, et à la création d'un « **fonds fiduciaire d'urgence** en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière en Afrique » dit **FFU**¹.

Doté de crédits européens et de contributions des États membres, le FFU a vocation à financer des projets destinés à produire des effets rapides dans des zones identifiées comme étant des sources de migration, que ce soit par la création d'activités offrant des perspectives d'emploi, la mise à niveau des services de base (éducation, santé) ou le renforcement des capacités des États.

¹ EU Emergency Trust Fund for Africa.

Cet instrument a été complété en juin 2016 par l'adoption d'un **nouveau cadre de partenariat européen** prévoyant la passation de pactes sur mesure (« **compacts**») avec des pays tiers, en priorité cinq d'entre eux en Afrique : le Niger, le Nigéria, le Sénégal, le Mali et l'Éthiopie¹. Ces pactes visent à mobiliser, sous forme d'incitations positives ou négatives, l'ensemble des financements attribués par l'Union européenne à ces pays dans l'objectif de freiner leurs flux migratoires vers l'Europe. Ces instruments prévoient des actions de coopération policière et sont assortis (ou ont vocation à l'être) d'**accords de réadmissions** visant à faciliter le retour des migrants en situation irrégulière dans leurs pays d'origine.

Le bilan de ces actions de coopération est inégal, les pays africains n'y trouvant pas toujours leur intérêt alors que la migration représente pour eux une source importante de revenus. **Cette politique a cependant porté ses fruits avec le Niger**, qui a démontré sa volonté de coopérer (*cf infra p. 111*).

La France se montre **très impliquée sur ce volet extérieur de la politique migratoire européenne** compte tenu de ses liens avec de nombreux pays africains et de sa forte exposition aux migrations en provenance de cette zone. Cette implication a notamment pris la forme d'une action auprès des autorités nigériennes et tchadiennes en vue de les inciter à renforcer le contrôle de leurs frontières. Dans le but de favoriser la coopération, elle a pris l'initiative d'accueillir **le 28 août 2017 à Paris un sommet sur la migration** réunissant le Premier ministre libyen et les représentants du Niger, du Tchad, de l'Italie, de l'Espagne et de l'Allemagne. A la suite de cette réunion elle s'est engagée à réinstaller 3 000 réfugiés depuis le Niger et le Tchad d'ici 2019 et à augmenter de 10 millions d'euros sa contribution au HCR et à l'OIM, dont 6 millions à travers le FFU.

- **Les initiatives italiennes**

Les mesures prises au plan européen n'ont pas eu d'effets immédiats sur les flux. En effet, les traversées se poursuivent, avec la complicité plus ou moins volontaire des ONG qui interviennent à proximité des côtes libyennes pour recueillir les migrants en détresse. La plupart des migrants recueillis sont débarqués dans des ports italiens, principalement en Sicile. Depuis 2011, ce sont **plus de 700 000 migrants irréguliers qui sont arrivés en Italie par la mer**.

Rome s'estime peu aidée par ses partenaires européens. Sourds à ses appels, beaucoup (notamment les pays du groupe de Visegrad) refusent d'appliquer le plan de relocalisations et se montrent opposés à toute évolution du règlement de Dublin dans le sens d'un partage plus équitable de la charge des réfugiés. La question migratoire **empoisonne les relations**

¹ La signature de tels pactes est envisagée à moyen terme avec la Tunisie, la Libye, l'Érythrée, la Somalie, le Soudan, le Ghana, la Côte d'Ivoire, l'Algérie, le Maroc, l'Afghanistan, le Bangladesh et le Pakistan.

de Rome avec ses voisins, notamment la France et l'Autriche, qui se prémunissent des mouvements secondaires (relativement nombreux et concernant des migrants ayant souvent échappé à l'enregistrement en Italie) en multipliant les contrôles policiers aux frontières intérieures. Submergée par les demandes d'asile (125 000 demandes enregistrées en 2017, des structures d'accueil saturé), l'Italie est confrontée au **mécontentement croissant d'une partie de sa population** face à ce qu'elle perçoit comme un changement d'échelle du phénomène migratoire, ainsi qu'à une montée de l'influence des partis extrémistes exploitant la question migratoire, à quelques mois des élections législatives. C'est dans ce contexte, alors que les flux mensuels ne cessent d'augmenter, que l'Italie décide de **renforcer son implication en Libye pour lutter contre les traversées des migrants**.

Cette volonté est consacrée par la signature le 2 février 2017 d'un **mémorandum d'accord entre le premier ministre italien Paolo Gentiloni et le chef du gouvernement Sarraj**, par lequel Rome s'engage à renforcer son assistance aux autorités libyennes pour le contrôle des frontières sur terre et sur mer.

Alors qu'elle joue déjà un rôle de premier plan dans l'opération Sophia (dont le quartier général se trouve à Rome et dont le commandement est italien), **l'Italie s'investit prioritairement dans la surveillance des côtes libyennes** : à la manœuvre pour la formation des gardes-côtes libyens (mission à laquelle elle consacre plus de 400 hommes), elle leur apporte aussi son soutien logistique. Elle impose également aux ONG présentes dans la région le respect d'un « code de bonne conduite » qui les conduit à se retirer ou, du moins, à se tenir à distance des côtes. Autorisée à pénétrer dans les eaux territoriales libyennes, l'Italie y exerce une surveillance active et organise l'intervention des gardes-côtes libyens quand une embarcation de migrants est repérée.

Un deuxième volet de son action, pour le moins controversé, renvoie aux **négociations qu'elle aurait menées directement avec certaines milices** contrôlant les côtes de la Tripolitaine, y compris des milices proches ou impliquées dans des réseaux de passeurs. De même, elle aurait négocié avec des **tribus du sud** en vue d'obtenir le blocage des flux aux frontières avec le Niger et le Tchad.

L'Italie est aussi présente sur le territoire libyen à travers diverses actions de *capacity building*, notamment auprès du ministère libyen de l'intérieur. C'est ainsi qu'elle forme des gardes-frontières (par exemple à Ghat, dans le sud-ouest du pays, du côté de la frontière avec l'Algérie). De la même manière, elle s'investit **au Niger**, où elle s'est proposé de déployer une mission de formation des forces nigériennes, à laquelle elle est prête à consacrer plus de 400 militaires.

Enfin, elle cherche aussi à promouvoir la **stabilisation et le développement dans le sud du pays** à travers son initiative « plan pour la

paix, la stabilité et la sécurité dans le sud libyen », qui prévoit, dans le cadre d'une stratégie de réconciliation intertribale, la création de centres médicaux et culturelles et la création d'un corps de police contre les trafics. Pour ce projet de 90 millions d'euros, elle recherche des financements européens.

- **Les prémices d'un partenariat migratoire avec la Libye**

Les initiatives italiennes ont ouvert la voie à un rapprochement prudent de l'UE avec la Libye sur la question migratoire.

En janvier 2017, une **communication conjointe** de la Commission européenne et de la Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, intitulée « La migration le long de la route de Méditerranée centrale - Gérer les flux migratoires, sauver des vies », **souligne la nécessité de nouvelles mesures** pour accompagner les efforts que certains États membres (Italie, Malte) déploient face aux flux irréguliers incontrôlés sur la route de Méditerranée centrale, et reconnaît le **gouvernement libyen d'entente nationale comme un partenaire essentiel** dans cette démarche. Elle envisage la possibilité d'y associer les municipalités libyennes et met l'accent sur la nécessité de travailler en étroite collaboration avec les organisations internationales actives dans le pays (HCR et OIM).

La **Déclaration du Conseil européen de Malte du 3 février 2017** se réfère, quant à elle, à l'accord politique passé entre l'Italie et la Libye et souligne la disponibilité des États membres à soutenir l'Italie dans sa mise en œuvre.

Ces intentions débouchent sur **l'adoption en juillet 2017** d'un nouveau **plan d'action « pour soutenir l'Italie, réduire la pression migratoire et renforcer la solidarité »**, doté de 136 millions d'euros, visant notamment à soutenir le renforcement des capacités des autorités libyennes en matière de gestion des frontières, à encourager la création en Libye d'un centre de recherche et de sauvetage maritime, à renforcer les contrôles à la frontière méridionale du pays, en coopération avec les pays du G5 Sahel et à améliorer la protection des migrants. L'essentiel de l'aide européenne à la Libye transite par le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique.

L'aide européenne à la Libye via le FFU

En mai 2018, 237 millions d'euros avaient été alloués à la Libye depuis la création du FFU, à travers six programmes opérés par des agences onusiennes (OIM, HCR, PNUD, UNICEF), des États membres ou des ONG, articulés autour de trois grands axes :

- **la protection et l'aide aux personnes vulnérables et aux migrants** (98,7 millions d'euros) : assistance dans les points de débarquement, les centres de détention et en milieu urbain, soutien aux retours volontaires dans les pays d'origine et à l'évacuation des personnes en besoin de protection, sensibilisation des autorités libyennes de protection des frontières au respect des droits de l'homme ;
- **la stabilisation des municipalités libyennes** (92 millions d'euros) : reconstruction d'infrastructures et de services de base (école, hôpitaux, services sociaux, postes de police...);

- **la gestion intégrée des frontières** (46,3 millions d'euros) : formation et équipement des gardes-côtes, renforcement des capacités dans le sud (région de Ghât).

Un **dernier train de mesures a été pris au plan européen et international à la fin de l'année 2017**, à la suite de l'émoi suscité par les révélations des médias sur le sort des migrants en Libye, notamment le reportage de CNN diffusé le 14 novembre sur une vente aux enchères de migrants.

C'est ainsi qu'à l'occasion du **5^e sommet entre l'Union européenne et l'Union africaine qui s'est tenu à Abidjan les 29 et 30 novembre 2019**, une **réunion tripartite UE-UA-ONU sur la situation des migrants en Libye** a été organisée à l'initiative de la France. Elle a conduit à l'adoption d'une déclaration commune et à la **création d'un groupe de travail conjoint** (*task force*) UE-UA-ONU destinée à améliorer la gestion collective de la crise migratoire et à faciliter le dialogue avec les autorités libyennes. Cet instrument de coordination doit notamment aider à mieux lutter contre les trafiquants, à faciliter la réadmission dans leurs pays d'origine des migrants bloqués en Libye et à améliorer la protection des migrants et des réfugiés dans ce pays, avec le soutien financier de l'Union européenne. Le groupe de travail s'est notamment donné pour **objectif de rapatrier ou d'évacuer en six mois l'ensemble des 19 000 migrants se trouvant fin 2017 dans les 24 centres de détention** contrôlés par le gouvernement (sur les 42 recensés en Libye).

Au nombre des initiatives prises dans le droit fil de ce sommet figure aussi **l'adoption, le 7 juin 2018, de sanctions individuelles par le Conseil de sécurité des Nations Unies** à l'encontre de six trafiquants de migrants, après qu'ont été vaincues les réticences de la Russie (pour des raisons de principe) et de l'Italie (qui craint des conséquences négatives sur le processus politique ainsi que sur le contrôle des flux). Ces sanctions, qui consistent en un gel des avoirs et une interdiction de voyager, sont dirigées contre quatre Libyens et deux Erythréens.

4. Une zone de prospérité pour la criminalité organisée

A la crise politique et sécuritaire, s'ajoute une lutte acharnée pour le contrôle des trafics sur le territoire libyen. **La Libye est devenue un terrain fertile pour la criminalité organisée, venue se substituer à l'économie légale en l'absence d'un État de droit.** La crise de liquidités, d'approvisionnement et de délivrance des services de base ne font que les renforcer. Les trafics deviennent la principale source de revenus de certaines populations en l'absence d'alternatives, notamment dans le sud, au cœur des axes stratégiques. Une **véritable économie de la prédation s'est installée.**

a) *Typologie des trafics en Libye*

Les trafics sont interconnectés : nombre d'entre eux empruntent les mêmes circuits et ils sont généralement contrôlés par les mêmes acteurs, à savoir des groupes armés. Ces derniers prélèvent des commissions ou participent activement aux activités criminelles. Les filières djihadistes, qui reposent principalement sur des fonds propres et des financements étrangers, participent également à ces trafics. Les principaux trafics, en dehors de celui d'êtres humains, concernent les hydrocarbures, les armes, l'or, la drogue et les médicaments.

(1) Le trafic d'armes : la Libye comme plaque tournante

Le secrétaire général des Nations unies, dans son rapport sur l'application de la résolution 2357 (2017) du Conseil de sécurité a rappelé que « *les flux illicites d'armes et de matériel connexe à destination ou en provenance de la Libye demeurent un sujet de préoccupation régional et international* »¹.

En janvier 2018, Ghassan Salamé avait déjà interpellé le Conseil de sécurité sur **l'importance du stock d'armes sur le territoire libyen, évalué à près 20 millions pour 6 millions d'habitants**². Elles sont en partie l'héritage de la chute du régime de Kadhafi. La porosité des frontières, où s'organisent des flux entrants et sortants, vient renforcer les chiffres.

La Libye est un pays de transit et de destination des armes. À titre d'exemple, le Groupe d'experts des Nations unies sur le Soudan a rapporté ce trafic dans son rapport final du 28 décembre 2017³. Le panel d'experts sur la Libye a confirmé ce phénomène dans son rapport du 17 juin 2017, en documentant le trafic vers et depuis le Niger et la Tunisie. Les autorités nigériennes ont toutefois indiqué que le trafic d'armes en provenance de la Libye avait diminué en 2017, mais que des migrants continuaient d'être utilisés pour transporter des armes de part et d'autre de la frontière.

Ce trafic constitue une importante source de revenus à l'échelle locale. Selon le Groupe d'experts, les marchés de Zintan, de Misrata, d'Ajdabiya et Waw sont les théâtres d'un « commerce actif d'armes », citant l'exemple de vente de système avancé, tel qu'un système antichar « Milan », vendu pour la somme de 9 000 dollars avec quatre missiles. Ce trafic d'armes est étroitement lié au phénomène du mercenariat : les services de combattants sont proposés en complément des armes.

Ces armes létales ou bien modifiées à des fins militaires, sont également vendues sur le marché virtuel, par l'intermédiaire des réseaux sociaux.

¹ Rapport du Secrétaire général du 11 mai 2018, Application de la résolution 2357 (2017), S/2018/451, para. 1.

² Intervention du RSSGNU devant le Conseil de sécurité du 17 janvier 2018, CS/13165.

³ Groupe d'experts sur le Soudan, rapport d'information du 28 décembre 2017, S/2017/1125*.

Le trafic local n'est pas seulement terrestre. L'opération PSDC Eunavfor Med *Sophia*, qui lutte contre le trafic maritime au large des côtes, a inspecté à deux reprises le navire El Mukhtar, les 1^{er} mai et 19 juin 2017. Ce navire, dont on ne connaît pas l'État du pavillon, se rendait de la ville de Misrata à Benghazi et des armes sous le coup de l'embargo sur les armes avaient été saisies¹.

(2) Les trafics de drogues, de médicaments et d'or

La Libye est un marché et une zone de transit pour plusieurs produits stupéfiants comme le cannabis, l'héroïne, la cocaïne et les méthamphétamines. Le trafic de cannabis représenterait une manne financière de 800 millions de dollars par an dans le Sahel. **Sur ce trafic comme sur celui de médicaments, il existerait une jonction importante entre la criminalité organisée et les activités terroristes** : le 3 novembre 2017, une cargaison de plus de 24 millions de pastilles de tramadol (également appelée « drogue du combattant »), d'une valeur d'environ 50 millions d'euros avait été saisie dans le port de Gioia Taura, en Calabre². Ce trafic était organisé par Daech et avait pour destination plusieurs théâtres comme la Libye, la Syrie et l'Irak, où la pastille est revendue à un prix de 2 dollars. Au même moment, 18 millions de tablettes de ce même médicament étaient saisies dans le port de Benghazi³.

La Libye est également en proie au trafic d'or. D'importantes réserves aurifères existent dans le sud du pays, dans la ville de Mourzouq, à 150 kilomètres de Sebha. Les réserves sont contrôlées par les Toubous et 15 kg d'or seraient extraits chaque jour, pour une valeur locale estimée à 400 000 dollars.

Les trafics de drogues, de médicaments et d'or feraient l'objet d'un contrôle plus étroit que celui d'hydrocarbures.

(3) Le trafic d'hydrocarbures

Le trafic de pétrole représente une importante perte d'argent pour la Libye, que le président de la *National Oil Company* a évalué à 750 millions de dollars par an à l'occasion du sommet organisé les 18 et 19 avril 2018 *Oil & Fuel Theft*⁴.

(a) Le trafic de pétrole brut

Le trafic d'hydrocarbures est particulièrement développé en Libye et concerne en premier lieu les produits raffinés bien que certains cas

¹ Rapport du Secrétaire général du 11 mai 2018, Application de la résolution 2357 (2017), S/2018/451, para. 3.

² « Trafic de drogue organisé par l'EI : des millions de pastilles saisies en Italie », RFI, 4 novembre 2017.

³ « Major Benghazi port drugs bust », *Libya Herald*, 2 novembre 2017.

⁴<https://noc.ly/index.php/en/new-4/3511-noc-chairman-sanalla-launches-major-anti-fuel-smuggling-initiative-fuel-theft-and-smuggling-a-major-corrosive-loss-to-libyan-economy>.

d'exportations illicites de pétrole brut aient été dénoncés par la *National Oil Company*.

Les exportations de pétrole brut autre que par l'intermédiaire de la *National Oil Company* ou des entités explicitement autorisées par la NOC sont interdites par la résolution 2146 (2014) du Conseil de sécurité des Nations unies. Le 27 avril 2016, un navire battant pavillon indien (le *Distya Ameya*) avait été le premier à être inscrit sur la liste des sanctions en application de la résolution 2146, qui vise à empêcher les tentatives d'exportation illicite de pétrole brut depuis la Libye¹. Cette tentative d'exportation avait été organisée par le Gouvernement de Bèïda, comme le démontre la publication de la *National Oil Company* auprès du Conseil présidentiel². **Il est ainsi interdit à l'administration parallèle, en l'occurrence la NOC installée à l'est du pays, d'exporter du pétrole brut.**

(b) Le trafic de produits raffinés

Un récent rapport réalisé par Tim Eaton pour le programme Afrique du Nord et Moyen-Orient de *Chatham House*, a classé le trafic de carburants en trois principales catégories, à savoir :

- **la contrebande transfrontière de petits volumes de carburant ;**
- **le détournement de l'approvisionnement en carburant dans le pays, ensuite revendu au taux du marché noir au lieu du taux subventionné ;**
- **la contrebande maritime de grande quantité.**

L'ampleur de ce trafic s'explique par les subventions versées par l'État : la Banque centrale libyenne subventionne le carburant, ce qui conduit à réduire drastiquement le coût des produits raffinés sur le marché local et incite les contrebandiers à profiter des très faibles prix pour réaliser d'importantes marges.

Selon la Cour des comptes libyenne, l'État libyen a dépensé 30 milliards de dollars durant ces cinq dernières années pour les subventions des produits raffinés, avec une répartition de 80% pour les produits importés et 20% pour les produits locaux³.

Le coût de l'import de produit raffiné a été estimé à 2,9 milliards de dollars pour l'année 2016 et à 5 milliards de dollars en 2017 selon les informations du rapport intérimaire du Groupe d'experts des Nations unies, rapportées par le rapport « *Libya's War Economy* » de *Chatham House*. **Selon**

¹ Résolution 2146 (2014), para. 10.

² "NOC acts to block illicit export of oil from Libya by parallel administration", 22 avril 2016, disponible sur <https://noc.ly/index.php/en/new-4/1452-noc-acts-to-block-illicit-export-of-oil-from-libya-by-parallel-administration>.

³ « Audit Bureau : Libya spent \$30 billion on fuel subsidies in five years », *Libya Observer*, 19 août 2017, <https://www.libyaobserver.ly/economy/audit-bureau-libya-spent-30-billion-fuel-subsidies-five-years>.

la Cour des comptes, 30% du carburant subventionné ferait l'objet de contrebande.

(i) La contrebande transfrontalière

La contrebande transfrontière est antérieure aux événements de 2011 et de 2014. **Compte tenu des prix nettement inférieurs sur le marché libyen, des trafics de petites quantités se sont traditionnellement organisés par la voie terrestre depuis la Libye vers les pays frontaliers.**

En Tunisie, le prix du carburant était de 1,8 DT soit 0,75 dollar par litre à la mi-2018, contre seulement 0,15 DL, soit 0,11 dollar en Libye. Les trafiquants peuvent ainsi réaliser une marge importante en profitant des subventions de la Banque centrale libyenne. Cette contrebande ne représente pas la plus importante des pertes pour l'État libyen.

(ii) Détournement de l'approvisionnement subventionné revendu au marché noir

Le détournement des produits raffinés subventionnés pour les revendre sur le marché noir est un autre procédé utilisé par les trafiquants pour s'enrichir. Ce type de trafic est mal documenté. Il serait mis en place grâce à la complicité de certaines personnes dans l'administration et par la falsification de documents, permettant la livraison des produits à des stations-services fantômes ou qui ne sont pas officielles.

(iii) La contrebande maritime

La contrebande de carburant par voie maritime représente la part du trafic la plus rentable. Le 17 juillet 2016, la Commission de l'économie, du commerce et de l'investissement de la Chambre des représentants s'était attachée à dénoncer ce phénomène, rappelant que **les produits subventionnés n'étaient pas autorisés à l'exportation.**

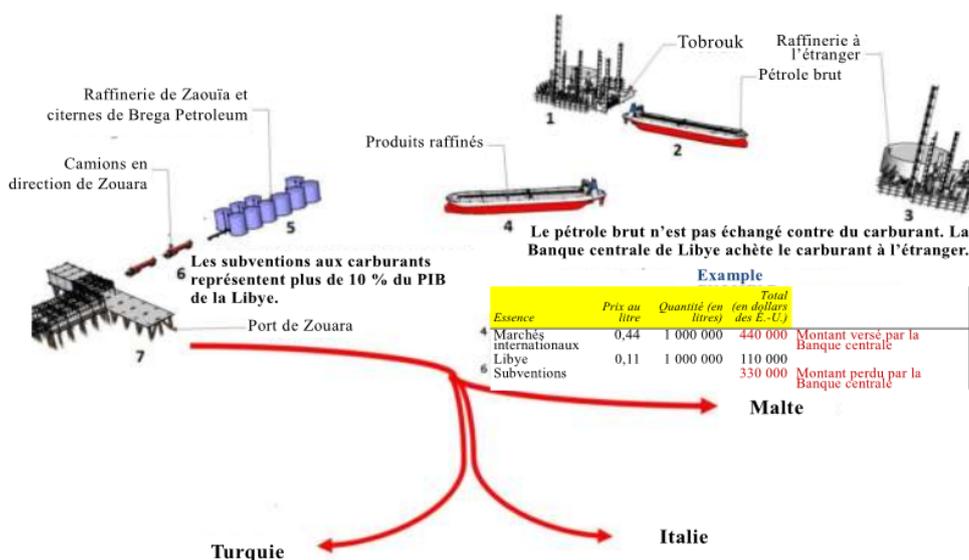
Le panel d'expert des Nations unies et le *Daphne project*, du nom de la journaliste maltaise Daphne Caruana Galizia, assassinée le 16 octobre 2017 et qui enquêtait sur des scandales de corruption et notamment la contrebande de carburant depuis la Libye vers Malte, ont mis en évidence certains personnages clés de ce trafic. Parmi les personnes qui ont participé à ce trafic, y figurent le chef des forces de surveillance des champs pétrolifères de Zaouïa et chef de la milice « *Nasr* », Mohamed Kochlaf, ou encore un ancien footballeur maltais du nom de Darren Debono et un trafiquant de la ville de Zouara, un certain Fahmi Ben Khalifa.

Un exemple de contrebande de produit pétrolier

Le rapport du panel des experts du conseil de sécurité des Nations unies a pu mettre à jour un important trafic de gasoil extrait de la raffinerie de Zawiya, transféré depuis un terminal pétrolier aménagé dans le port d'Abou Kammash par un trafiquant influent Fahmi Ben Khalifa sur des tankers lui appartenant, transvasé offshore sur d'autres navires au large de Malte avant d'être acheminé muni de faux certificats vers des ports italiens et écoulé sur le marché européen. Ce trafic reposait en Libye sur la complicité de gardes-côtes et d'employés de la garde des infrastructures pétrolières, sur un intéressement de milices locales, et des partenaires maltais et italiens. A la faveur du renversement des jeux politiques libyens, Ben Khalifa sera arrêté en août 2017 et une opération « *Dirty oil* » sera lancée par la justice italienne contre ses partenaires maltais et italiens.

Sources : François de Labarre et Piero Messina Paris Match 11 janvier 2018

Cycle du pétrole libyen



Source : Groupe d'experts de Nations Unis, Rapport final sur la Libye, juin 2017

Ce trafic peut s'organiser depuis un port du littoral, comme celui de Zouara. Le carburant est alors embarqué dans un navire à destination de la Turquie, de l'Italie ou de Malte. L'opération s'effectuerait également directement en mer avec le transfert des produits raffinés d'un navire A à un navire B. Enfin, il a été mentionné au groupe de travail l'existence d'un pipeline sous-marin permettant depuis le sol libyen de charger du carburant à un navire au large des côtes, sans être repéré par les gardes-côtes.

Ce trafic se serait dernièrement tari avec l'évolution du mandat de l'opération EUNAVFOR MED *Sophia* ainsi que « *Mediterranean Storm* », qui a conduit à l'arraisonnement le 28 août 2017 par les gardes-côtes libyens d'un tanker grec sous pavillon libérien (le *Levante*) avec à son bord 6 millions de litres de carburant importé de Libye.

b) Les réponses aux trafics

La lutte contre la criminalité organisée constitue l'un des plus grands défis. Les **trafics servent la corruption des élites politiques, incitent les personnes qui tirent profit de cette économie de la prédation à se maintenir et bloquer le processus politique. Ils emportent de lourdes conséquences sur l'économie formelle et ébranlent ce qui reste des institutions en place.**

Pour lutter contre ces trafics à l'échelle nationale, l'État libyen fait face à un déficit majeur, à savoir l'absence d'armée et de police unifiée et professionnelles. Malgré tout, plusieurs mesures ont été adoptées pour les enrayer. Les résultats sont contrastés.

Au début de l'année 2018, le procureur général Sadiq Al-Sour a créé un Bureau des investigations dans le but de remédier à l'absence de service de police et aux institutions défaillantes capables d'enquêter sur les affaires de crimes organisés. Il a ensuite poursuivi une politique de « *name and shame* », en publiant au mois de mars 2018 une liste de 200 trafiquants. Des opérations ciblées sont également mises en place telle que l'opération *Mediterranean Storm*, avec pour objectif de lutter contre le trafic de carburant.

Compte tenu de la dimension transnationale de ces trafics et de la porosité des frontières au sud de la Libye, le 3 avril 2018, le Niger, le Soudan, le Tchad ainsi que la Libye ont mis en place un mécanisme de coopération en matière de sécurisation des frontières et de lutte contre la criminalité transnationale organisée.

La lutte s'organise également à l'échelle de la communauté internationale avec l'adoption de régimes de sanctions par le Conseil de sécurité des Nations unies, initié par la résolution 1970 (2011). Ce régime s'est progressivement étayé, avec l'adoption de la résolution 2357 (2017) qui proroge les autorisations en vertu de la résolution 2292 (2016). Cette résolution adoptée sous Chapitre VII de la Charte des Nations unies, vise à permettre aux États membres à titre national ou dans le cadre d'organismes régionaux, à inspecter, au large des côtes libyennes, les navires à destination ou en provenance de la Libye et qui sont suspectés transporter des armes. L'adoption du texte de la résolution en 2016 avait permis à l'opération EUNAVFOR MED *Sophia* d'étendre son opération et de contribuer à la mise en œuvre de l'embargo des Nations unies sur les armes¹ (mandat prorogé pour un an le 11 juin 2018 par la résolution 2420). Cette même opération contribue également à la surveillance des trafics illégaux, dont le trafic d'hydrocarbures, en vertu de la résolution 2362 (2017) qui prolonge le mandat de la résolution 2146 (2016) du Conseil de sécurité des Nations unies. Les résultats sont contrastés : selon le rapport du Secrétaire général des Nations unies du 11 mai 2018, en application de la résolution 2357 (2017),

¹ L'opération *Sea Guardian* déployée dans le cadre de l'OTAN mène également des tâches pour lutter contre la prolifération des armes même si la lutte contre le terrorisme est sa priorité.

l'opération militaire de l'Union européenne a procédé à plus de 1 200 arraisonnements mais seulement trois inspections de navires¹.

Or, cette lutte contre la criminalité qui s'organise au sein même du territoire libyen et que l'opération EUNAVFOR MED *Sophia* ne peut pas pénétrer, suppose que soit mise en place, comme énoncé par Ghassan Salamé le 21 mai 2018 devant le Conseil de sécurité (S/PV.8263), **une stratégie pour construire des forces armées et de polices professionnelles capables de lutter contre ces trafics.**

La crise libyenne est alimentée par de multiples facteurs qui sont enchevêtrés. Cumulés, ils font de la Libye une véritable zone à risques dont les conséquences entraînent des dommages à ses frontières et même au-delà, en Europe.

L'ingérence de puissances régionales, motivée par une lutte idéologique, n'a fait qu'exacerber les tensions et nourrit le vide sécuritaire, sur lequel plusieurs groupes islamo-djihadistes se sont implantés depuis la révolution de 2011.

L'absence d'autorités étatiques stables et qui bénéficient d'une légitimité sur l'ensemble du territoire a profité aux groupes armés, qui pour s'enrichir, ont organisé de multiples trafics : trafic d'êtres humains, d'armes, de drogues, de médicaments, d'or et d'hydrocarbures.

La Libye est ainsi devenue une plaque tournante régionale des trafics : elle alimente aussi bien le centre de l'Afrique en armes, que le sud de l'Europe en hydrocarbures. Une véritable économie de la prédation s'est installée, grâce à laquelle s'enrichissent les milices et les groupes terroristes.

La guerre par procuration que mènent certaines puissances régionales, la menace terroriste et la criminalité organisée sont autant de défis qui sont à relever pour que la Libye puisse sortir de la crise. La lutte antiterroriste a permis de combattre l'implantation locale de certains groupes, mais qui sont parvenus à se replier dans certaines zones. Pour éradiquer cette menace, l'unification de forces de sécurité est indispensable. Les interférences étrangères ont diminué depuis la nomination de Ghassan Salamé mais des soutiens matériels et financiers continuent d'alimenter certaines parties. Enfin, la criminalité organisée reste un des défis les plus importants que les autorités semblent aujourd'hui incapables à démanteler.

¹ Rapport du Secrétaire général des Nations unies sur l'application de la résolution 2357 (2017), S/2018/451, 11 mai 2018.

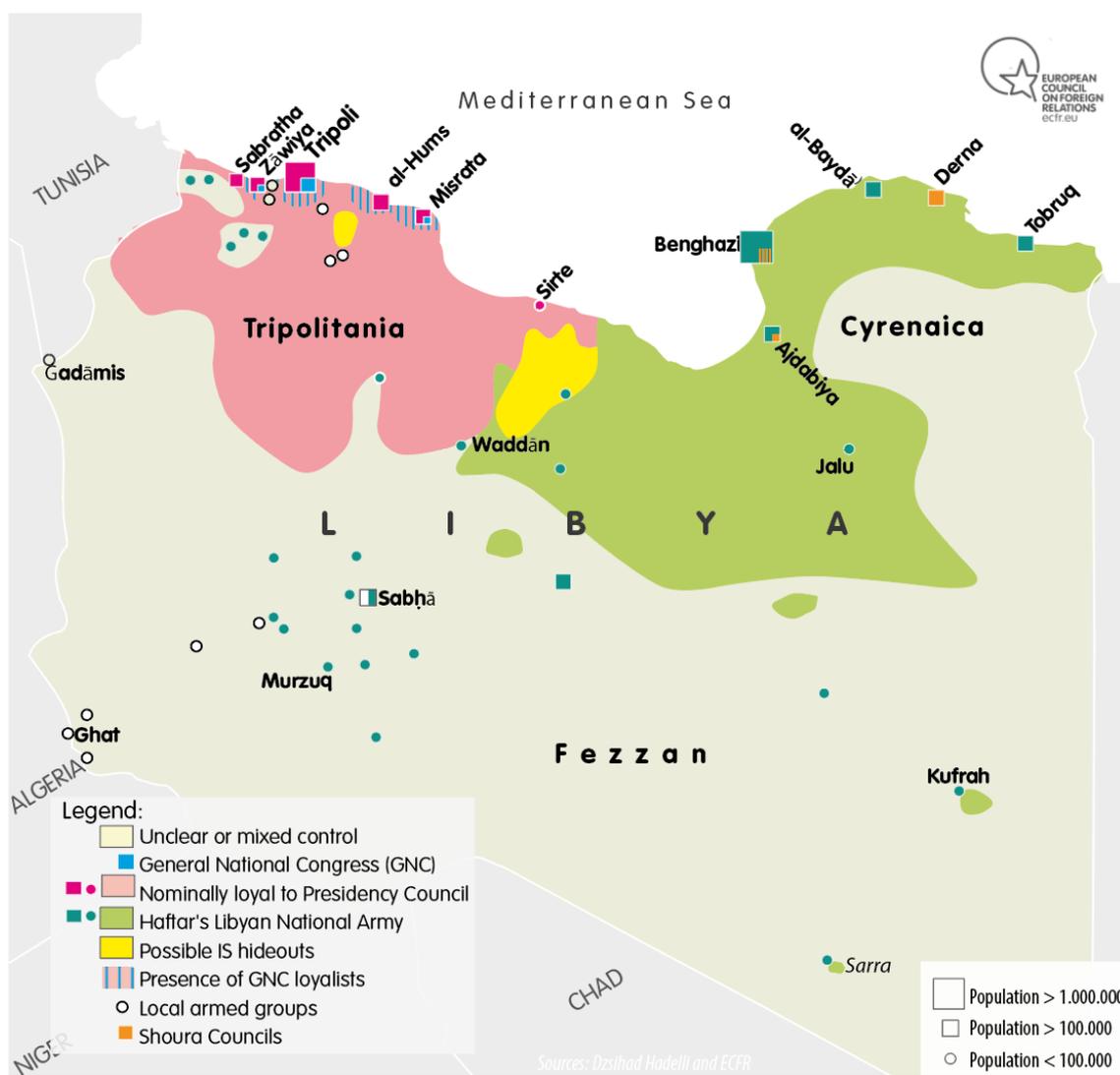
B. DES RIVALITÉS POLITIQUES ET IDÉOLOGIQUES QUI TOURNENT À LA CONFRONTATION

Dans ce contexte mouvant, qui maximise les enjeux, les tensions entre factions politiques adossées à des milices armées vont très vite à partir de 2014 s'accroître et une polarisation entre deux camps opposés va se développer.

L'Accord inter-libyen de Skhirat ne va pas mettre un terme à cette polarisation et aux tensions, le Gouvernement d'entente nationale n'ayant pas été reconnu par la Chambre des représentants, il va apparaître, en dépit de sa volonté, de sa vocation et de son appellation comme un élément du jeu politique, dont les attaches et les capacités d'action sont davantage à Tripoli qu'à l'Est, et en conséquence plus sensibles aux groupes présents et notamment aux influences des membres du CGN reconvertis en Haut Conseil d'État qu'à celles des instances exilées à l'Est, même si la réalité mérite d'être plus nuancée.

Une présentation des deux camps et de leurs forces et influences sur le terrain est évidemment réductrice. À l'Ouest, comme de façon moindre, à l'Est, l'hégémonie n'est aucunement de mise en raison de la complexité du jeu politique et de la volatilité des alliances, mais la polarisation est évidente.

Au Sud en revanche, la situation est plus confuse, ne serait-ce qu'en raison de la logique tribale qui y prévaut, de la présence de groupes armés issus de Tripolitaine et de Cyrénaïque, mais aussi de pays voisins, et de la réalité physique d'un espace sous peuplé dans lequel le contrôle du territoire ne peut se concevoir que par un maillage d'alliances et l'action militaire que par des raids parfois à longue distance.



Sources: Mary Fitzgerald « Armed group » in « A quick guide to Libya's main players » ©ECFR¹

1. La conquête de l'Est libyen par le Maréchal Haftar (opération *Dignity*)

Devant la montée en puissance des groupes islamistes politiques et le développement des attentats et affrontements armés, Khalifa Haftar, général dissident appuyé par des unités de l'armée, lance en mai 2014, l'opération « *Dignity* » contre les milices islamo-terroristes.

À la suite des élections de juin 2014 (*voir supra p. 28*) qui donnent la victoire au camp « libéral », l'impossibilité pour la Chambre des Représentants de se réunir à Tripoli, occupé par des milices hostiles, puis l'invalidation de l'élection par la Cour suprême, vont conduire à l'installation des députés à Tobrouk en Cyrénaïque et à la constitution d'un gouvernement.

¹ http://www.ecfr.eu/mena/mapping_libya_conflict

Après la conclusion de l'Accord inter-libyen de Skhirat, le Gouvernement d'entente nationale qui s'est installé à Tripoli n'a jamais pu obtenir l'investiture de la Chambre des Représentants.

La conjonction de ces deux éléments et de toute une série de facteurs vont permettre la constitution d'un pôle relativement cohérent de forces politiques et militaires en Cyrénaïque dans le but affiché de conquête du pouvoir sur l'ensemble de la Libye.

a) Une base géographique propice

Si les forces rassemblées par le maréchal Haftar ont pu se constituer en Cyrénaïque et offrir à la Chambre des Représentants un lieu de repli sûr, c'est en partie en raison de l'opposition de cette région aux visées centralisatrices de Tripoli. Éprouvée par 42 ans de centralisme kadhafiste, la Cyrénaïque souhaite avoir son mot à dire sur la gestion de la région. Une sécession a été brandie à maintes reprises depuis 2011, mais c'est plutôt une volonté fédérale qui est promue. En outre, cette région traditionnellement plus conservatrice sur le plan religieux a connu une situation tendue d'affrontements et d'attentats¹ dès 2012 avec des groupes islamiques radicaux, tel *Ansar al-Charia*, ou liés à *Al-Quaeda* et à *Daech*, qui vont prendre progressivement le contrôle de Benghazi en se fédérant au sein d'un Conseil de la *Choura révolutionnaire* et de même à Derna, ce qui appelait une intervention vigoureuse et rapide.

b) Une force militaire puissante

Le maréchal Haftar a su rapidement constituer autour d'un noyau de militaires professionnels issus principalement des forces spéciales (environ 5 000 hommes)² et de l'armée de l'air, une force aux capacités supérieures à celles de l'Ouest, sous le titre autoproclamée d'Armée nationale libyenne (ANL). **Capable de mobiliser de 25 à 30 000 hommes, l'ANL revêt un caractère moins milicien que la plupart des autres forces en présence.** Elle comporte plus d'unités régulières composées de militaires de formation et fait des efforts pour intégrer des miliciens après sélection, et passage dans des centres de formation ou des écoles militaires, avant de les affecter dans les unités régulières.

Elle est mieux équipée. Elle dispose notamment d'unités de blindés, d'artillerie lourde et d'infanterie mécanisée et maîtrise la manœuvre interarmées et interarmes. Le matériel ancien acquis par Kadhafi reste majoritaire, mais selon le rapport du panel des experts du Conseil de sécurité

¹ Notamment celui qui a coûté la vie l'ambassadeur des États-Unis, Christopher Stevens, à Benghazi, le 11 septembre 2012

² Notamment la 17^{ème} brigade « Thunderbolt », également connue sous le nom de « brigade des forces spéciales d'Al-Saïqa » composée de 5000 parachutistes, forces paramilitaires et commandos, qui fut l'une des premières à faire défection en février 2011 et qui s'est rangée du côté des troupes de Haftar dès mai 2014 lors du début de l'opération « Dignity »

des Nations unies, dans un rapport publié en juin 2017¹, confirmant un phénomène déjà pointé dans son rapport précédent (mars 2016), elle a reçu en avril 2016, des véhicules blindés de transports de troupes, une flotte de plusieurs centaines de véhicules type « *pick up* » et des hélicoptères de combat Mi-24p, en provenance des Émirats arabes unis, malgré l'embargo sur les armes.

Elle dispose de la supériorité des forces aériennes avec une flotte d'aéronefs supérieurs tant dans le domaine du combat que du transport et un meilleur niveau d'entraînement et de qualification des pilotes. Elle contrôle, en outre, la plupart des plateformes aériennes opérationnelles ce qui lui donne une capacité de projection et d'élongation supérieure à ses rivales.

Elle comprend 12 000 membres de milices armées, dont les agendas ne coïncident pas toujours, issus des groupes salafistes et des tribus, dont plusieurs unités soudanaises², issues des milices du Darfour, et tchadiennes³.

c) Un socle de légitimité institutionnel

Sur le plan institutionnel, **les liens sont forts entre la Chambre des Représentants, le gouvernement de M. al-Thinni établi à El-Beïda et l'ANL.** Bras armé de la Chambre des Représentants, ce qui lui confère une forme de légitimité, le maréchal Haftar, fort de sa popularité et du poids militaire de l'ANL exerce, de fait, une grande influence sur les autorités politiques de l'Est. Il a réussi à concentrer entre ses mains, des missions jusqu'alors dévolues au gouvernement comme la lutte contre le terrorisme et la subversion, le traitement judiciaire et pénitentiaire des actes de terrorisme, la lutte contre les trafics et l'immigration illégale, la police aux frontières, le contrôle des ports et aéroports, le maintien de l'ordre notamment à Benghazi ce qui renforce encore le poids politique de l'ANL.

d) Un soutien extérieur proche et solide

S'opposant aux forces de l'islam politique et aux groupes terroristes jihadistes, le maréchal Haftar a trouvé rapidement un soutien puissant de l'Égypte dirigée depuis juillet 2013 par le général al-Sissi après un coup d'état qui mit un terme aux manifestations contre le président Morsi issu du parti des Frères Musulmans au pouvoir depuis 2011. La stabilité de l'Est de la Libye est un enjeu sécuritaire stratégique pour l'Égypte qui dispose d'une longue frontière avec la Cyrénaïque. L'ANL va ainsi bénéficier d'une coopération militaire active (formation des équipages d'hélicoptères

¹ Rapport du panel des experts des Nations unies sur la Libye, créé en application de la résolution 1973 (2011), 1^{er} juin 2017 p.27 et suivantes,

http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2017/466

² Groupes armés de l'Armée de Libération du Soudan/Minni Minawi (ALS/MM) et /Al Nour.

³ Rassemblement des forces pour le changement (RFC).

d'attaque Mi35, fourniture de MiG 21 et de pièces détachées, mais aussi d'un appui aérien dans certaines opérations).

Ce soutien égyptien est accompagné de celui des Emirats arabes unis qui ont un agenda complémentaire (lutte globale contre l'islam politique, et intérêts économiques) : soutien financier, appui aérien aux opérations grâce aux avions émiriens stationnés en Égypte, fournitures de matériels militaires...

Il a pu bénéficier également de conseils militaires de la France dans la cadre de la lutte contre le terrorisme¹.

e) Les interventions contre des menaces les plus extrêmes ont été conduites avec un certain succès

(1) La reprise de Benghazi contre des forces liées aux jihadistes islamiques

Au terme de trois années de combat d'octobre 2014 à décembre 2017, **l'ANL a repris complètement la ville de Benghazi**, des groupes islamistes rassemblés au sein du *Conseil de choura des révolutionnaires de Benghazi*, formé le 20 juin 2014. Initialement soutenu par le gouvernement de Tripoli et les brigades de Misrata, ce Conseil de choura était composé principalement de groupes islamistes bientôt dominé par *Ansar al-Charia* (voir supra p. 47), la *Brigade des martyrs du 17 février*² et la *Brigade Rafallah al-Sahati*. Un autre groupe, les *Brigades de défense de Benghazi*, apparaît quant à lui en juin 2016. Les groupes du *Conseil de choura* s'allient également avec *l'État islamique*. Environ 5 200 hommes de l'ANL ont été tués à Benghazi au cours des trois années de combats. Dans ces combats, elle a reçu un soutien important des milices salafistes armées qui se sont engagées de façon intense à la suite de la fatwa émise en juillet 2016 par le cheikh saoudien Madkahli leur enjoignant de lutter contre les Frères musulmans et de soutenir le maréchal Haftar dans sa lutte contre Daech.

Les combats ont entraîné des déplacements de populations des quartiers qui avaient soutenu les islamistes, certaines se réfugiant à l'Ouest, et des exactions contre la population civile ont été rapportées mettant en cause des commandants de l'ANL³.

Des combats se sont déroulés dans d'autres villes de Cyrénaïque comme Adjadabija et jusque dans le Croissant pétrolier où la prise de

¹ En juillet 2016, trois militaires français ont perdu la vie dans un accident d'hélicoptère de l'ANL dans la région de Benghazi.

² En 2011, la Brigade des martyrs du 17 février est la première formée lors de la révolution et devient la plus puissante dans l'Est du pays. Elle est formée par le Qatar. Elle fut sous les ordres d'Abdelhakim Belhadj et compte parmi ses membres des anciens du GICL. Elle combat Ansa al-Charia en 2012 lorsque ce groupe attaque le consulat américain, mais s'allie à celui-ci pour combattre l'ANL en 2014 et intègre le Conseil de choura des révolutionnaires de Benghazi.

³ Mahmoud al-Werfalli, l'un des commandants des forces pro-Haftar, recherché par la Cour pénale internationale pour des violations des droits de l'homme

contrôle par l'ANL en septembre 2016 a été contestée en mars 2017 par l'offensive des Brigades de défense de Benghazi, puis de nouveau en juin 2018 par une alliance de forces des BDB et d'anciens « gardes des installations pétrolières » de Ibrahim Jadhran.

Les groupes terroristes, notamment l'État islamique, se sont dispersés plus au Sud ou dans certains centres urbains. Ils revendiquent régulièrement des attentats contre des militaires de l'ANL.

(2) La lutte pour la reprise de Derna, bastion de groupes jihadistes

Derna est une ville côtière enclavée de l'Est libyen, proche de la frontière égyptienne dont la population est de l'ordre de 125 000 habitants. Elle est la place traditionnelle de groupes islamistes radicaux, dès l'époque de Kadhafi¹. Les groupes révolutionnaires islamistes se sont maintenus dans cette cité au sein d'un *Conseil de la Choura des moujahidines* dont le noyau dur² est la *Brigade des martyrs d'Abou Salim*³, fondée par d'anciens jihadistes du *Groupe islamique combattant en Libye* (GICL), proche d'Al-Qaeda). Cette coalition de combattants islamistes et de révolutionnaires a chassé l'État islamique de la ville en 2015⁴.

L'ANL a lancé une offensive, appuyée par son artillerie et des raids aériens, le 7 mai. Le nombre de combattants retranchés est estimé à 500. Cette offensive est soutenue par l'Égypte compte tenu de la proximité de sa frontière.

La communauté internationale s'inquiète pour la population civile assiégée (dommages de guerre, approvisionnements en médicaments et en nourriture, possibilités d'évacuation).

En reprenant cette ville, le maréchal Haftar s'assurera le contrôle de l'ensemble des villes de la Cyrénaïque et confortera sa stature dans l'équilibre des pouvoirs en Libye comme sur le plan international. Pour autant sa capacité à contrôler l'ensemble du territoire libyen n'a pas été démontrée.

¹ Contrairement aux autres villes de l'Est libyen, Derna n'est pas une ville « tribale » mais elle est principalement peuplée d'habitants originaires de l'Ouest. Beaucoup de jihadistes de retour d'Afghanistan s'y sont implantés dans les années 90. En 1996, lors de la « rébellion de la montagne » Derna a été assiégée et matée par l'armée kadhafiste. Lors de la révolte de 2011, elle a été la première ville à se libérer complètement des forces de l'ancien régime.

² Notamment depuis la dissolution d'Ansar al-Charia en mai 2017.

³ Abou Salim est le nom du quartier où était située la prison dans laquelle étaient enfermés et torturés à l'époque de Kadhafi, les combattants du GICL

⁴ Après l'assassinat par Daech des deux principaux dirigeants de la Brigade des martyrs d'Abou Salim.

(3) Le contrôle du Croissant pétrolier : la mise en place d'un rapport de forces

En septembre 2016, l'ANL a pris le contrôle du Croissant pétrolier jusqu'alors sécurisé par la « Garde des installations pétrolières », une milice locale commandée par Ibrahim Jadhraan. Issu du mouvement fédéraliste de la Cyrénaïque, un courant autonomiste dénonçant l'appropriation des ressources pétrolières de l'Est par les autorités centrales de Tripoli, I. Jadhraan s'était initialement rallié au maréchal Haftar lors de l'éclatement du conflit, en 2014, avec le bloc politico-militaire *Fajr Libya* (« Aube de la Libye ») à tendance islamiste. Au printemps 2016, il avait prêté allégeance au Gouvernement d'entente nationale, issu de l'Accord inter-libyen, alors même que K. Haftar le dénonçait comme illégal et en juillet. Il avait conclu avec lui un accord prévoyant la reprise des activités d'exportation du brut depuis les terminaux pétroliers.

Par cette action, l'ANL a créé un rapport de force favorable sans trop de risque dès lors que les forces principales du camp adverse qui auraient pu s'y opposer étaient mobilisées à Syrte contre l'État islamique. En maintenant la production pétrolière sous le contrôle de la *National Oil Company*, le maréchal Haftar n'a pas créé de *casus belli* avec le Gouvernement d'entente nationale ni avec la communauté internationale mais s'est donné une stature politique responsable et un moyen de pression sur ce Gouvernement d'entente nationale. D'autant qu'il avait assuré jusqu'à maintenant la sécurité des installations pétrolières et la reprise de la production libyenne¹. L'attaque importante subie en juin 2018 et la destruction d'installations de stockage montrent néanmoins que la situation reste précaire.

(4) Des difficultés à contrôler le sud libyen

Dans le vaste espace que constituent le Sud et le Fezzan, le contrôle du territoire passe par des allégeances tribales et le contrôle de points d'appui. La capacité d'influence de l'ANL s'est accrue avec le retrait de la « Troisième force » de Misrata dont l'influence s'était étendue très au Sud, mais la volatilité des allégeances et le conflit ouvert entre les milices toubous et la tribu des Ouled Sleimane autour de la prise de contrôle de la ville de Sebha a opéré des reclassements dont il est difficile de savoir à quel camp ils profiteront in fine (*voir infra p. 92*).

(5) Une personnalité controversée à l'Ouest

Même si le camp « libéral » opposé à l'influence de l'islam politique est présent à l'Ouest, notamment à Zintan, et si des unités militaires se revendiquent de l'ANL, la personnalité du maréchal Haftar est fortement contestée, y compris au sein de cette mouvance, ce qui limite fortement sa capacité à rassembler dans une région qui compte 65 % de la population libyenne. Les principaux pôles politico-miliciens de l'Ouest sont prêts à

¹ Malgré des attaques sporadiques des Brigades de défense de Benghazi.

dialoguer avec le camp de l'Est – un dialogue existe au Caire sous l'égide de l'Égypte dans la perspective d'une unification des forces armées – mais ces forces avertissent régulièrement qu'elles s'opposeront par les armes à toute velléité autoritaire du maréchal dans l'Ouest de la Libye. Même si le maréchal Haftar a pu participer au succès d'une opération de reprise en main de la ville de Sabratha à l'ouest de Tripoli en septembre-octobre 2017 (*voir infra p. 88*), cette intervention est restée unique.

(6) La fragilité intrinsèque des forces de l'Est

Enfin, l'ANL s'appuie, à l'Est, sur une coalition de diverses tribus et de milices étrangères dont la solidité est régulièrement mise à l'épreuve. Les équilibres au sein de la coalition sont l'objet d'ajustement et de compromis. Ainsi la place occupée par la famille du maréchal Haftar et par les membres de sa tribu (Farjan) fait-elle l'objet de critiques. Ainsi en va-t-il de la place et de l'influence de la tribu Awaguir à laquelle appartient le général al-Nadouri, le chef d'état-major de l'ANL. Ainsi en va-t-il de la présence dans les rangs de l'ALN, et le poids grandissant des éléments salafistes madkhalistes peu contrôlables et cherchant à mettre en place leur idéologie religieuse pourrait devenir un risque à l'avenir. Ainsi en va-t-il des tensions avec l'Armée de Libération du Soudan/Minni Minawi qui lui a fait défaut ces derniers mois pour des questions de soldes. Autant d'équilibre et de compromis, qui tiennent en grande partie par la personnalité du maréchal Haftar et qui sont à la merci de tout accident de santé le concernant.

Sur le plan militaire, malgré ses capacités de projection (contrôle des bases aériennes, aéronefs), l'ANL en raison de ses fragilités intrinsèques, mais aussi capacitaires, éprouvera de plus en plus de difficultés à contrôler le territoire en extension au fur et à mesure de ses avancées, sauf à conclure de nouvelles alliances. L'élongation de ses zones d'intervention lui posera inévitablement un problème logistique et opérationnel.

Enfin, la dépendance militaire très forte à l'égard des soutiens égyptiens et émiriens, ainsi que la dépendance financière des Émirats arabes unis, qui restent naturellement conditionnées à leurs propres intérêts stratégiques et économiques pourraient à terme constituer un handicap.

Le maréchal Haftar apparaît comme « l'homme fort » de l'Est et comme un élément incontournable de toute solution au problème de gouvernance de la Libye. C'est ce qu'ont bien compris les membres de la communauté internationale, qui ont favorisé les contacts directs entre le président du Gouvernement d'entente nationale (al-Serraj) et le maréchal Haftar, lui conférant ainsi une stature internationale. Pour autant, chacun a pris conscience, y compris parmi ses plus proches alliés, des fragilités de son mouvement et considère aujourd'hui que s'il est un élément important de la solution au problème libyen, il n'est pas « la solution » à lui tout seul.

2. Un équilibre des forces précaires en Tripolitaine

La situation en Tripolitaine, région la plus densément peuplée, est beaucoup plus complexe, tant sur le plan politique que sur le plan militaire. L'Accord inter-libyen de Skhirat n'a guère clarifié la situation puisque le Gouvernement d'entente nationale a eu des difficultés à s'installer à Tripoli et surtout à y imposer un véritable leadership.

a) Un paysage politique et institutionnel morcelé

La région est dominée par les forces qui se sont ralliées au CGN élu en 2012 et ont refusé le verdict des élections de 2014, dont de nombreux groupes révolutionnaires et islamistes. Mais des partisans de l'ANL sont aussi présents en Tripolitaine. Certaines tribus ont conservé de fortes attaches kadhafistes et d'autres obéissent à leurs logiques propres.

(1) Les héritiers du CGN

Le Congrès général national (CGN) a été maintenu en fonction jusqu'à la signature de l'Accord inter-libyen. Le Haut Conseil d'État, qui se positionne comme la seconde chambre du Parlement, en émane (*voir infra p. 98*). Il est dominé par les partis issus de la révolution : les Frères musulmans et leurs alliés y sont très influents (à l'image de son nouveau président M. Meshri). Il a acquis une nouvelle légitimité et des pouvoirs importants de l'Accord inter-libyen.

Exécutif du CGN, le Gouvernement de salut national dirigé par le Premier ministre Khalifa Ghwell n'a pas démissionné après la constitution du Gouvernement d'entente nationale en décembre 2015 et continue de revendiquer sa légitimité et son pouvoir même s'il a perdu de son influence.

(2) Le Gouvernement d'entente nationale

Issu de l'accord inter-libyen de Skhirat et composé de façon à représenter l'ensemble des grandes composantes politiques libyennes (*voir infra p. 98*), **le Gouvernement d'entente nationale exerce théoriquement son pouvoir sur l'ensemble de la Libye. En réalité, il a eu de grandes difficultés à s'installer à Tripoli et n'a pu le faire que par des compromis avec les milices armées** qui tiennent la capitale et assurent en réalité sa protection. Il n'a jamais obtenu l'investiture de la Chambre des Représentants installée à Tobrouk et sa souveraineté sur l'Est de la Libye lui est contestée par le maréchal Haftar. Il doit une grande partie de son pouvoir et de son influence au soutien et à la reconnaissance de la communauté internationale mais aussi à la loyauté des grandes institutions publiques que sont la *National Oil Company* et la Banque centrale.

Pour autant, faute d'exercer le pouvoir sur l'ensemble du territoire, il est vite apparu comme le gouvernement de l'Ouest et encore, comme un gouvernement faible et n'ayant comme élément de puissance que sa capacité

à engager les politiques publiques sur le budget de l'État ou les réserves monétaires et donc d'apporter des financements aux besoins et sollicitations diverses, y compris celles des groupes armés qui le protègent ou assurent des missions régaliennes pour le compte du gouvernement.

b) Un paysage sécuritaire fragmentée et tendu

(1) Des forces gouvernementales étiques et faibles

Dépourvus de puissance, le **Gouvernement d'entente nationale n'a pu constituer de véritables forces crédibles à son service. Les ministères de la défense et de l'intérieur ne sont, en réalité, que des centres de financements de groupes et milices armés, certains étant des unités de l'Armée nationale, de gardes-frontières ou de gardes-côtes mais dépendant d'abord de leur commandement, d'autres des brigades révolutionnaires issues de la rébellion de 2011 et contrôlant des quartiers plus que des villes entières ou émanation des tribus, et assurant des fonctions régaliennes aux services de l'État. La réalité est que chacune des entités négocie son soutien.**

La garde présidentielle, dont la création résulte de l'accord inter-libyen afin de protéger le Conseil présidentiel et le Gouvernement d'entente nationale, comprend un millier d'hommes, dont certains sont formés par la France, mais n'a jamais été engagée dans des actions de combats¹ et à maintes occasions son déploiement a été contesté par ces mêmes milices. Il en va de même des forces gouvernementales de sécurité (malgré des programmes de formation) et des gardes-côtes. Si le pouvoir de nomination des grands commandements de l'ANL ou d'engager ses unités en opération relève théoriquement du Gouvernement, ce pouvoir lui est contesté par la Chambre des Représentants de Tobrouk et il doit s'en remettre bien souvent après négociation et à l'accord ou au soutien des milices les plus puissantes.

(2) Des groupes armés puissants par leur force ou influents par leur capacité de nuisance

Il est très difficile de dresser un panorama d'ensemble des milices et groupes armés qui se sont constitués généralement dans des quartiers des villes et relèvent autant de clans que de groupements politiques. Les plus puissants sont installés dans les grands centres urbains.

À Tripoli, trois grandes brigades soutiennent le Gouvernement d'entente nationale, tout en rivalisant entre elles :

- la *Brigade révolutionnaire de Tripoli*, commandée par Haïtem al Tajouri, est la plus importante (2 000 combattants), sa priorité est de protéger ses intérêts économiques nombreux dans la capitale ;
- la *brigade Nawassi* (du quartier Souq al Jouma) ;

¹ Ainsi, n'a-t-elle pas participé aux combats pour la reprise de l'aéroport de Tripoli en janvier 2018 mais s'est déployée après qu'il eût été repris par les milices soutenant le GEN

- et la milice salafiste *Radaa* d'Abdelraouf Kara, qui tient la zone aéroportuaire, aligne 1 500 combattants et se présente comme une force de police ou de sécurité publique. Elle a formé une unité de contre-terrorisme avec des membres des forces spéciales qui ne se sont pas ralliées à Haftar.

D'autres milices moins importantes sont cantonnées dans la banlieue de Tripoli ou dans des villes voisines et viennent soit prêter main forte aux milices soutenant le Gouvernement comme la force commandée par Ghnawa al-Kikli, ou au contraire les contester comme la milice *Halbous* proche de Misrata ou les milices de Tajoura, notamment celle commandée par Bougra qui s'est illustrée dans l'attaque de l'aéroport en janvier dernier.

Misrata est le second pôle de puissance. Il s'agit d'une ville industrielle et portuaire qui draine une grande partie du commerce. Elle s'est développée à l'époque ottomane et conserve des liens forts avec la Turquie. Ses spécificités en font une cité à part. Elle a bâti un pôle de puissance en raison de son engagement dans la rébellion en 2011¹, de sa richesse et de ses appuis extérieurs (Turcs et Qataris notamment). Ces milices ont dominé la période révolutionnaire en s'installant dans la capitale et en évinçant celles de Zintan, avant d'être elles-mêmes écartées par les milices de Tripoli en 2016. Elles peuvent aligner 7 à 8 000 combattants, bien équipés, mais ne sont pas si unitaires qu'il paraît. Globalement, les principales brigades (*Halbous* et *Mahjoub*) soutiennent le Gouvernement d'entente nationale, dont le premier vice-président Ahmed Maiteeq est une figure proéminente de l'économie et de la politique locales. En revanche, Salah Badi, puissante personnalité de la coalition *Fajr Libya*, ne soutient pas le Gouvernement.

Les brigades de Misrata ont été engagées de façon intensive et longue dans la bataille de Syrte contre Daech en 2016 (force *Bunyan al-Marsous*). Misrata a sans doute perdu une partie de son influence et s'est sans doute affaiblie en portant la part principale de ce combat. Elle n'en reste pas moins un élément clef de la situation politique et sécuritaire en Libye.

Zintan, cité arabe de la partie Est du Dejjel Nefoussa au Sud de Tripoli a acquis elle aussi un poids militaire important dans la rébellion contre Kadhafi et a participé à la libération de Tripoli. Ces milices s'y sont imposées jusqu'en 2014 avant d'en être chassées par leurs rivales de Misrata, alors que le paysage politique libyen se fractionnait avec l'opération « *Dignity* » à l'Est et la crise politique post-électorale. Les milices de Zintan sont partagées entre des personnalités comme le général Joueilli qui soutient le Gouvernement d'entente nationale pour lequel il assure le commandement du secteur Ouest de l'ANL et d'autres plus proches du maréchal Haftar.

Il faut également compter sur de **nombreux pôles secondaires**, chaque ville et chaque port de la côte tripolitaine dispose de milices. Le

¹ 2 000 habitants auraient été tués à l'occasion des combats contre les forces kadhafistes lors de la révolution de 2011.

paysage est très morcelé. Certaines zones sont encore contrôlées par des kadhafistes issues des tribus qui le soutenaient dans les régions de Beni Walid ou dans la banlieue de Tripoli. D'autres relèvent de logiques ethniques comme la force mobile Amazighe.

c) Une unité relative a été retrouvée dans la lutte contre EI

La menace de l'État islamique longtemps minimisée est apparue forte en 2016, avec la constitution d'un territoire important autour de la ville de Syrte, mais également la présence de combattants à Sabratha et dans certains quartiers de Tripoli¹.

Misrata, ville la plus proche de Syrte, est intervenue sous mandat du Gouvernement d'entente nationale, en coalisant un grand nombre de ses milices et quelques autres, dont « les Gardes des installations pétrolières » au sein de l'opération *Bunyan al-Marsous*. Les opérations militaires ont été lancées à l'été 2016, avec comme objectif la reconquête de Syrte. Laborieuse, l'opération a finalement abouti à la fin de l'année 2016, grâce à un important soutien militaire britannique, italien et américain (y compris des frappes aériennes ciblées²)³. L'opération aurait mobilisé jusqu'à 6 000 combattants. Les combats ont été particulièrement violents : plus de 700 Misratis ont perdu la vie et le nombre des blessés, supérieur à 3 200, est très élevé⁴. La fin de la campagne militaire n'a pas mis un terme aux opérations puisque plusieurs brigades ont été chargées de traquer les cellules de Daech réfugiées dans les zones désertiques au sud de Syrte afin d'éviter un retour des jihadistes et de protéger Misrata.

Pour autant, cette victoire est amère, car les combattants ont ressenti la tiédeur du soutien matériel et financier du Conseil présidentiel et de la communauté internationale.

L'opération a démobilisé l'essentiel de ses troupes. Les unités restantes relevant officiellement du Conseil présidentiel ont été affectés à la sécurisation du périmètre extérieur de la ville de Syrte. Un important groupe de combattants a rejoint le projet de création d'une force anti-terroriste spécifique créée par le Général Mohammad Zayn, Cette nouvelle brigade refuse d'intégrer les structures existantes de l'ANL par opposition au Maréchal Haftar.

¹ Récemment un attentat a été revendiqué par Daech contre le siège de la Haute Commission électorale (HNEC - High National Election Commission) à Tripoli le 2 mai dernier. Quatorze personnes ont été tuées dans cette attaque-suicide.

² 495 frappes aériennes ont été effectuées par les États-Unis

³ Rapport du panel des experts des Nations unies sur la Libye, créé en application de la résolution 1973 (2011), 1^{er} juin 2017 p.44,

http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2017/466

⁴ On estime les pertes de l'EI entre 1500 et 2000 morts.

d) Des luttes fréquentes entre factions rivales pour l'accès aux ressources publiques

Misrata a constaté que les milices de Tripoli avaient profité de l'absence de ses forces parties au front pour monopoliser la place de Tripoli en matière d'arrangements sécuritaires. Sentant venir le dénouement de la crise libyenne, les forces de *Bunyan al-Marsous* tentent aujourd'hui un retour sur la scène tripolitaine pour avoir accès aux subsides de l'État. La tension reste palpable entre le deux principaux pôles de puissances de l'Ouest.

Pour autant, ce sont des affrontements plus sporadiques qui se déroulent à Tripoli ou dans sa proximité :

- pour le contrôle de zones sensibles comme l'aéroport attaqué en janvier 2018 par la milice islamiste de Béchir al-Bougra, pourtant appointée par le ministère de la défense sous l'appellation de *Brigade 33*¹ et une autre milice de Tajoura. Les trois grandes milices de Tripoli rétablirent l'ordre après des combats assez vifs ;

- sécuriser une zone de non droit et d'empêcher la formation d'un point d'ancrage kadhafiste comme en novembre 2017 dans la banlieue sud de Tripoli avec l'affrontement entre les forces pro-gouvernementales commandées par Oussama Joweili² soutenu par les principales milices de Tripoli d'une part, et d'autre part, les réseaux mafieux et les kadhafistes du Front populaire de la libération de la Libye.

- pour lutter contre un groupe islamo-mafieux proche de l'EI et impliqué dans le trafic de migrants à Sabratha en septembre 2017. Cet affrontement entre le clan Dabbachi et ses alliés, et une coalition hétéroclite autour de la milice « *Chambre des opérations de lutte contre Daech* » qui réunit l'ANL, des kadhafistes, des salafistes et des clans de Sabratha rivaux des Dabbachi. Aussi bien le Gouvernement d'entente nationale que l'ANL (pro Haftar) se sont félicités du succès de cette opération dont ils ont revendiqué la paternité.

e) Des reconfigurations en cours

Des rencontres se déroulent désormais entre ces groupes dans la perspective d'un rapprochement entre forces pour poursuivre des objectifs communs et pour éviter la reprise des tensions dans la région Ouest.

Un certain nombre de ces groupes participent également sous les auspices de l'Égypte aux rencontres organisées avec l'ANL en vue de la reconstruction d'une armée et de forces de sécurité nationale.

On assiste également à une pseudo-étatisation de ces groupes qui recherchent une intégration dans des forces officielles appointées par le Gouvernement afin d'assurer leur avenir et de recevoir des financements.

¹ Elle sera dissoute par le Gouvernement d'entente nationale

² Commandant militaire de la zone ouest

Ainsi la force *Radaa* s'est-elle transformée récemment sous les auspices du gouvernement d'entente nationale en une unité de prévention du crime organisé et du terrorisme. « *L'influence périlleuse des groupes armés sur la politique et l'économie risque de s'étendre, comme l'illustre la décision contestée du Gouvernement d'entente nationale d'octroyer à un groupe armé des pouvoirs qui relèvent de l'autorité d'un État souverain* » a regretté le RSSGNU Ghassan Salamé dans son adresse au CSNU le 21 mai dernier¹.

3. Le Sud : des alliances incertaines

Le Sud libyen est un vaste espace désertique, peu peuplé (500 000 habitants), **non délimité et difficilement contrôlable**. Il comprend la région historique du Fezzan et le prolongement méridional de la Cyrénaïque (région de Koufra).

La population est une imbrication d'ethnies divisées en tribus rivales, dont la zone de rayonnement dépasse les frontières nationales. Vivent dans cet espace des tribus arabes dont la plus connue est celle des Ouled Sleimane, des Toubous au sud-ouest² et des Touaregs au sud-est³. Ces tribus ne sont pas monolithiques et sont souvent fracturées sur les plans politique, générationnel et géographique.

Périphérique, la région est néanmoins incontournable dans les trafics de migrants, d'essence et autres produits illicites. Le Sud compte plusieurs milliers de kilomètres de frontières poreuses avec l'Algérie, le Niger, le Tchad, le Soudan et l'Égypte. Soucieux de préserver la sécurité de leurs territoires, les pays frontaliers ont tenté sans grand succès de fermer leurs frontières. C'est le cas de l'Algérie depuis l'attaque du complexe gazier d'In Amenas, et du Tchad qui craint le retour de mercenaires tchadiens opposés au régime d'Idris Déby. La frontière avec le Niger est quant à elle le théâtre de tous les trafics qui convergent vers Sebha, la capitale de la région du Fezzan. La ville et ses aéroports sont le centre de grands enjeux économiques ; chaque composante lutte pour y conserver ses positions parfois à travers des conflits armés.

a) Une région marquée par des guerres tribales sur fond de querelles pour le contrôle des activités de trafics

Le Sud libyen a connu relativement peu de combats pendant la révolution. La région est devenue instable à la faveur des ruptures d'équilibres des rapports de force entre les tribus pro et anti Kadhafi, et les tentatives de récupération par les différents camps politiques.

¹ http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.8263

² Ethnie noire transfrontalière vivant entre le Tchad, la Libye et le Soudan.

³ Ethnie berbère transfrontalière avec l'Algérie et le Niger.

A ces divergences politiques s'ajoute la lutte pour le contrôle des trafics. Les conflits ont été alimentés par les énormes stocks d'armes hérités du régime kadhafiste, par l'afflux de mercenaires étrangers et par les factions libyennes rivales qui attendent la concurrence ethnique et tribale. Les rixes tribales se sont articulées en plusieurs guerres sans issue, ni vainqueur, ni réconciliation :

- les **Ouled Sleimane et les Toubous**, tous deux ralliés à la révolution en 2011, se sont livrés une guerre fratricide pour le contrôle des routes du trafic de biens subventionnés et des champs pétroliers en 2012 puis en 2014 et de nouveau en 2018 ;

Des rancœurs tenaces et des vendettas tribales séparent ces deux communautés¹ mais c'est surtout la compétition pour l'accès aux ressources économiques (*contrôle des terminaux pétroliers, trafic de denrées, d'essence, et surtout de migrants*) qui aiguise cette opposition. Bien qu'un accord de paix, prévoyant des dédommagements et un processus de réconciliation communautaire, ait été signé à Rome en 2017, Sebha (130 000 habitants), porte du Sahara par laquelle transitent les flux en provenance ou à destination de l'Afrique subsaharienne connaît depuis le début de l'année des affrontements meurtriers entre ces deux communautés.

- les **Ouled Sleimane**, victorieux en 2011, ont pris leur revanche sur la tribu **Qadhadfa** dès la chute du régime dans une guerre particulièrement sangninaire en 2012 afin de prendre le contrôle du Fezzan dont ils se considèrent les vrais maîtres. Les affrontements ont repris sporadiquement en 2014 puis 2016. Le résultat de ces guerres intertribales a été une ghettoïsation de la ville de Sebha, où l'insécurité est désormais à son comble ;

- à Oubari, une guerre fratricide entre **Toubous et Touaregs** a déchiré la ville en 2014 et 2015. La guerre avait pour objectif le contrôle du trafic d'essence et a été alimentée par l'afflux de mercenaires étrangers. Intervenues en pleine crise libyenne de 2014, ces affrontements ont été instrumentalisés par les deux camps: celui de l'Est et de Haftar a soutenu les Toubous tandis que les *misratis* ont soutenu les Touaregs². Le conflit a duré plus d'un an a fait plusieurs centaines de victimes.

Aucun vainqueur n'émerge vraiment de ces incessantes concurrences tribales. L'escalade est souvent contenue par une promesse de compensations financières pour le prix du sang sans réconciliation réelle. La plupart du temps, ces indemnités sont promises par des acteurs extérieurs comme le Qatar³ et l'Italie¹, aux termes de médiations mais sont rarement

¹ Les premiers déniaient aux Toubous leur «libyanité et les définissent comme des «Noirs» et des «Tchadiens».

² Grâce à leur appui ils ont récupéré la garde du site Al-Sharara en novembre 2014.

³ Le Qatar s'est montré très actif, par sa participation à la médiation dans le conflit d'Oubari en 2015.

versées. Souvent, ces négociations sont le fait de chefs tribaux, ont peu d'emprise sur les jeunes combattants qui agissent sans retenue et contribuent à rendre plus explosive une situation déjà tendue. Ces conflits entravent tout effort de stabilisation et de développement dans la région. Nombre d'ONG facilitent les efforts de médiation (sauf Sant'Egidio, Ara Pacis, Promédiation, centre Henry Dunant pour le dialogue humanitaire).

b) Les conflits peuvent également être exacerbés dans le cadre du rapport de forces qui opposent les autorités libyennes

Comme le montre l'étude publiée par l'International Crisis Group² de juillet 2017, « les conflits en cours entre les coalitions militaires rivales sont sans doute le plus grand défi pour le conseil présidentiel soutenu par la communauté internationale et le Gouvernement d'entente nationale dirigé par le Premier ministre Fayed el-Serraj à Tripoli est peu présent et ne dispose que de peu d'alliés dans le Fezzan. A l'inverse, les factions alignées sur les positions de l'ANL du maréchal Haftar et sur le gouvernement de l'Est installé à El-Beïda jouissent d'une plus grande influence, comme les factions qui s'opposent à la fois à Haftar et à el-Serraj. Les affrontements meurtriers entre ses différentes forces se sont accrues depuis le début de l'année 2017 et des interventions militaires étrangères pour les soutenir semblent aussi d'accroître. La propagation de ces rivalités nationales dans le sud sont exacerbées par les tensions entre les tribus, qui se sont affrontées dans cinq guerres locales successives depuis 2011. Malgré les cessez-le-feu, les risques d'escalade restent élevés en partie en raison de l'échec à fournir les compensations promises lors des négociations antérieures et des délais à mettre en œuvre les plans de reconstruction »,

(1) Une région incontrôlable

Le Sud échappe presque totalement au contrôle du gouvernement d'entente nationale qui s'y rend de manière exceptionnelle³ et ses forces alliées en dehors de la « troisième force de Mistrata » au sud de Syrte ne s'y aventurent guère.

Les autres autorités non reconnues - gouvernement de salut national (Ghweil), gouvernement provisoire de l'Est et armée nationale libyenne - sont plus actives et offrent fréquemment du matériel et des armes pour s'acheter des alliances locales. **Personne ne semble dominer la situation, ni en faire sa priorité.** Le maréchal Haftar n'a pas réussi à contrôler ce vaste espace en constituant des alliances pérennes avec des tribus alliées.

¹ Cherchant à endiguer les flux migratoires, l'Italie s'est grandement impliquée dans la médiation intertribale en mettant en place sa propre initiative de stabilisation intitulée « un plan pour la paix, la stabilité et la sécurité dans le Sud libyen » via l'ONG Ara Pacis initiative.

² International Crisis Group "How Libya's Fezzan Became Europe's New Border" [Rapport n°179 / 31 juillet 2017 https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/179-how-libyas-fezzan-became-europes-new-border](https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/179-how-libyas-fezzan-became-europes-new-border)

³ Première visite de Fayed el-Serraj à Oubari le 21 octobre 2017

En fait leur logique d'intervention est davantage une logique d'alliances et de contrôle territorial dans le rapport de forces qui les oppose qu'une logique de sécurisation et de développement économique. Sans doute, n'en ont-ils pas aujourd'hui les moyens.

(2) Des guerres tribales exacerbées par la polarisation politique

Ces guerres tribales sont exacerbées par la polarisation politique à l'œuvre à l'Ouest et à l'Est du pays : le camp pro-Haftar, le camp gouvernemental et celui des « durs » de l'Ouest et de leurs relais islamo-jihadistes. Ces trois pôles se sont livrés une guerre par proxy en tentant de jouer des complexités ethnico-tribales du Sud, faisant de la région le théâtre d'affrontements entre les forces misratis et les sympathisants de l'ANL.

Misrata avait déployé en 2013 à la demande du gouvernement central et des tribus locales une milice dite de « la Troisième Force » censée instaurer la paix et faire cesser la guerre entre les Ouled Sleimane et les Toubous. Toutefois, au lieu de jouer leur rôle de force d'interposition, les *misratis* se sont alliés aux Ouled Sleimane sur le plan militaire tout en profitant des réseaux toubous pour participer aux trafics. Leur présence, loin d'apaiser les tensions, n'a donc fait que perturber le fragile équilibre local et attirer le ressentiment des tribus.

Parallèlement, des officiers kadhafistes du Sud, tels le colonel Ben Nayel de la tribu Megarha, se sont rapprochés du général Haftar. Ce dernier s'en est servi pour mener une guerre contre la présence *misratie* sur la base aérienne de Tamanhint. En réponse, les « durs » de Misrata se sont alliés aux islamo-jihadistes de Benghazi et ont commis un massacre de la base aérienne de Birak al-Chatî (plus de 140 morts) en mai 2017, en plein territoire tribal Megarha. Paradoxalement, cette « victoire militaire » contre l'ANL a rendu impossible pour la population du Fezzan le maintien de la présence de Misrata dans le Sud libyen. Ce retrait a certes permis au maréchal Haftar d'avancer ses pions en prenant le contrôle des bases aériennes de Tamanhint et de Joufra, en y *déployant des forces*¹, mais la région reste imprenable, minée par ses divisions tribales et réfractaire à toute domination centrale. En outre, sa stratégie d'alliance avec les membres de la tribu des Ouled Sleimane, risque de lui mettre à dos une grande partie des Toubous alors qu'ils ont été des alliés de l'ANL lors de la reprise de Benghazi.

En réaction, le Gouvernement d'entente nationale a annoncé la formation d'une nouvelle force militaire pour sécuriser le Fezzan sous la responsabilité des commandants des zones ouest, centrale et Tripoli.

(3) Interférence et revers d'alliances

Les tribus et les groupes ethniques du Fezzan ne sont pas monolithiques. Le ralliement d'une tribu est souvent opportuniste, ses services se louant momentanément au plus offrant et les changements d'alliances d'une tribu ou d'un clan entraînant des changements d'alliances des tribus ou des clans rivaux.

¹ Des bataillons ont été déployés, en particulier des unités salafistes et des forces spéciales mais aussi «des avions de combat et des hélicoptères à Tamanhint à une trentaine de kilomètres au nord de Sebha

Ainsi, les **Touaregs**, kadhafistes en 2011 ont rejoint en 2013 le camp du révolutionnaire *zintani* Oussama Jouweïli alors ministre de la défense (dans le but de toucher leurs soldes). En 2014 les Toubous étant les alliés de Zintan (et du camp de l'ANL) ils s'allient à Misrata. Aujourd'hui, les Touaregs constituent une force tiraillée par des influences contradictoires : certains sont attirés des proches de l'ANL, d'autres par des réseaux kadhafistes, d'autres maintiennent leurs liens avec Misrata et ont participé à ses côtés à la guerre contre *Daeçh* à Syrte. Enfin, cette minorité est touchée par le phénomène de radicalisation via les connexions islamo-jihadistes de membres touaregs de l'ex-groupe islamique combattant libyen (GICL) et *al-Mourabitoune*.

Combattants aguerris, les **Toubous** possèdent également une politique d'alliance pour le moins complexe : révolutionnaires en 2011, alignés avec les Misratis en 2012, ils ont rejoint le maréchal Haftar en 2014 en participant massivement au lancement de l'opération « *Dignity* » à Benghazi. Confrontés à la politique arabiste du maréchal, ils ont quitté l'ANL pour s'allier de nouveau *aux* Misratis et au Gouvernement d'entente nationale en 2016.

c) Le Sud, terrain de jeu des mercenaires de l'opposition tchadienne et soudanaise dont il constitue une zone refuge

Ces groupes assez nombreux qui comportent parfois plusieurs milliers de combattants, s'y sont établis en attendant de se doter des moyens nécessaires à reprendre la lutte. Ils peuvent louer leur service de mercenariat aux différentes factions libyennes pour conduire des guerres locales par procuration au gré de la surenchère à laquelle se livrent Misrata et l'ANL pour s'offrir les services de ces combattants expérimentés.

Des forces de rébellion soudanaises et tchadiennes ont, depuis des années, trouvé refuge dans le sud-libyen. Lors de l'insurrection de 2011, Kadhafi avait enrôlé nombre de combattants issus de leur rang contre la rébellion. Comme le relève le rapport du panel des experts des Nations unies publié en juin 2017, ces groupes rebelles originaires du Darfour (Soudan) et du Tchad sont aujourd'hui impliqués dans la guerre civile au service des deux blocs militaires qui s'affrontent sur le théâtre libyen¹.

Selon *Le Monde*, « *Le maréchal Haftar a bénéficié des affinités passées entre l'ancien régime et les groupes darfouris. Ainsi, l'Armée de libération du Soudan de Minni Minawi (SLA-MM), une des factions darfouris, s'est-elle déployée d'abord dans le Fezzan aux côtés des milices touboues - pro-Haftar - avant de remonter progressivement vers le nord-est, soutenant les efforts du chef de l'ANL visant à prendre le contrôle de certains sites du Croissant pétrolier* »². Toutefois, les experts des Nations unies indiquent de récentes difficultés, liées à des querelles au sein de ce groupe autour des rémunérations. Un accord récent (mai 2018) est intervenu pour apaiser les tensions et permettre la présence de 1 000 combattants et de plusieurs dizaines de véhicules militarisés à Zalla et Juffrah (au sud de Syrte/Libye centrale).

Selon le rapport, la SLA-Al Nur, une autre faction soudanaise, disposerait d'environ 1 500 hommes et aurait également soutenu le maréchal Haftar.

¹ Rapport du panel des experts des Nations unies sur la Libye, créé en application de la résolution 1973 (2011), 1^{er} juin 2017 p. 20,

http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2017/466

² Frédéric Bobin « Tchadiens ou soudanais, ces mercenaires étrangers qui déstabilisent la Libye » *Le Monde* 10 juin 2017.

Le *Mouvement pour la justice et l'égalité*, autre groupe darfourien d'obédience islamiste, un temps soutenu par le Tchad, aurait été sollicité à la fois par les deux blocs avant de se rallier à l'ANL.

Les forces de Misrata traitent plus volontiers avec des rebelles tchadiens. Le groupe le plus important, le *Front pour l'alternance et la concorde au Tchad* (FACT), créé en avril 2016 et opposé au président tchadien Idriss Déby a été hébergé à Sebha, principale ville du Fezzan, par la « *Troisième Force de Misrata* », déployée dans le Sud libyen. Selon le rapport, l'implication du FACT s'est intensifiée dans des combats livrés par les Misratis contre l'organisation *État islamique* (EI) à Syrte ou contre l'ANL de Haftar à Juffrah, dans le nord du Fezzan.

Selon le rapport, le FACT aurait appuyé en mars 2017 la *Brigade de défense de Benghazi* (BDB), un groupe anti-Haftar, proche de certaines milices de Misrata, lors de l'éphémère prise de contrôle du Croissant pétrolier. Ses effectifs oscillent entre 700 et 1 500 combattants. La décision du Tchad de fermer sa frontière en janvier 2017 était probablement liée au risque d'infiltration des rebelles du FACT après un raid aérien lancé en décembre 2016 par l'ANL contre des positions du groupe à Juffrah. Des frappes ont été conduites également contre des rebelles « étrangers » en mars dernier à l'est et au sud-est de Sebha.

Selon le panel des experts des Nations unies, l'intervention de toutes ces factions armées étrangères, qui pénètrent aussi les réseaux criminels de contrebande et de traite d'êtres humains, accroît la déstabilisation de la Libye.

d) Une activité économique en voie de déréliction

(1) Une économie légale sinistrée

Quoique désertique, la région dispose **d'un fort potentiel de développement par ses nappes pétrolifères, ses mines d'or et ses nappes aquifères**. Elle est propice aux activités agricoles rentables et pourvoyeuses d'emplois. Autrefois articulée autour de l'extraction de pétrole et l'agriculture, cette économie légale est en voie de déréliction du fait de la dégradation de la situation sécuritaire et **de l'abandon du Sud par les autorités centrales**.

En 2010, il existait encore des milliers d'hectares d'exploitations agricoles publiques autour de la grande rivière artificielle (créée par Kadhafi pour pomper des nappes aquifères du Sud et approvisionner la côte en eau potable). Très rentables, elles généraient environ 25 millions de dollars annuels. Fixant les populations et employant de nombreux travailleurs saisonniers étrangers, la plupart de ces fermes sont désormais abandonnées du fait de l'insécurité et de l'absence de subvention de l'État (manque de matériel, de maintenance et de fertilisants).

Le potentiel pétrolifère du Fezzan est estimé à une production d'environ 400 000 barils par jour, auxquels s'ajoutent des réserves de gaz importantes. Loin de contribuer au développement de la région, ces installations sont devenues une source de revenu des milices locales en charge de leur « protection ».

(2) Les économies de trafics florissantes

Les trafics sont devenus la principale source de revenu de la population très touchée par le chômage et les crises de liquidité,

d'approvisionnement et de services de bases. La contrebande de migrants, le trafic d'êtres humains, d'essence et d'or sont banalisés alors que le trafic d'armes et de drogues gardent un certain niveau d'opacité.

4. La polarisation politico-militaire s'est relativement figée

Si la situation semble être stabilisée dans l'Ouest et l'Est, le rapport de forces s'étant figé, aucun camp ne semblant en mesure de l'emporter militairement sur l'autre, en revanche, il a plutôt tendance à se dégrader dans le Sud pour des raisons spécifiques, parfois utilisées par chaque camp pour asseoir son influence.

Chaque camp s'est assuré de la préservation et du contrôle de son territoire. À l'Ouest, les coalitions islamistes ne sont pas parvenues à dominer les milices de Zintan lesquelles n'ont pas cherché à organiser des opérations combinées avec les forces du maréchal Haftar. À l'Est, les forces du maréchal Haftar ont pris le contrôle de Benghazi en 2017 sur les forces islamistes dont certaines liées à des groupes jihadistes. La ville de Derna reste entre les mains de ces groupes.

Chaque camp a lutté contre l'implantation de *Daech* dans sa zone d'influence et dans la région de Syrte. L'effort principal contre la ville a été conduit par la coalition *d'Al-Bunyan al-Marsous* regroupant les forces de Misrata qui ont payé un lourd tribut et se sont affaiblies dans ces combats meurtriers, ce qui explique, en partie¹, leur retrait du sud de la Libye, mais aussi des milices de Tripoli et de Zintan. Sur la partie Est du golfe de Syrte et dans le secteur du croissant pétrolier, les forces du général Haftar ont participé à ce combat et ont pu profiter de cette avancée pour remplacer les forces de protection des installations pétrolières, assurant une certaine stabilité à la reprise des exportations pétrolières via la NOC.

La dégradation du conflit entre Ouled Sleimane et Toubous² reste une source de tension et de préoccupation. Dans son intervention devant le Conseil de sécurité, le 21 mai, le Représentant spécial M. Ghassan Salamé a appelé à la tenue rapide de négociations entre la Libye et ses voisins du Sud, et mis en garde contre le risque que l'escalade « alarmante » des combats dans la ville de Sebha ne se transforme en conflit ethnique et se propage dans la région, de nombreux groupes armés venant des pays voisins ayant fait de cette partie de la Libye « leur champ de bataille ».

¹ Le massacre commis contre des unités ralliées à l'ANL sur la base de aérienne de Birak al-Chatî a entraîné également leur rejet par la population locale des tribus arabes du Fezzan.

² Qui a repris en partie en raison de la vacuité résultant du retrait des forces de Misrata.

III. UN PROCESSUS LABORIEUX DE RÉCONCILIATION

A. LE PROCESSUS MIS EN ŒUVRE PAR LES NATIONS UNIES

Le processus mis en œuvre par les Nations unies a connu un tournant en 2015 avec la signature de l'accord politique libyen à Skhirat (2015). Cet accord a procédé à un réarrangement institutionnel pour une période de transition qui devait durer deux ans à l'origine.

La phase transitionnelle initiée par l'accord de Skhirat se poursuit encore en 2018. En septembre 2017, un nouveau processus de réconciliation a fait l'objet d'un plan présenté par Ghassan Salamé. Ce processus s'appuie sur l'accord politique de 2015, qui reste le seul cadre viable à ce jour.

Le nouveau plan d'action comprend plusieurs axes parallèles mais qui ont tous un objectif : finaliser la transition politique avant 2019. L'échéancier est cependant très optimiste compte tenu des difficultés d'ordres politiques, sécuritaires, économiques et juridiques que rencontre la Libye.

1. Skhirat ou le compromis fondateur

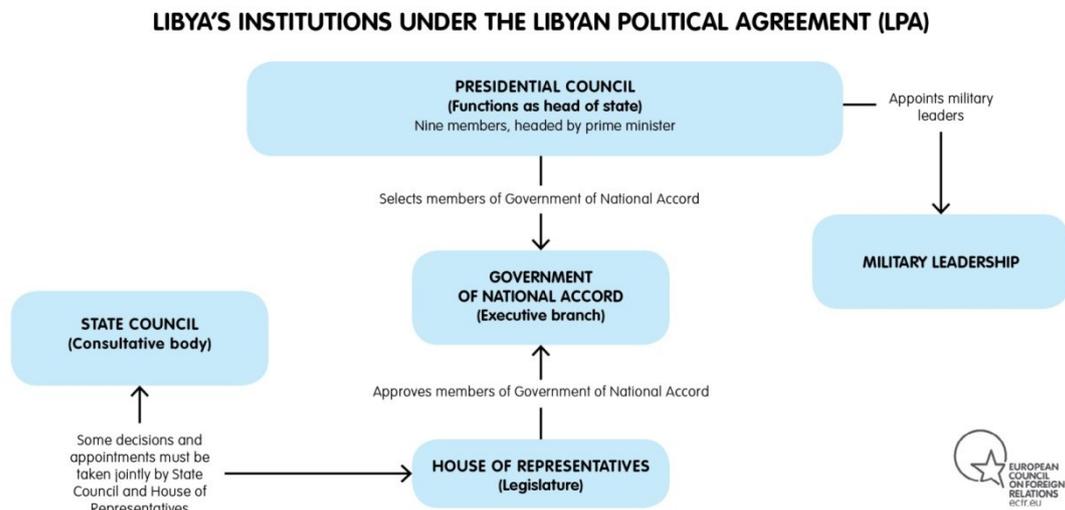
a) *Les bases de l'accord de Skhirat*

Le 17 décembre 2015 à Skhirat (Maroc), Hamed Ali Chouaïb et Saleh Mohammed al-Mekhzoum, respectivement chef de la Chambre des représentants installée à Tobrouk et vice-président du Congrès général national signaient un accord politique. Conclu sous l'égide des Nations unies grâce aux efforts des représentants Bernardino León et de son successeur, Martin Köbler, ce nouvel accord a été endossé par la résolution 2259 (2015) du Conseil de sécurité. Il est venu mettre un terme à plusieurs mois de négociations, qui se sont déroulées en Libye et dans son voisinage.

Le principal objectif de cet accord était de mettre un terme aux rivalités politiques : à la suite des élections annulées par le Cour suprême mais reconnues par la communauté internationale, deux gouvernements et deux parlements rivaux se faisaient concurrence, conduisant à une profonde fracture de la vie politique libyenne. Pour sortir de cette impasse, dont profitaient les groupes armés et qui rendait plus difficile l'action internationale dans la lutte contre le terrorisme, faute d'un pouvoir stable installé, **un arrangement institutionnel était indispensable.**

Cet accord, dont l'enthousiasme était mesuré au moment de son adoption, avait comme objectif de relégitimer la Chambre des représentants, tout en permettant aux membres du Congrès national général de poursuivre leurs activités au sein d'un nouvel organe, le Haut conseil d'État. Seront également instaurés un nouveau Gouvernement d'entente nationale (GEN) ainsi qu'un nouvel exécutif organisé au sein

d'un Conseil présidentiel, composé de neuf ministres. Fayez el-Serraj est nommé aux fonctions de Premier ministre et de président du Conseil présidentiel (voir annexe p. 181).



Sources: Mattia Toaldo « Political actors » in « A quick guide to Libya's main players » ©ECFR¹

Le pouvoir exécutif sera détenu, pour un an, par un Gouvernement d'entente 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.

Le Conseil Présidentiel reflète les équilibres politiques et régionaux. Il comprend neuf personnalités dont le Premier ministre, Fayez el-Serraj (CDR, originaire de Tripoli), lequel est entouré de cinq vice-présidents : Ahmed Meitig (Misrata, CGN), Fathi Mejbari (CDR, force de protection de sites pétroliers), Musa Kuni (Touaregs) et Abdelsalamm Kajman (Frères musulmans) et Aly Alkatrany (ANL) et de trois ministres Omar Aswad de Zintan, Mohammed Ammari, (CGN) et Ahmed Mahdi.

L'Accord confère un pouvoir étendu au Haut Conseil d'État dans la désignation et révocation du Premier ministre et du gouvernement, et dans la nomination de hauts fonctionnaires. Son avis doit être recueilli sur toutes les lois et la recherche d'un accord, favorisé. Ses 145 membres sont issus du CGN élu en 2012 (au besoin complété sur la base de listes des candidats non élus).

¹ http://www.ecfr.eu/mena/mapping_libya_conflict

La composition du Gouvernement d'entente nationale résulte d'un savant dosage politique, tribal et régional et traduit les efforts déployés par la mission onusienne **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. Pour autant, il ne pourra s'installer que sous la protection des milices de Tripoli qu'en mars 2016 et ne sera jamais investi par la Chambre des représentants de Tobrouk. L'Accord lui-même n'a pas été accepté par les deux assemblées parlementaires.

b) Un accord cadre contesté

Dès son adoption, l'accord politique a été contesté et une série de failles s'est progressivement révélée. Certaines composantes n'avaient pas participé à son élaboration, la question des groupes armés était éludée et la création du Haut Conseil d'État sous la pression des membres du Congrès national général et semblerait-il de la mouvance des Frères musulmans, conduisait dans les faits à créer une deuxième chambre au sein du Parlement.

Le nouveau Gouvernement s'est retrouvé impuissant tant sur le plan militaire que politique. Fayez el-Serraj ne doit finalement son installation à Tripoli au mois de mars 2016 qu'à un accord tacite avec les groupes armés contrôlant la capitale, faisant de lui un otage aux mains de puissantes milices. **Sa légitimité sera encore plus affaiblie, puisque la Chambre des représentants ne lui a jamais accordé la confiance au Gouvernement d'entente nationale, pourtant prévue dans l'accord.**

Pendant deux ans, cet accord a laissé s'installer un statu quo politique, n'offrant aucune véritable perspective de transition. Le 17 décembre 2017, le général Haftar le dénonça, se prévalant de son expiration, puisque qu'originellement prévue pour une période de deux ans. Le Conseil de sécurité, anticipant une telle déclaration, avait annoncé le 14 décembre 2017, le caractère non fatidique de la date du 17 décembre 2017, soutenant qu'il s'agissait du seul cadre viable actuel : *« L'Accord politique libyen demeure le seul cadre viable pour mettre un terme à la crise politique en Libye et qu'il est fondamental de l'appliquer en vue de la tenue des élections et de l'aboutissement de la transition politique. Il souligne la continuité de l'Accord politique tout au long de la période de transition dans laquelle la Libye est engagée et rejette les délais erronés qui ne font que saper le processus politique mené sous les auspices de l'ONU »*¹.

En définitive, bien que l'accord signé à Skhirat ait permis de clarifier le cadre institutionnel, il s'est avéré insuffisant pour mener à bien la transition politique libyenne. Il n'a pas permis d'exclure la solution militaire,

¹ Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la situation en Libye, CS/13120, 14 décembre 2017.

que le général Haftar semblait encore privilégier avant la rencontre organisée à la Celle-Saint-Cloud le 25 juillet 2017.

En revanche, bien que la mise en œuvre ait été incomplète, il reste un compromis fondateur sur lequel compte s'appuyer Ghassan Salamé jusqu'aux prochaines élections pour éviter tout effondrement de l'État libyen.

Il ne faut donc ni surestimer la portée du compromis atteint à Skhirat qui est fragile et partiel, ni la sous-estimer. C'est une feuille de route commune *a minima*, qui n'a pas, loin s'en faut, mis un terme à tous les contentieux politiques libyens ni résolu tous les problèmes du pays.

Mais elle constitue une avancée majeure qui :

- **a permis de faire acter par une majorité de parties prenantes le primat de la solution politique,**
- **a contribué à abaisser le niveau de tension,**
- **sert encore de base pour la poursuite du processus de réconciliation engagée sous la direction des Nations unies,**
- **et a redonné espoir à la population et remobilisé les partenaires régionaux.**

2. Le processus de réconciliation actuel

Le 20 juin 2017, le Conseil de sécurité approuvait Ghassan Salamé comme nouveau représentant spécial du secrétaire général des Nations unies (RSSGNU) pour la Libye. Il succédait ainsi à Martin Köbler et devenait le cinquième représentant pour la Libye depuis 2011, ce qui témoigne de la difficulté rencontrée par ses prédécesseurs pour mettre en place une stratégie de sortie de crise.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">➤ Ghassan Salamé : depuis le 20 juillet 2017➤ Martin Köbler : 1^{er} octobre 2015 - 20 juillet 2017➤ Bernardino Leon : 1^{er} septembre 2014 - 1^{er} octobre 2015➤ Tarek Mitri : 17 octobre 2012- 1^{er} septembre 2014➤ Ian Martin : 11 septembre 2011-17 octobre 2012 |
|--|

Tableau des représentants spéciaux du secrétaire général des Nations unies en Libye

Le 20 septembre, Ghassan Salamé présentait un nouveau plan d'action à l'occasion d'une réunion de haut niveau sur la situation en Libye, en marge de la 72^{ème} Assemblée générale des Nations unies. Le 10 octobre 2017, le Conseil de sécurité approuvait ce nouveau plan qui devrait conduire à finaliser la transition politique d'ici la fin de l'année 2018.

L'originalité et la pertinence de ce nouveau plan résident dans l'association des approches *top-down* et *bottom-up* : en favorisant la

fluidité du dialogue entre les représentants politiques d'une part, et rendant le processus plus inclusif en invitant la population à y contribuer, d'autre part. Son action se démarque ainsi de son prédécesseur à qui il était reproché une approche purement institutionnelle.

Ghassan Salamé fournit d'importants efforts pour posséder une bonne compréhension du terrain et des conséquences socio-économiques de la crise. **Depuis mars 2018, la mission de la MANUL est désormais installée à Tripoli** et une antenne pourrait être installée prochainement à Benghazi, tandis que la situation sécuritaire dans le Sud ne permet pas encore d'envisager une représentation dans cette région.

Ce nouveau plan s'articule autour de plusieurs axes qui ne constituent pas forcément des étapes successives, bien qu'un certain calendrier se dessine. La tactique consiste à avancer de manière simultanée sur plusieurs dossiers, permettant ainsi au processus onusien de se poursuivre quand bien même l'un des canaux de négociations serait bloqué et de maintenir une pression sur les partisans du statu quo.

Ce plan d'action, qui prévoit l'organisation des élections à la fin de l'année 2018, comme rappelé le 29 mai 2018 dans la déclaration de Paris, a été critiqué pour son trop grand optimisme. Pourtant, s'adressant à un hebdomadaire français le 21 mars 2017, Ghassan Salamé avait tenu les propos suivants : « *Je n'ai jamais pensé boucler mon programme en un an. Si j'ai fixé cette échéance, c'est dans le but de mobiliser les esprits* »¹. Il bénéficie du soutien unanime des membres du Conseil de sécurité.

a) Amender l'accord politique inter libyen de Skhirat du 17 décembre 2015

L'amendement de l'accord signé le 17 décembre 2015 était l'une des priorités du plan d'action de Ghassan Salamé. L'idée étant que, bien qu'imparfait, cet accord permettait toutefois d'établir un cadre institutionnel et éviterait ainsi un vide qui serait fort préjudiciable pour la Libye. Cependant, certaines de ses dispositions étaient imparfaites et méritaient d'être modifiées dans l'optique d'un rééquilibrage des forces.

Parmi les principaux amendements discutés, figuraient le passage des membres du Conseil présidentiel de neuf à trois, en s'assurant que chacune des trois grandes régions soit représentée et que le président du Conseil ne cumule pas la fonction de Premier ministre comme c'est le cas depuis la signature des accords et Fayez el-Serraj titulaire des deux fonctions. L'article 8 était également visé, notamment la disposition donnant au président du Conseil le pouvoir de désigner l'ensemble des hauts représentants de l'État.

Cette initiative n'a finalement pas abouti mais elle n'est pour autant pas stérile. Le 21 mars 2017, Ghassan Salamé avait annoncé devant le Conseil de sécurité qu'il lançait une dernière tentative pour amender cet

¹ « Ghassan Salamé : 'la Libye n'a jamais élu de président' », *L'express*, 21 mars 2018.

accord. Une dernière tentative infructueuse, comme il l'a rapporté le 21 mai 2017 devant ce même conseil, mais pour autant pas inutile. En effet, **la question de la modification de cet accord a contribué à la détente progressive de la polarisation politique entre la Chambre des représentants**, notamment grâce à la mise en place du *Joint Drafting Committee*, comité rassemblant des membres des deux chambres. Ce processus a notamment permis à ce que les deux chambres reconnaissent de facto l'accord politique interlibyen.

C'est un échec relatif pour Ghassan Salamé, selon lequel « *plus la Libye se rapproche des élections, moins ces modifications sont dignes d'intérêt* »¹.

b) Le processus constitutionnel

La transition politique suppose l'adoption d'une Constitution. **La question de savoir si celle-ci devrait être adoptée avant ou après les élections n'a pas encore été éludée. La déclaration de Paris du 29 mai précise qu'une base constitutionnelle devrait être mise en place d'ici le 16 septembre 2018, soit avant les élections parlementaires et présidentielles**, programmées pour le 10 décembre 2018 : « *Les parties se sont engagées à mettre en place leur base constitutionnelle pour les élections [...] d'ici le 16 septembre 2018* »². L'expression « base constitutionnelle » soulève néanmoins des interrogations et il n'est à ce jour pas clairement défini ce à quoi elle renvoie.

Une assemblée constituante, la *Constitutional Drafting Assembly*, avait été élue au suffrage universel direct en février 2014. Le 29 juillet 2017 et ce après trois années de travaux, elle adoptait un projet de Constitution. Ce projet a été contesté pour plusieurs raisons : en théorie, l'assemblée constituante avait un mandat limité dans le temps à 18 mois et lors de l'adoption du projet, des violences avaient éclaté. Sur le fond, plusieurs articles font l'objet de désaccords, notamment du côté des partisans du maréchal Khalifa Haftar, tels que les articles 99 et 178 : le premier dispose qu'un candidat double-national ne peut pas concourir à l'élection présidentielle, tandis que le second interdit aux militaires de briguer la fonction présidentielle s'ils n'ont pas quitté leur fonction militaire moins d'un an au préalable. Khalifa Haftar, militaire de carrière détiendrait également la double nationalité libyenne et américaine.

Dans ce contexte, la Cour de Beïda avait saisi la Cour suprême afin que le projet de Constitution soit déclaré invalide. La probabilité que le projet soit invalidé était réelle (dépassement du mandat dans le temps, adoption du projet entachée de violences...). La Cour suprême a finalement écarté ce recours pour vice de recevabilité : la Cour de Beïda n'était pas compétente pour attaquer le projet constitutionnel.

¹ Rapport du secrétaire général sur la MANUL, S/PV.8211, 21 mars 2018.

² Déclaration politique sur la Libye, 29 mai 2018.

Les divergences visant le fond du projet de constitution demeurent et le risque qu'un référendum conduise à un rejet est réel. Ce résultat conduirait à enrayer le processus onusien, raviver les antagonismes et profiterait aux partisans du statu quo qui invoqueraient le calendrier fixé par la déclaration politique du 29 mai afin que les élections soient repoussées.

Pour éviter un tel scénario, une autre piste serait envisagée. La base constitutionnelle pourrait être la déclaration provisoire constitutionnelle adoptée en 2011 par le Conseil national de transition. Un amendement de 2014 prévoyait que le nouveau président devrait être élu au suffrage universel direct. Eu égard au contexte, cet amendement n'a finalement jamais été adopté. Il serait essentiel dans la perspective des élections. Pour l'adopter, un vote à la majorité simple de la Chambre des représentants serait suffisant.

Un amendement à la déclaration provisoire constitutionnelle suffirait à ce que l'État libyen se dote d'une base constitutionnelle, condition sine qua none à la tenue des élections. Une nouvelle Constitution pourrait être adoptée à la suite des élections.

c) Le processus électoral

Le processus électoral constitue la pierre angulaire du plan d'action de Ghassan Salamé. Les élections, programmées depuis la déclaration de Paris du 29 mai 2018 à la date du 10 décembre 2018, devraient mettre un terme à la période transitionnelle. La déclaration du 6 juin 2018 du président du Conseil de sécurité des Nations unies salue les efforts qui ont conduit à l'adoption de la déclaration politique de Paris, sans pour autant rappeler la date des prochaines échéances, laissant supposer qu'il n'existe pas un consensus sur celles-ci.

L'organisation des élections suppose, au préalable, l'enregistrement des électeurs. Cette mission a été confiée à la Haute commission électorale. La phase d'enregistrement a débuté le 6 décembre 2017 et s'est achevée à la mi-mars. Plus de 2,5 millions d'électeurs ont été enregistrés, sur un corps électoral estimé à 4,5 millions de personnes. La Mission d'appui des Nations unies en Libye a réalisé un important travail pour convaincre les membres de certains groupes et tribus, qui étaient restés en retrait de la vie politique depuis 2011, de s'enregistrer. Dans la déclaration de Paris tout comme dans les dernières interventions de Ghassan Salamé devant le Conseil de sécurité, un appel à une nouvelle phase d'enregistrement a été lancé.

L'enregistrement des électeurs soulève, malgré les bons résultats et l'enthousiasme qu'il suscite, plusieurs interrogations quant aux consignes données par certains groupes politiques de s'inscrire massivement.

À l'enregistrement des électeurs, devrait succéder l'adoption d'ici le 16 septembre 2018, d'un projet de loi électorale.

Une série de conditions préalables devrait ainsi être vérifiée préalablement à l'organisation des scrutins du 10 décembre 2018. Un niveau de sécurité suffisant ainsi qu'un accord entre les acteurs politiques visant à accepter les résultats sortis des urnes constituent des conditions essentielles pour éviter que le précédent de 2014 ne se reproduise.

Les élections municipales qui se sont déroulées le 12 mai dernier à Zawiya, quatrième ville du pays, ont fait office de tests non seulement pour la prochaine série d'élections municipales à venir, mais aussi pour les scrutins présidentiels et parlementaires. Le taux de participation était de 62 % des électeurs enregistrés, avec cependant une importante disparité puisque parmi les votants, 74 % étaient des hommes contre seulement 24 % de femmes. Les élections avaient été annulées en 2014, mais cette fois-ci aucun incident majeur ne s'est produit.

Le processus électoral fait cependant l'objet de critiques, en particulier au regard du calendrier fixé par la déclaration politique de Paris. L'opiniâtreté à vouloir organiser des élections le plus rapidement possible peut s'expliquer par des facteurs objectifs : plus le processus s'éternise, plus les milices renforcent leur mainmise. En revanche, précipiter de telles échéances, cruciales pour l'avenir de l'État libyen, ne devrait pas conduire à revivre le scénario des élections de 2014, qui a plongé le pays dans une nouvelle crise. D'autant plus que la Libye n'a jamais élu de président. L'alternative serait de travailler à ce que les conditions sine qua none, notamment sur le plan sécuritaire, soient réunies, avant de fixer des dates précises pour la mise en place de bases constitutionnelles, l'adoption d'une loi électorale et la tenue des élections.

d) Le processus inclusif d'accompagnement

L'originalité du plan d'action de Ghassan Salamé tient notamment à la conférence nationale inclusive, qui devrait être organisée d'ici la fin du mois de juin 2018. En organisant cette conférence, qui s'inscrit dans un processus plus large, le représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies a **pour projet d'ouvrir le jeu politique, en y faisant participer les citoyens libyens et de s'assurer que les principaux acteurs reconnaissent les résultats des prochains scrutins.**

Ce processus inclusif dit « *bottom-up* », est appelé à prendre la forme d'une grande conférence nationale inclusive. **Les contours de cet évènement restent à définir** : Où et quand va-t-il se tenir ? Quels seront les participants ? Quels seront les grands thèmes discutés ?

Cette conférence devait à l'origine être organisée au mois de février 2018, avant qu'elle ne soit repoussée à plusieurs reprises. Selon les dernières indications, elle devrait finalement se dérouler à la fin du mois de juin. Elle viendra alors conclure une série de consultations populaires qui a débuté le 5 avril 2017 avec le soutien du Centre Henry Dunant pour le Dialogue Humanitaire, mandaté spécialement par Ghassan Salamé. La mission de

cette ONG est de mener un processus préparatoire, avec une série de conférences publiques sur les questions de gouvernances, de sécurité, de structures gouvernementales et de processus constitutionnel et électoral. À la mi-juin 2018, plus de quarante réunions dans 27 localisations différentes avaient été organisées.

3. Monitoring économique (FMI, Banque mondiale, UE, autres pays)

La Libye fait face à des déficits jumeaux abyssaux. La baisse des recettes en raison de la dépendance au secteur des hydrocarbures, a entraîné un déficit budgétaire évalué à 7,5 milliards de dollars en 2017. La dette publique avoisine les 100% du PIB et accroît ainsi le risque souverain.

Un « dialogue économique » a été initié à Londres à l'initiative des États-Unis en novembre 2016 afin de réconcilier les deux parties, ce qui a permis l'élaboration d'un budget 2017 de manière concertée, le premier depuis quatre ans¹.

Ghassan Salamé a fait état d'une rencontre à Washington en avril 2018, en marge des réunions de printemps, entre les autorités libyennes et les institutions de Bretton Woods dans l'optique de les aider à gérer leur politique budgétaire et monétaire. Une rencontre a été organisée au mois de mai 2018 entre la Banque centrale libyenne et la Banque mondiale implantée en Tunisie. L'objet de cette rencontre était d'évaluer le secteur financier libyen. Les discussions se sont conclues par l'adoption d'un programme (qui n'a pas été publié) pour répondre à la crise économique et financière que rencontre le pays.

Le *World economic Outlook* publié en avril 2018 par la Banque mondiale rappelle que le cadre macroéconomique libyen est intenable. Cependant, le premier défi est de rétablir la paix pour une stabilité macroéconomique. En effet, il est indispensable d'avoir des institutions unifiées et suffisamment puissantes pour défier les intérêts personnels et pour lancer d'importantes réformes. Dans le moyen terme des réformes structurelles devront être mises en place.

*

* *

¹ La DG Trésor a soutenu activement ce processus de dialogue économique libyen engagé au niveau technique à Londres le 31 octobre 2016 par la diplomatie américaine avec l'appui de l'Italie, du Royaume Uni et de la France afin de rétablir le dialogue entre le Premier ministre libyen et le gouverneur de la banque centrale de Tripoli. Cette initiative, appuyée par l'ONU, le FMI et la Banque mondiale a été suivie de 9 réunions techniques qui ont débouché entre autres sur la nomination d'un ministre des finances, l'adoption d'un budget d'urgence pour 2016 et d'un budget pour 2017. La DGT suit, le travail des institutions financières internationales en matière de gouvernance économique pour rétablir les fondamentaux économiques de la Libye.

Depuis la signature de l'accord politique libyen de 2015, la Libye est entrée dans une nouvelle phase. Ce compromis signé à Skhirat devait conduire à finaliser la transition en deux ans. Or, le constat est clair : plus de deux ans et demi après cet accord, la transition s'est enlisée. Pour sortir de cette crise, le nouveau représentant Ghassan Salamé a élaboré une nouvelle stratégie qui devrait conduire à l'organisation d'élections présidentielles et parlementaires d'ici la fin de l'année 2018.

Le processus actuel de réconciliation des Nations unies doit surmonter plusieurs défis tels que l'élaboration d'une base constitutionnelle et l'organisation d'une conférence nationale inclusive pour aboutir à des élections. La stratégie de Ghassan Salamé est pertinente mais elle est sujette à des blocages, comme en témoigne l'échec rencontré pour amender l'accord de Skhirat.

La question économique est également centrale. Or, malgré les rencontres organisées entre les autorités libyennes et les institutions de Bretton Woods, les Nations unies ne semblent pas assurer un monitoring suffisant. Pourtant, la conjoncture actuelle et l'économie de prédation supposeraient un soutien renforcer des institutions onusiennes dans ce domaine.

B. UN CONTEXTE GÉNÉRAL PLUS FAVORABLE

La réduction du niveau des tensions et des affrontements observés en 2017 est liée aux efforts des Nations unies et notamment de son nouveau représentant spécial Ghassan Salamé, qui a introduit une nouvelle approche plus inclusive, mais aussi probablement à une prise de conscience des acteurs internes et de leurs soutiens externes, que la prise de contrôle de l'ensemble du territoire était un objectif inaccessible pour l'un ou l'autre camp et que le coût de la guerre civile en termes économiques, notamment pour la population, et diplomatiques, devenait élevé.

Cet apaisement relatif a eu une influence sur de nombreux paramètres à commencer par la reprise de la production d'hydrocarbure, poumon de l'économie libyenne et un regain de confiance de la population dans une possible issue à une situation de transition sans fin.

1. L'abaissement du niveau des affrontements

Les principaux groupes ont compris qu'ils ne pourraient pas l'emporter de façon décisive et que s'est instaurée une situation d'équilibre des forces.

Sur le terrain, un abaissement du niveau des affrontements a pu être observé en 2017 avec 433 combattants et civils tués en 2017, ce qui est loin des combats meurtriers de Benghazi dans lesquels entre 2014 et 2016, 5 200 combattants de l'ANL auraient perdu la vie ou de Syrte en 2016 (700 morts et

3 200 blessés dans le camp de *Bunyan al-Marsous* et 2 500 morts du côté de *Daech*).

L'option pour la voie diplomatique et l'unité affichée de la communauté internationale a pour effet d'encourager les parties libyennes à se rallier au processus de réconciliation et à établir elles-mêmes des contacts avec leurs adversaires. Des membres de la Chambres des Représentants et du Haut Conseil d'État ont œuvré pour atténuer leurs divergences tandis que les groupes armés qui se combattaient, il y a encore quelques mois, ont accepté de s'asseoir autour d'une même table. C'est ainsi qu'a pu être actée une réconciliation entre les villes de Zintan et de Misrata dont les milices s'étaient combattues en 2014 et qui restaient des adversaires résolus en Tripolitaine¹, des dialogues entre groupes armés de l'Ouest et avec l'ANL au Caire, les ouvertures de certaines composantes de Misrata en direction des autorités de l'Est, la signature d'une charte de réconciliation par le Comité de réconciliation de Misrata qui va permettre le retour progressif des habitants de Tawergha².

Ce climat moins tendu et les perspectives d'un aboutissement du processus de réconciliation, si lointain soit-il, place les différents acteurs dans la situation de se projeter vers l'avenir et de préparer celui-ci. Ils entreront alors progressivement dans un processus de reconversion soit par intégration dans les forces armées ou de sécurité (les processus d'intégration en cours dans les différents camps sont naturellement contestables, ils peuvent être lus comme une anticipation et une couverture assurantielle pour l'avenir de ces combattants), soit un retour à la vie civile.

Ce climat a permis également au premier semestre la poursuite du processus de réconciliation et notamment le déroulement des rencontres dans le cadre la conférence nationale³, l'élection en temps voulu du président du Haut Conseil d'État, et le déroulement dans plusieurs municipalités (notamment Zawiya) des élections municipales.

Il permet enfin le retour progressif des représentations diplomatiques dans leurs ambassades respectives, une meilleure efficacité du travail des agences des Nations unies notamment dans le domaine humanitaire et le retour des missions économiques étrangères.

¹ Grâce à la médiation de la communauté Sant'Egidio.

² Tawergha est une localité, dont les habitants majoritairement restés fidèles à Kadhafi, étaient empêchés de se réinstaller dans leur ville, malgré un accord du Conseil présidentiel de juin 2017. La Libye compte 300 000 déplacés.

³ 43 manifestations de la conférence nationale ont eu lieu dans 27 localités en avril et en mai 2018 sans qu'aucun incident de sécurité ne soit enregistré, y compris à Sheba pourtant en guerre. L'objectif est d'atteindre 40 localités.

2. La moindre prégnance des enjeux politiques globaux

L'intervention en Libye en 2011 a associé à côté des pays occidentaux un nombre important de partenaires pour lesquels l'évolution ou le changement de régime pouvaient présenter l'opportunité d'une influence plus grande. Il en va ainsi de la Turquie, pays membre de l'OTAN qui mit à disposition des forces navales et aériennes, du Qatar présent avec 6 Mirage 2000-5 et des Émirats arabes unis présents avec 6 Mirage 2000-9 et 6 F16-E.

Ces États, mais aussi l'Égypte, qui en 2013 changera d'orientation politique, et dans une moindre mesure l'Arabie saoudite (à travers les courants salafistes) ont continué à interférer de façon insistante dans le jeu politique libyen en fonction de leurs intérêts locaux, économiques ou idéologiques, accentuant, sur ce territoire, les conflits qui opposent dans toute la sphère arabo-musulmane, les tenants de l'islam politique inspiré par l'idéologie des Frères musulmans (Qatar, Turquie) aux tenants d'un islam indépendant de la sphère politique fut-il influent et d'une extrême rigueur religieuse et culturelle sur la société (Arabie Saoudite, Émirats arabes unis).

Ces interférences se sont réduites en intensité et ont évolué dans leurs modalités depuis 2017 pour différentes raisons :

- la prise de contrôle de la Cyrénaïque par l'ANL a réduit pour l'Égypte la menace qui pesait sur sa frontière occidentale,
- la montée en puissance de la menace de *Daech*, qui constitue un ennemi commun à l'ensemble des acteurs,
- la priorité donnée à la résolution de questions plus stratégiques dans leur environnement immédiat par nombre de ces États,
 - les Emirats arabes unis préoccupés par la montée en puissance de l'Iran et la guerre civile au Yémen,
 - l'Arabie saoudite également mobilisée par ces deux préoccupations et son évolution politique interne depuis l'arrivée du prince Ben Salman,
 - le Qatar en pleine tension avec ses voisins saoudiens et émiriens et soumis à un embargo,
 - la Turquie préoccupée par les échéances et son intervention militaire en Syrie contre les forces kurdes de l'YPG,
- enfin, la prise de conscience progressive qu'aucun des deux pôles n'est en mesure d'asseoir une victoire totale sur ses adversaires, que la stabilité de la Libye passe par une réconciliation des forces en présence, que la solution négociée est désormais la voie à privilégier et que la communauté internationale doit faire preuve de cohérence et d'unité pour avancer sur cette voie.

Cette évolution peut être illustrée par le soutien apporté à l'Accord inter-libyen de Skhirat en 2016, à la feuille de route du Représentant spécial des Nations unies, Ghassan Salamé, depuis septembre 2017 par la présence

des représentants de tous ces États, le 29 mai à Paris, pour recueillir l'adhésion des quatre autorités principales du jeu politique libyen au processus de réconciliation et à la fixation d'un calendrier pour l'organisation des élections d'ici la fin 2018, à la multiplication des contacts avec les représentants des adversaires du camp initialement soutenu et de l'organisation de rencontres entre représentants des camps adversaires sous les auspices des différents États.

3. Une situation migratoire qui s'améliore mais demeure fragile

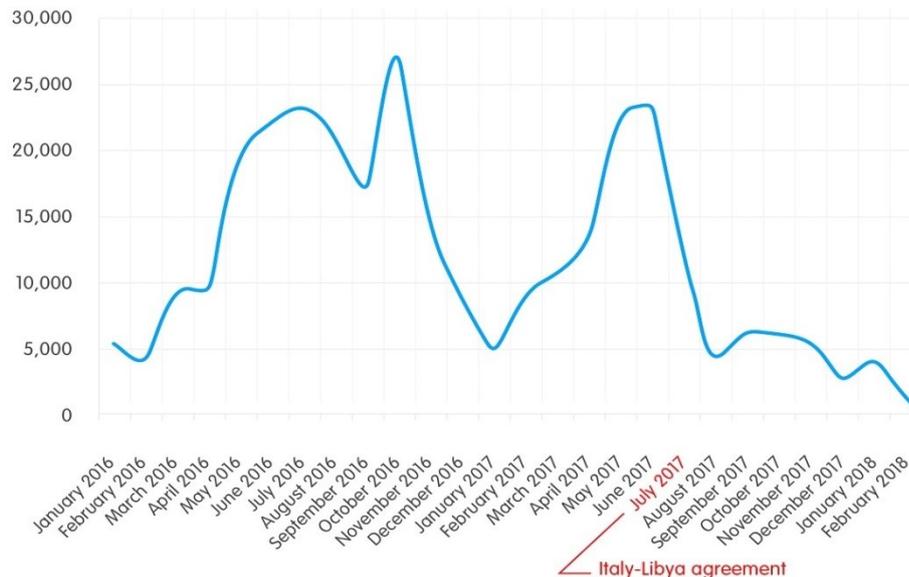
a) Une nette baisse des flux depuis l'été 2017

L'ensemble des mesures prises par les pays européens en réponse à la crise migratoire, et particulièrement les initiatives de l'Italie au début de l'année 2017, se traduisent par une baisse significative des traversées sur la route de Méditerranée centrale à compter de l'été 2017.

Dès les six premiers mois de l'année 2017, les flux à destination de l'Italie enregistrent une diminution de 20 % par rapport à 2016. En juillet 2017, le nombre de passages ne représente plus que la moitié de celui enregistré un an auparavant. De juillet à décembre 2017, la baisse s'accélère (-70 %). Le nombre d'arrivées passe de 14 000 par mois en moyenne sur les six premiers mois de l'année (23 000 en mai et en juin) à 6 000 par mois sur les six derniers mois. **Sur l'ensemble de l'année 2017, le nombre d'arrivées en Italie diminue de 34 % par rapport à 2016 (119 000 contre 181 000).**

Cette tendance à la baisse se poursuit en 2018. Entre janvier et fin mai 2018, le nombre de traversées de migrants enregistrées sur la route de Méditerranée centrale s'établit à 13 430, en diminution de 77,7 % par rapport à la même période de 2017 (60 228 traversées)

Nombre mensuel d'arrivées de migrants en Italie depuis la Libye



Source : ECFR, UNHCR

Cette baisse est le résultat de plusieurs facteurs.

En premier lieu figurent les **mesures prises par l'Italie pour empêcher les départs**. Si l'effet des négociations conduites avec certaines milices est discuté, certains observateurs estimant qu'elles n'ont produit qu'un déplacement des flux, c'est surtout **l'implication de Rome dans la formation, l'équipement et l'assistance des gardes-côtes libyens** ainsi que sa stratégie visant à **éloigner le plus possible des côtes libyennes les navires européens, notamment ceux des ONG**, qui se sont avérées efficaces.

Sur le fondement de l'accord passé avec les autorités libyennes, l'Italie ont patrouillé pendant des semaines à **proximité des eaux territoriales libyennes** et averti les gardes-côtes libyens de la nécessité d'intervenir, faisant en sorte que ceux-ci établissent progressivement leur propre zone de surveillance (depuis fin juin 2018, la Libye a officiellement son propre centre de coordination des opérations de sauvetage reconnu par l'organisation maritime internationale). On estime qu'ils récupèrent désormais plus de la moitié des migrants tentant la traversée.

Par ailleurs, dans le même temps, la coopération européenne avec les pays d'origine et de transit **en amont de la Libye** a commencé à porter ses fruits. C'est **particulièrement vrai au Niger** qui a accepté de jouer pleinement le jeu de la coopération avec l'UE.

L'implication du Niger dans la lutte contre le trafic de migrants

Faute d'effectifs suffisants dans la police et la gendarmerie, le Niger a confié en 2016 **la lutte contre l'immigration irrégulière aux forces armées** qui ont renforcé leur présence et les contrôles dans le nord du pays, sur l'axe Séguédine-Madama-Toummo. L'entrée en vigueur fin 2016 d'une **loi de 2015 réprimant le trafic de migrants** a permis l'arrestation et la poursuite de nombreux passeurs (268 en 2017).

La **mission EUCAP SAHEL**, qui apporte depuis 2015 une assistance dans la gestion des flux de migrants (formation, appui au dialogue local) et au sein de laquelle 93 experts, dont 59 français sont déployés, est désormais pleinement opérationnelle et a ouvert une antenne à Agadez.

L'OIM a également ouvert à Agadez un bureau d'information visant à sensibiliser les migrants aux dangers de la migration irrégulière et à leur présenter les possibilités de retour assisté. Elle a également installé six centres de transit destinés à héberger temporairement les migrants optant pour le retour. Le Niger est aussi engagé dans des **coopérations bilatérales**.

La France et l'Espagne apportent ainsi leur soutien en termes de coopération policière, notamment au travers d'une **équipe conjointe d'investigation (ECI)** créée en mars 2017 chargée de lutter contre l'immigration irrégulière, la fraude documentaire et la traite des êtres humains.

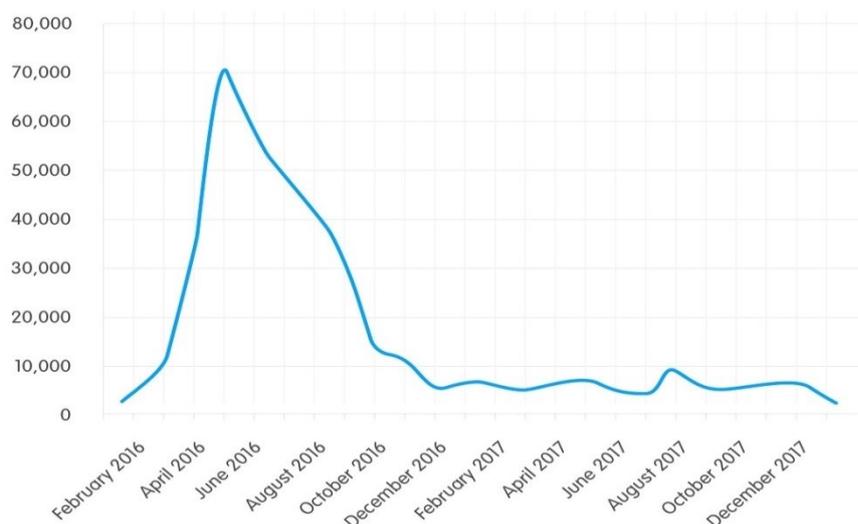
Enfin, il existe un projet de groupe d'action rapide de surveillance et d'intervention dans le cadre du G5 Sahel, qui serait piloté par l'Espagne et l'Italie avec l'appui de la France et dont l'une des missions serait la lutte contre le trafic d'êtres humains dans les zones frontalières.

Les crédits dont bénéficie le Niger au titre de la lutte contre les migrations irrégulières proviennent de l'Union européenne, à travers le Fonds européen de développement (623 M€ sur 2015-2021), le FFU (145 M€ sur 2017-2017), et de l'aide bilatérale (90 M€ sur 3 ans, dont 50 M€ alloués par l'Italie et 37 M€ alloués par la France).

Les résultats de cette politique volontariste sont au rendez-vous.

Le nombre de migrants franchissant les frontières nord du Niger est passé de l'ordre de 25 000 par mois en 2016 (plus de 50 000 par mois entre avril et juillet) à 5 000 par mois en moyenne en 2017. Cette diminution est corroborée par la baisse de la part des migrants originaires d'Afrique de l'ouest dans l'ensemble des migrants arrivés ces derniers mois en Libye.

Nombre mensuel de migrants franchissant les frontières nord du Niger



Source : ECFR, OIM

Par ailleurs, la **circulation de l'information sur les exactions subies par les migrants en Libye** a sans doute eu un effet dissuasif sur les candidats potentiels. **Le reportage de CNN de novembre 2017** montrant une vente de migrants comme esclaves a notamment eu un fort retentissement dans les pays d'origine.

Enfin, d'autres facteurs sur le terrain ont pu jouer, comme le **déplacement de la ligne de démarcation** entre le territoire contrôlé par le gouvernement d'entente nationale et celui de l'armée nationale libyenne, qui pourrait avoir contribué à désorganiser le trafic.

b) Une situation humanitaire des migrants dans le pays qui reste préoccupante

- **Des migrants exposés à de graves atteintes humanitaires**

Le nombre de migrants présents sur le territoire libyen serait compris entre **700 000 et 1 million**, l'OIM en ayant recensé 662 000 en mars 2018. 91 % de ces migrants seraient des hommes et 90 % des adultes. 91 % auraient des motivations d'abord économiques.

Origines et nationalités des migrants en Libye

Selon l'OIM, parmi les **662 248 migrants dénombrés en Libye** en mars 2018 :

- 65 % (430 371) sont originaires d'Afrique subsaharienne ;
- 30 % (188 258) sont originaires d'Afrique du Nord (y compris le Soudan) ;
- 7 % (43 112) viennent d'Asie (dont 24 334 du Bangladesh) ou du Moyen-Orient (dont 11 512 Syriens).

Les six nationalités les plus représentées parmi ces migrants sont les Nigériens (105 019), les Égyptiens (110 433) les Tchadiens (80 153), les Soudanais (64 219), les Ghanéens (62 422) et les Nigériens (59 024).

Tous ces migrants n'aspirent pas à venir en Europe. Selon l'OIM, seuls 100 000 à 150 000 d'entre eux seraient concernés.

La plupart sont en revanche confrontés à des **conditions de vie précaires** (difficultés économiques, hostilité de la population) et **courent en permanence le risque d'être arrêtés ou capturés par des trafiquants** et placés dans des centres de détention ou des prisons sauvages, où ils **subissent les pires exactions**.

Or, la diminution des départs depuis la Libye s'est accompagnée d'une **forte augmentation du nombre de migrants placés en détention**, notamment du fait de la hausse du nombre d'interceptions réalisées par les gardes-côtes, ainsi que d'un **développement des pratiques visant extorquer les migrants** (rançons, « vente » ou « location » à des employeurs en vue de travailler gratuitement, exploitation sexuelle...), sans doute en partie pour compenser le manque à gagner lié à la baisse du nombre de traversées. Le rapport provisoire du panel d'experts de l'ONU en date du 5 février 2018 fait ainsi état d'une hausse de la traite d'êtres humains et des violations des droits de l'homme à la fin de l'année 2017.

Ce constat est confirmé par le HCR qui relève que **92 % des personnes récemment arrivées en Italie ont été victimes de tortures en Libye** et que la durée de détention et les sommes soutirées aux migrants avaient tendance à augmenter.

- **Un timide début d'amélioration**

L'action des agences onusiennes chargées de venir en aide aux réfugiés et aux migrants (HCR, OIM) est **traditionnellement difficile en Libye**, pays peu ouvert aux acteurs humanitaires et relativement méfiant à leur égard. Elle l'est devenue plus encore ces dernières années, en raison du contexte sécuritaire, de la fragmentation institutionnelle et de l'emprise des trafiquants. De fait, la plupart des acteurs humanitaires ont longtemps opéré depuis Tunis et n'ont effectué pendant des mois que des missions temporaires sur le territoire libyen.

Le soutien apporté par l'Union européenne ainsi que **l'élan et la prise de conscience suscités par le sommet euro-africain d'Abidjan** de

novembre 2017 ont permis d'enclencher une **évolution dans un sens positif**. La *task force* UE-UA-ONU créée à la suite de ce sommet s'est rendue à plusieurs reprises à Tripoli pour dialoguer avec les autorités libyennes et explorer les voies d'une amélioration de la coopération.

Les conditions dans lesquelles l'OIM et le HCR peuvent prendre en charge et évacuer les migrants présents en Libye se sont récemment améliorées. En particulier, ces agences ont obtenu de pouvoir accéder à l'ensemble des **centres de détention contrôlés par le gouvernement** (une trentaine sur un total estimé à une soixantaine). L'enregistrement et la traçabilité des migrants ont également progressé.

Grâce au soutien européen, l'OIM a été en mesure de **densifier ses programmes d'assistance aux retours volontaires**, qui avaient déjà connu une accélération en 2017. À ce jour ce sont plus de 25 000 migrants qui ont pu être rapatriés dans ce cadre. Sensibilisés par l'actualité au sort dramatique de leurs ressortissants en Libye, les pays d'origine, traditionnellement rétifs aux opérations de retour, manifestent une certaine bonne volonté à l'égard de ces programmes.

Au 13 mai 2018, le HCR avait, quant à lui, procédé à l'évacuation de quelque **1 474 demandeurs d'asile** - sur un total de 52 302 recensés - en grande partie vers le Niger (1 152) dans l'attente de leur réinstallation mais aussi directement vers l'Italie (312) et la Roumanie (10).

Par ailleurs, après des mois d'atermolements de la part des autorités libyennes, le HCR a été autorisé à installer à Tripoli un **centre ouvert accueillant 160 personnes et 1 000 à terme**. Il s'agit d'une avancée considérable dans la mesure où, il y a encore peu de temps, les autorités s'interdisaient d'utiliser le mot de « réfugiés » et refusaient d'envisager l'implantation d'une telle structure sur le territoire libyen, craignant la pérennisation de la présence de réfugiés. Pays non signataire de la Convention de Genève, la Libye ne reconnaît qu'un nombre limité de nationalités¹ susceptibles d'être protégées et refuse toujours d'octroyer un accord de siège au HCR.

Ces rapatriements et évacuations effectués par les agences onusiennes ont permis de **ramener de 17 000 à l'automne 2017 à 5 000 fin janvier 2018 le nombre de migrants détenus** dans les centres contrôlés par le GEN.

¹ *Irakiens, Syriens, Palestiniens, Somaliens, Soudanais, Erythréens, Ethiopiens et depuis peu, Yéménites et Sud Soudanais.*

L'action du HCR et de l'OIM en Libye

Les deux organisations onusiennes dispensent une assistance médicale et distribuent une aide alimentaire et non alimentaire aux migrants dans la douzaine de **points de débarquement situés en Tripolitaine**, ainsi que dans les **centres de détention officiels**.

Elles procèdent à **l'identification et à l'enregistrement des migrants** relevant de leur compétence et **organisent leur évacuation** (rapatriement volontaire vers le pays d'origine ou, s'agissant des personnes en besoin de protection, vers un pays tiers dans l'attente d'une réinstallation). L'OIM fournit également une aide à la réintégration des migrants dans leurs pays d'origine.

- **Des difficultés qui persistent**

Selon le HCR, il restait, au 13 mai 2018, quelque **5 800 migrants dans les centres de détention sous le contrôle du gouvernement**, parmi lesquels un peu plus de 3 300 réfugiés ou demandeurs d'asile (essentiellement érythréens et somaliens). Le nombre de migrants placés en détention aurait de nouveau augmenté ces dernières semaines, conséquence du nombre croissant d'interceptions réalisées par les gardes-côtes.

Les **conditions matérielles et sanitaires dans ces centres restent sommaires**. Si l'accès des agences onusiennes à ces centres représente un progrès, il ne garantit pas que les détenus bénéficient effectivement de l'aide apportée. Selon les ONG, celle-ci serait fréquemment confisquée après les visites de leurs représentants. Par ailleurs, le HCR et l'OIM n'ont pas accès aux centres de détention non officiels, dans lesquels la situation et les violences subies par les migrants seraient bien pires.

Les rapatriements de ressortissants vers leurs pays d'origine se heurtent à des **difficultés liées aux procédures consulaires**. L'absence d'ambassades des pays d'origine en Libye représente une difficulté d'ordre pratique et rend nécessaire l'envoi d'agents consulaires. À ce problème s'ajoute celui des délais de délivrance des visas de sortie.

La libération des **migrants relevant de la protection internationale** (asile) est, quant à elle, subordonnée à leur **transfert dans un pays tiers**, ce qui n'est pas sans poser de difficultés. Le risque est, en effet, de déstabiliser les pays de transit comme le Niger, dont les capacités d'accueil sont limitées, avec la charge des réfugiés. Cela implique que des places de réinstallations soient effectivement offertes par d'autres pays. Or, force est de constater le **faible empressement manifesté par les pays occidentaux**, notamment européens, à proposer des places de réinstallation, alors que le HCR a recensé un besoin portant sur **40 000 personnes** dans l'ensemble des pays alimentant la route de Méditerranée centrale. Seules 10 000 offres de place sont intervenues, dont 3 800 environ pour la Libye et le Niger. La France s'est engagée à réaliser 3 000 réinstallations d'ici 2019 depuis le Niger et le Tchad.

c) Un contexte migratoire qui reste fragile

- **En Libye même**

Pour l'heure, la route de Méditerranée centrale semble fermée et les mesures prises depuis un an produisent un effet incontestable sur les flux au départ de la Libye.

Pour autant, le maintien de ces flux à bas niveau dépend de la **bonne volonté des interlocuteurs libyens, officiels ou non**. Or, **ceux-ci jouent souvent un double jeu**, se prêtant à la lutte contre les trafics tout en restant complices des trafiquants.

La **question de la fiabilité des gardes-côtes reste posée**. Si une partie d'entre eux sont réputés **efficaces et bien formés, tel n'est pas le cas de tous**, comme le montrent les accrochages qui se sont produits avec des navires d'ONG voire avec des bâtiments militaires de l'opération Sophia. En outre, **une partie des gardes-côtes entretiendrait des liens étroits avec des réseaux de trafiquants**, notamment du côté de la ville de Zawiya, et n'intercepteraient que les bateaux au passage desquels ils n'ont pas été financièrement intéressés.

Enfin, même lorsque les gardes-côtes s'acquittent rigoureusement de leur mission en interceptant les migrants et en les remettant aux centres de détention, l'efficacité de leur action peut être amoindrie **par le fait que les gardiens de ces centres revendent les migrants à des trafiquants et réalimentent les filières**.

Par ailleurs, on ne peut occulter la **fragilité au plan juridique du compromis passé entre l'Italie et la Libye**. En 2012, la Cour européenne des droits de l'homme avait considéré¹ que l'accord de coopération - similaire à celui-ci - passé en 2008 par Rome avec Tripoli violait l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et contrevenait au **principe de non-refoulement**, dans la mesure où les migrants interceptés en haute mer et renvoyés en Libye risquaient de subir des traitements inhumains et des atteintes graves à leurs droits fondamentaux. Une procédure de ce type, fondée sur le cas de migrants rescapés d'un naufrage en novembre 2017 et renvoyés en Libye après leur interception par des gardes-côtes libyens, est d'ores et déjà en cours à la CEDH.

- **À l'échelle régionale**

Si les migrants semblent se détourner de la route libyenne, **d'autres routes** pourraient bien prendre la relève.

C'est particulièrement le cas de la **route de Méditerranée occidentale** entre le Maroc et l'Espagne. Selon FRONTEX, le nombre de passages du Maroc et de l'Algérie vers l'Espagne ont été multipliés par 4 en

¹ CEDH, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, 23 février 2012, 27765/09

2017, passant de 6 000 à 23 000. Si ces passages ont concerné à 40 % des migrants maghrébins, plus de la moitié sont le fait de migrants subsahariens, dont la présence sur cette route démontre bien un report. Sur les six premiers mois de l'année 2018, le nombre de traversées sur cette route a continué à augmenter (13 442, soit +63,5 % par rapport à la même période de 2017).

En outre, les observations les plus récentes font état d'une **recrudescence des passages entre la Tunisie et l'Italie**. En ce début d'été, ceux-ci représenteraient 20 à 25 % de l'ensemble des traversées sur la route de Méditerranée centrale et concerneraient, pour les deux-tiers, des Africains de l'ouest.

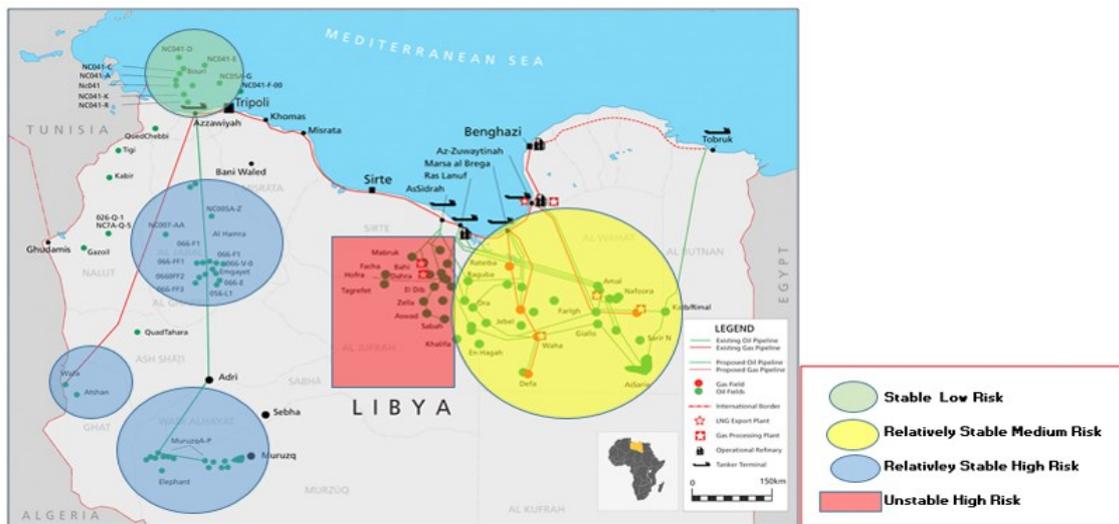
La fermeture des routes migratoires en amont de la Libye reste relative. Malgré les mesures prises ces derniers mois et le volontarisme affiché, le Niger demeure une **zone de fragilité**, compte tenu de ses vastes espaces désertiques et ses frontières poreuses. Des routes secondaires, plus dangereuses, pourraient être utilisées par les trafiquants et continuer à nourrir les flux en Libye, même à une échelle réduite. Par ailleurs, les militaires nigériens ne possèdent pas l'ensemble des compétences requises pour assurer le contrôle des flux migratoires. C'est notamment le cas pour les missions de police judiciaire, de sorte que les procédures d'arrestation sont mal respectées et peuvent aboutir à ce que des transporteurs arrêtés soient relâchés.

Enfin, il faut avoir conscience que la **pression migratoire en provenance de l'Afrique risque de se maintenir dans les années à venir** : la croissance démographique (la population africaine devrait doubler d'ici 2050), les difficultés socio-économiques (notamment au Maghreb), les conflits régionaux (au Nigéria, au Mali, autour du lac Tchad) et les mouvements de réfugiés qu'ils provoquent, les changements climatiques et l'insécurité alimentaire qui en résulte, ainsi que la globalisation de l'information et des mobilités continueront à alimenter la migration.

4. De possibles marges de manœuvre sur le plan économique

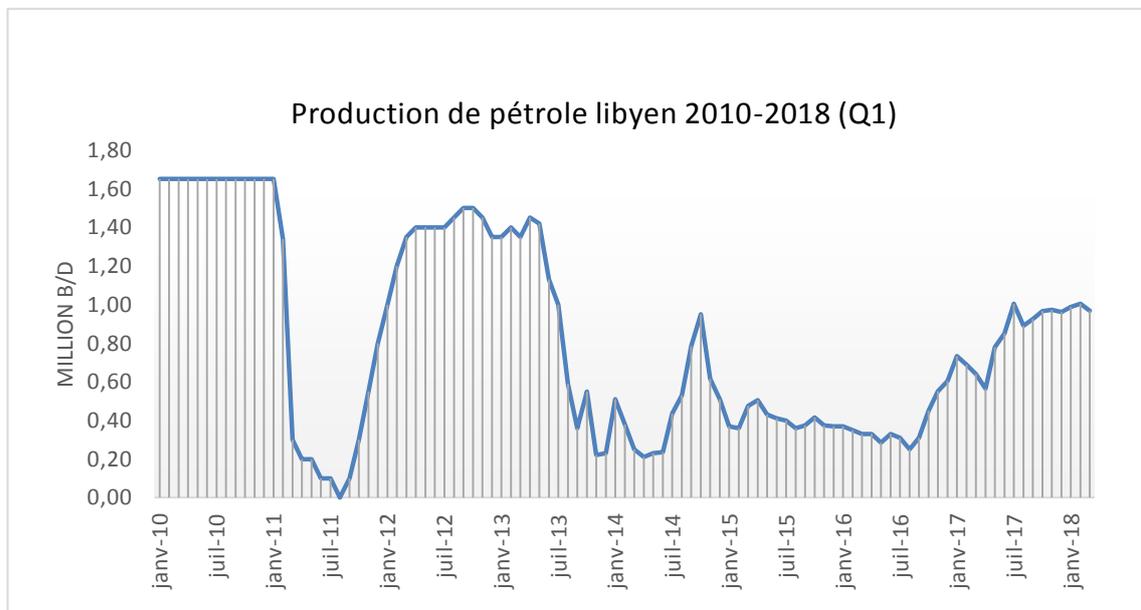
a) La croissance de la production et la hausse des prix du pétrole

Depuis 2011, la situation sécuritaire perturbe considérablement l'activité du secteur, entraînant de fortes variations de la production : affrontements entre les différentes factions dans les zones de production, de transit et d'exportation, blocages de la production par les milices, offensives de Daech sur les installations, dégradation des infrastructures faute d'investissements. D'une production annuelle de 1,6 M de barils par jour (b/j) entre 2005 et 2010, celle-ci s'est réduite de moitié à 0,8 M b/j en moyenne entre 2011 et 2016, avec des niveaux très fluctuants, au gré des accalmies et des regains de tensions.



Source : NOC

La prise du croissant pétrolier par le maréchal Haftar en septembre 2016, et sa décision d'en confier l'exploitation à la NOC de Tripoli, ont permis **une reprise graduelle de la production pétrolière. Pour la première fois depuis quatre ans, la production pétrolière libyenne a dépassé la barre symbolique du million de barils par jour (b/j),** soit près de cinq fois le niveau atteint en 2014 puis en 2016. Ce rebond a été permis par une stabilisation relative de la situation sécuritaire dans le pays, notamment dans le croissant pétrolier, permettant depuis fin 2016 la réouverture de champs (*Sharara* notamment dans le Sud) et de terminaux stratégiques.



Source : Total

Les objectifs de la NOC sont d'augmenter la production à 1,5 million b/j fin 2018. Cet objectif a cependant peu de chances d'être atteint cette année du fait :

- de la fragilité de la situation sécuritaire : les fermetures répétitives de champs pétroliers ont montré des épisodes de forte détérioration de la production, notamment en mars 2017 puis en septembre 2017, causés par des troubles sécuritaires. La *National Oil corporation* (NOC) doit désormais composer avec différents blocages de sites et tentatives d'expropriation, ainsi qu'avec de multiples revendications financières locales qui ne se limitent pas aux employés mais s'inscrivent dans un cadre global de frustration et de détérioration des conditions sur place. Les négociations visant à mettre fin à ces blocages sont souvent longues et coûteuses, les motivations derrière ces troubles étant souvent difficiles à appréhender.

La sécurité toute relative des installations pétrolières.

La sécurité des infrastructures pétrolières est fragile. En décembre dernier, un pipeline de Waha a été saboté par un groupe terroriste, réduisant la production de 100 kb/j pendant 5 jours. Mais les causes de coupures peuvent varier entre les revendications des groupes armés qui gardent installations, des communautés vivant à proximité, ou des groupes terroristes. Le pipeline Sharara-Zawiya a été coupé 7 fois au cours de l'année 2017. Actuellement le champ d'El Feel est fermé à cause des revendications des « gardes des installations pétrolières ».

Le président de la NOC est très critique à l'égard de cette organisation chargée de garder les installations. Ce sont en général des milices locales. Hormis le fait qu'ils soient environ 25 000 à être payés et alors que seulement 10% d'entre eux sont sur le terrain, il a souvent accusé les gardes d'extorsion et de banditisme et s'insurge également contre le gouvernement qui ne paye pas leurs salaires de façon régulière.

La prise du Croissant pétrolier par l'ANL en septembre 2016 est probablement un facteur de stabilisation sous réserve de compenser une partie des revenus des tribus locales qui se sont vu retirer la garde des installations. La récurrence des attaques par les Brigades de défense de Benghazi, un groupe islamiste chassé de cette ville en mai 2017, puis l'attaque massive par une alliance regroupant ces brigades, mais également les anciens « gardes des installations pétrolières » de Ibrahim Jadhran, appuyés par les mercenaires tchadiens, s'est traduite par la destruction de plusieurs réserves de stockages à Ras Lanouf et El Sidra et la fermeture des sites d'exploitation, entraînant pour la NOC une perte importante puisque la production a été réduite de 1 Mb/j à 450 000 en 1 semaine.

Le soutien aux communautés locales n'était pas la règle sous le régime de Kadhafi. Il s'agit donc d'une discipline nouvelle à laquelle les compagnies étrangères peuvent apporter leur savoir-faire¹.

- de l'importance des investissements à effectuer pour réparer certaines installations à l'arrêt et pour assurer la maintenance de celles en fonctionnement. De manière générale, **le secteur pétrolier fait face à une forte détérioration de ses infrastructures, déjà vieillissantes avant la**

¹ Total a ainsi organisé un séminaire avec la NOC décembre 2017 pour présenter son expérience dans d'autres pays ainsi que les principes méthodologiques et éthiques qui sous-tendent ses actions. En 2017, les partenaires du champ de Sharara, dont Total, ont financé un programme de 10 M \$ mis en œuvre par le PNUD en faveur des communautés locales. Ce programme a vocation à être reconduit chaque année.

révolution, et largement **endommagées suite aux affrontements répétitifs et aux multiples fermetures de site observées depuis 2011**. Alors que les infrastructures souffrent d'un manque d'investissements majeur, la NOC se plaint régulièrement de l'insuffisance des dépenses publiques d'investissement allouées par les autorités¹ ;

• **du manque d'appétence des contracteurs pétroliers étrangers pour travailler en Libye**. La situation sécuritaire a également limité les explorations de nouveaux gisements. Cette activité est atone depuis la révolution de 2011.

Considérant ces différents éléments, la Libye ne semble pas être en capacité de retrouver dans les prochains mois son niveau de production d'avant la révolution (environ 1,6 M b/j).

Les perspectives de croissance de la production sont freinées par l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP), soucieuse de limiter l'offre mondiale de pétrole. Celle-ci accuse le pays de contribuer à la baisse des cours internationaux du baril, en raison de la croissance de sa production (alors qu'il a longtemps été exempté de quotas de production). Un accord a finalement pu être conclu fin novembre 2017, permettant à la Libye de maintenir son niveau de production autour d'1 M de b/j jusqu'à la fin de l'année 2018, mais cette situation demeure précaire².

La Libye exporte la majeure partie de son pétrole brut aux pays européens et à l'Italie en premier lieu.

La production de gaz a été de 60 Mm³/j en 2017, stable par rapport à 2016. Les trois quarts de cette production proviennent des actifs opérés par Melittah (NOC-ENI). Les volumes exportés via le gazoduc vers l'Italie Green Stream ont été de 11 Mm³/j en 2017 contre 12 Mm³/j en 2016.

b) Un effort de maîtrise des dépenses restent cependant indispensables au redressement de l'économie

Compte tenu de l'importance de la rente pétrolière pour l'économie libyenne (entre 60 % et 70 % du PIB et près de 95 % de la valeur des exportations du pays), la remise en marche complète et pérenne du secteur doit être une priorité du Gouvernement d'entente nationale. En effet, il s'agit de l'unique moyen, à court terme et tant que la Libye ne sera pas en mesure de proposer un nouveau modèle de croissance, de limiter le déficit budgétaire annuel et la baisse des réserves en devise de la Banque centrale.

¹ En 2017, la NOC a élaboré un plan pour élever la production à 2,2 M bpj en 2023 ce qui nécessiteraient environ 18 Mds\$ d'investissement.

² Suite à la dernière réunion des pays membres de l'OPEP le 30 novembre 2017, la Libye, qui est avec le Nigéria le seul pays du cartel exempté de quotas de production, s'est engagée à ne pas dépasser un volume annuel pour 2018 correspondant à 1,2 M b/j. Ce niveau de production correspond toutefois au niveau optimal que la Libye pourrait atteindre sur une année et ne doit donc pas être, dans les faits, interprété comme une limitation de sa production.

Le budget prévisionnel pour l'année 2018 est basé sur l'hypothèse optimiste d'une production comprise entre 1,3 et 1,5 M barils par jour.

Grâce au fort rebond de la production en 2017, amplifié par l'augmentation des prix pétrole sur le marché international (Brent 54 USD/b contre 44 USD/b en 2016], les revenus pétroliers ont fortement augmenté en 2017 à 14 Milliards USD contre 4,8 milliards USD 2016. **La Libye pourrait disposer désormais de nouvelles marges de manœuvre économiques. Le déficit courant est de nouveau positif depuis 2017**, grâce à la reprise des exportations (+63%)¹ permettant aux réserves en devise de se reconstituer, mais **le déficit public se rétracte difficilement** et stagne à 26% du PIB en 2017.

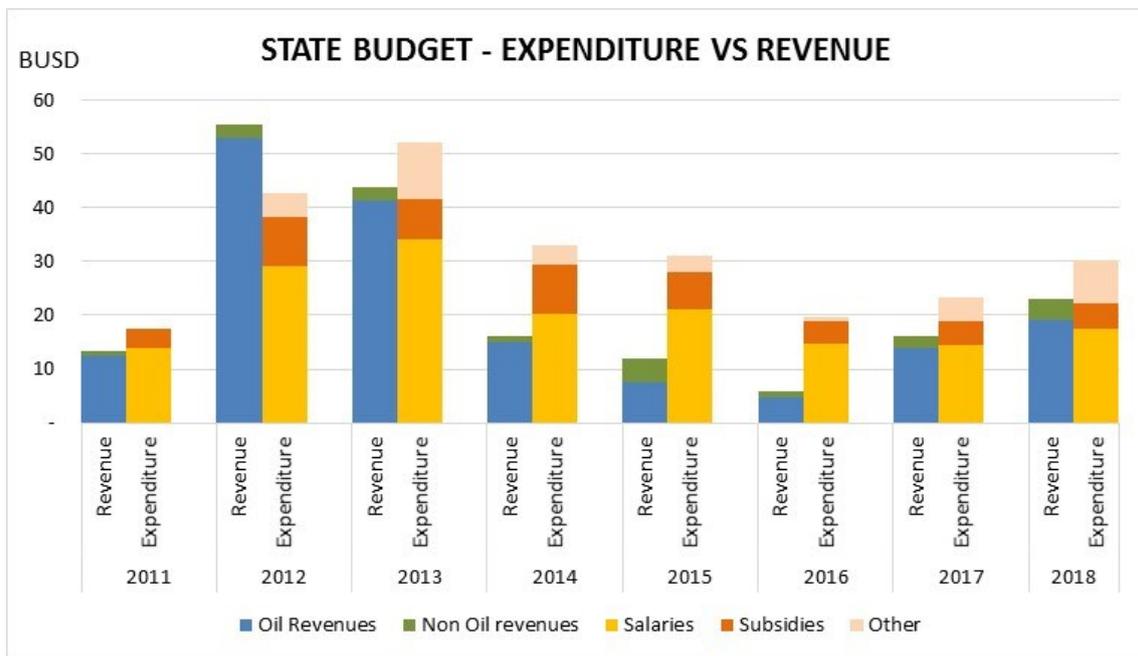
En effet, ces revenus n'ont pas été suffisants pour équilibrer le budget de l'État, dont les financements courants représentent 21 milliards USD. Selon la Banque mondiale, malgré des revenus à la hausse en provenance des hydrocarbures, l'état des finances publiques demeure dégradé. Les revenus budgétaires ont triplé en 2017, mais restent insuffisant pour couvrir l'ensemble des dépenses publiques, qui ne cessent d'augmenter avec les embauches et les hauts salaires.

Les marges de manœuvre concernant les dépenses restent limitées. Leur niveau est difficilement compressible en raison de leur nature et de leur sensibilité. 60 % du budget est alloué aux « salaires » des agents du secteur public qui représentent 75 % de la population active et 9 % au subventionnement des prix de certains produits de première nécessité dont les carburants. La seule variable d'ajustement est l'investissement public alors même que le pays fait face à un besoin évident d'investissement suite à la forte dégradation des infrastructures et de la qualité des services publics (santé et énergie en particulier).

L'effort mené par la banque centrale pour réduire les dépenses² a commencé à porter ses fruits avec un niveau de dépenses ramené à 80% du PIB en 2017 contre 135% en 2016, mais le niveau reste trop élevé.

¹ Les importations, qui ont fortement chuté depuis 2013 (-320% en moyenne par an) dans un contexte de baisse du pouvoir d'achat, de limitation des importations et de restrictions de change imposées par la banque centrale, devraient stagner en 2017.

² Création d'un système d'identifiant unique, contrôles plus stricts dans le versement des salaires et dans la chaîne d'approvisionnement des produits subventionnés.



Source : Banque centrale de Libye

En outre, les autorités libyennes (Gouvernement et Banque centrale) peinent toujours à s'accorder sur le cadre budgétaire. Il a fallu quatre mois après le début du nouvel exercice budgétaire pour définir le cadre budgétaire pour 2018 avec une augmentation de l'enveloppe totale des prévisions de dépenses (42,5 milliards de dinars libyens, soit environ 31,8 milliards de dollars, contre 37,5 milliards, soit environ 28 milliards de dollars, dans le projet de budget pour 2017), ce qui amènerait le déficit budgétaire de plus de 10 milliards de dinars libyens (environ 7,5 milliards de dollars) et conduira la Banque centrale à opérer une nouvelle fois des retraits sur ses réserves. Des mécanismes de contrôle renforcé ont été décidés, mais au vu du dernier rapport du Bureau d'audit national, l'effort à produire en ce domaine reste immense et soumis à des pressions politiques importantes¹.

Après un fort rattrapage en 2017 (+50 %), **les perspectives de croissance sont positives pour 2018 (15 % selon les prévisions de la Banque mondiale et 7,6 % pour la période 2019-2020).**

c) Une nécessaire remise en ordre institutionnelle

La fragmentation des institutions entre l'Est et l'Ouest, moins flagrante en matière financière qu'en matière politique, pénalise néanmoins la gouvernance de l'économie libyenne.

À la suite du conflit qui a éclaté à l'issue des élections législatives de juin 2014, la plupart des institutions économiques libyennes qui contrôlent et gèrent la rente pétrolière ont été scindées en deux.

¹ Rapport présenté le 23 mai 2018. Il relève des irrégularités nombreuses dans le financement des activités du conseil présidentiel et dans la prise en charge de certaines dépenses de membres de la Chambre des députés par celui-ci. Des enquêtes judiciaires ont été ouvertes.

La Libye possède une banque centrale historique à Tripoli mais subit la concurrence grandissante de sa succursale d'à Al Beida, à l'Est. En décembre 2017, la Chambre des représentants a nommé un nouveau gouverneur, Mohamed Shukri, en remplacement de Saddik al Kebir dont le mandat a officiellement expiré en septembre 2016. Cependant, cette décision ayant été remise en cause par le Haut Conseil d'État (institution issue de l'accord de Skhirat), M. al Kebir continue, de facto à présider aux destinées de l'institution.

L'unification de la Banque centrale, de même que la délimitation de ses prérogatives (notamment par rapport au Conseil présidentiel et au Gouvernement d'entente nationale) **sont des priorités** de la communauté internationale.

Ces divisions posent un problème de pilotage de la politique économique et de conception et de mise en œuvre des réformes, avec un impact direct sur les conditions de vie de la population libyenne.

La direction et la gouvernance de la LIA, dont les actifs s'élèvent à 66 Mds \$ (85 % de ces actifs sont gelés au niveau international), sont au cœur des divergences entre les gouvernements de l'Est et de l'Ouest. Sa présidence est actuellement revendiquée par deux organes, l'une basée à Tripoli et soutenue par le Conseil présidentiel, l'autre à Malte soutenue par le Parlement de Tobrouk. Cette instabilité nuit fortement à la capacité d'action du fonds.

Comme les autres institutions financières, la **NOC fait face à une crise institutionnelle importante**, le gouvernement de Tobrouk ayant créé sa propre entité. Toutefois, M. Sanalla, le Président de la NOC Ouest basé à Tripoli a réussi à s'imposer comme l'interlocuteur unique pour le secteur pétrolier libyen. Ce dernier entretient de bonnes relations avec les principales compagnies étrangères opérant en Libye. Toutefois, cette situation est actuellement remise en cause par l'annonce faite le 25 juin dernier par le maréchal Haftar selon laquelle *« toutes les installations pétrolières sécurisées par l'ANL sont remises à la NOC issue du gouvernement provisoire (de l'Est) et présidée par Faraj al-Hassi »*.

Cette situation de fragmentation des institutions économiques n'est pas tenable et contribue au règlement de l'économie libyenne. L'accord de Paris du 29 mai 2018 fixe d'ailleurs la réunification des institutions financières comme un objectif à atteindre¹.

¹ « VI. Engagement d'améliorer le climat en vue des élections nationales par tous les moyens possibles, notamment en transférant le siège de la Chambre des députés conformément à la Déclaration constitutionnelle, et en œuvrant à mettre un terme au dédoublement des institutions et structures gouvernementales à terme, et encourager la Chambre des députés et le HCE, à s'employer immédiatement à unifier la Banque centrale de Libye et d'autres institutions. » <http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/declaration-politique-sur-la-libye/>

Dans une perspective de long terme, le retour des investisseurs étrangers semble indispensable **pour développer un secteur privé aujourd'hui inexistant et favoriser ainsi la création d'emplois**, indépendamment de la reprise du secteur pétrolier. Pour cela, au-delà de la stabilisation de la situation sécuritaire et de l'amélioration du climat des affaires, les autorités et les bailleurs de fonds internationaux devront s'attacher à travailler à la diversification de l'économie, à la modernisation des infrastructures et à l'établissement d'un système de financement de l'économie adéquat, afin de générer une croissance inclusive et durable.

d) La réallocation des ressources reste un enjeu déterminant et constamment remis en question

Si au même titre que les autres institutions financières libyennes, la *National Oil Corporation* fait face à une crise institutionnelle importante, elle a réussi à s'affirmer comme le garant de la stabilité du secteur et doit désormais favoriser l'arrivée de nouveaux opérateurs internationaux dans le pays¹, tout en assurant la continuité de la production malgré les menaces sécuritaires.

Le gouvernement de l'Est a essayé de mettre en place une structure parallèle dite « NOC de l'Est » pour exploiter le pétrole de Cyrénaïque. Cette entité qui n'a jamais été reconnue par la communauté internationale ni par les acteurs pétroliers, dont les contrats sont avec la NOC de Tripoli, n'existe que sur le papier.

De son côté, le Premier ministre du Gouvernement d'entente nationale, M. el-Serraj a tenté de prendre le contrôle de la NOC en mars 2017 en publiant le décret 270, qui limite les prérogatives de son président. M. Sanalla a immédiatement contesté la légitimité de ce décret auprès de la Cour d'Appel de Benghazi, avec succès.

En octobre 2017, plusieurs institutions libyennes, internationales et entreprises multinationales se sont accordées pour clarifier le cadre légal et juridique du secteur des hydrocarbures en Libye. Cet accord confère à la NOC et à ses filiales le monopole de l'exploration de la production et de l'exportation d'hydrocarbures, et sanctuarise le fait que tous les revenus de la NOC doivent être transférés à la Banque centrale.

Pour autant, l'annonce faite par le maréchal Haftar, le 25 juin au lendemain de la reprise du Croissant pétrolier, de **confier la gestion des installations pétrolières à la Compagnie du pétrole du gouvernement parallèle** basée à l'Est remet en question cet équilibre. Cette décision a été condamnée aussi bien par la direction de la *National Oil Company* et le Gouvernement d'entente nationale, que par la communauté internationale. La NOC a ainsi annoncé que les ports de Zouetenia et d'al-Hariga étaient déclarés « en état de force majeure » ce qui entraîne l'arrêt des exportations,

¹ L'année 2017 a permis aux grandes entreprises pétrolières internationales de commencer à envisager leur retour. Avec en tête ENI, Total et Schlumberger et depuis peu le russe Rosneft avec laquelle la NOC a confirmé avoir signé un accord de coopération pour des investissements.

après l'arrêt de ceux de Ras-Lanouf et al-Sedra le 14 juin au moment de leur attaque par les forces d'Ibrahim Jadhraan. Les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et l'Italie par un communiqué commun¹, comme les Nations unies et l'Union européenne, ont confirmé « les droits exclusifs » de la NOC à exporter le pétrole sous la supervision du Gouvernement d'entente nationale.

Ce blocage aboutit à une perte de production de 850 000b/j sur un total de plus de 1 million et à plus de 20 millions de m³ de gaz naturel sans compter d'autres produits dérivés, soit un manque à gagner de 67,4 millions de \$.

La position ferme de la communauté internationale mais aussi les faibles capacités de la Compagnie du pétrole de l'Est tant sur le plan techniques que commerciales, ne devraient pas permettre d'écouler une part significative de la production.

La décision du maréchal Haftar semblerait plutôt répondre à deux objectifs :

- a minima, constituer un gage dans les négociations en vue de la réunification des grandes institutions nationales dont la NOC et la Banque centrale, le remplacement du gouverneur actuel de la Banque centrale dont le mandat a été prolongé de fait, étant un des éléments de la solution, ou d'une répartition plus favorable des revenus du pétrole ;
- plus fondamentalement, affaiblir financièrement des Gouvernement d'entente nationale et porter atteinte à son crédit en réduisant significativement ses capacités de redistribution alors même que la population souffre de la crise.

Quelles que soient leurs motivations profondes, tactiques ou stratégiques, ces querelles éloignent un peu plus les camps rivaux des engagements du 29 mai à Paris sur des élections en décembre et la réunification des institutions.

5. La pression populaire

Après 7 ans de conflits et d'insécurité économique croissante (chômage, inflation, perte de pouvoir d'achat, crise de liquidités et la dégradation sensible des conditions de vie et de délivrance des services publics notamment dans le domaine de la santé), **la population exprime de plus en plus sa lassitude et son souhait de sortir de cette transition** qui n'a que trop duré. Elle envoie depuis plusieurs mois des signaux qui montrent clairement ce besoin de changement.

¹ "Les installations, la production et les revenus pétroliers de la Libye appartiennent au peuple libyen « (...) ». Ces ressources vitales pour la Libye doivent rester sous le contrôle exclusif de la Compagnie nationale de pétrole, légitimement reconnue, et sous la seule supervision du gouvernement d'union nationale, comme énoncé dans les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU".

a) La dégradation des conditions de vie

Suite à la forte dégradation de la production pétrolière depuis 2011 et à la dégradation de son économie – la Libye a connu cinq années de récession au cours des sept dernières années (*voir supra p. 36*). Le chômage affecte 30 % de la population active (45 % chez les jeunes). Le pays fait également face à un niveau d'inflation extrêmement élevé (environ 30 % en moyenne sur les trois dernières années), en lien avec les difficultés d'approvisionnement et les pénuries observées pour de nombreux produits. Les ménages se sont endettés¹ et le pays subit une crise des liquidités² exacerbée par le manque de confiance dans l'économie et par le développement de tous les types d'économie parallèle – trafics en tout genre, fraudes, corruption.

Selon le dernier rapport du Secrétaire général des Nations unies sur la Libye³, « *pour surmonter la crise de liquidités, les Libyens ont adopté des stratégies de survie, consistant notamment à revendre leurs bijoux, à puiser dans leurs économies ou à recourir aux réseaux d'entraide*⁴. Ils ont cependant toujours du mal à gérer et entretenir de petites et moyennes entreprises, et ce, surtout parce que leur faible pouvoir d'achat ne leur permet pas de supporter les coûts de production élevés ».

Cette situation génère une fracture économique au sein de la population libyenne accentuée par le dysfonctionnement et la dégradation des services publics (coupures d'eau et d'électricité voire du téléphone et d'internet, rationnement de la distribution de carburant, état déplorable des hôpitaux et des services de santé, fermeture de départements universitaires...). Cette absence de perspectives économiques est la cause de manifestations populaires pour demander le changement, de la stabilité et de la sécurité.

Le peuple libyen est éreinté par la détérioration de ses conditions de vie et ne comprend pas pourquoi il devient pauvre alors que le pays est riche de ses ressources naturelles. L'impression gagne que c'est l'économie de prédation que dénonce régulièrement le RSSGNU qui alimente cette crise.

Sans redressement économique et amélioration de la gouvernance, le pays va s'enfoncer dans une crise humanitaire grave. D'ores et déjà les Nations unies estiment à un million le nombre de Libyens relevant du programme d'aide humanitaire (dont 300 000 déplacés).

Cette situation crée un trouble au sein de la population qui est en attente d'un changement profond.

¹ La dette des ménages a atteint 59 Mds LYD en septembre 2017 contre 1Md en 2010

² Il faut parfois faire des heures de queue aux guichets des banques pour retirer 25 \$ sur son salaire mensuel.

³ Nations unies Conseil de Sécurité S 2018/429 <http://undocs.org/fr/S/2018/429>

⁴ Notamment les solidarités tribales ou religieuses.

b) Les signaux donnés par la population dans le cadre du processus conduit par les Nations unies

(1) La mise en œuvre de la conférence nationale

La démarche du RSSGNU Ghassan Salamé a tenu compte des insuffisances observées à l'occasion des travaux de ses prédécesseurs MM. Bernardino Leon et Martin Kobler.

L'incapacité à progresser depuis la conclusion de l'Accord inter-libyen de décembre 2015 et la difficulté à en mettre en œuvre les dispositions révélaient les limites d'une démarche n'incluant que les acteurs politiques, lesquels avaient un intérêt manifeste à la perpétuation du statu quo.

Il fallait donc dépasser ce cercle restreint et **impliquer plus largement les Libyens à travers des rencontres**, un nombre d'acteurs plus nombreux, ce à quoi s'est attelé avec opiniâtreté le RSSGNU mais aussi des forums où les acteurs de différentes tendances pouvaient échanger comme cela a été le cas avec la rencontre organisée, du 6 au 8 décembre 2017 à Hammamet, entre les maires qui, élus (à l'ouest) ou nommés (à l'est) pouvaient se retrouver autour de thématiques concrètes liées à la délivrance de services à la population, entre responsables des milices armées....

Ces rencontres s'inscrivaient dans la préparation de la Conférence nationale, élément important de la feuille de route présentée en septembre dernier par le RSSGNU. Ainsi que l'exposait le RSSGNU devant le Conseil de sécurité le 21 mai dernier, le processus lancé en avril par la conférence nationale, avec l'appui d'une ONG suisse, le Centre pour le dialogue humanitaire a pour objet de permettre aux citoyens de faire part d'ici à la fin juin, de leur vision pour le pays et des principes à adopter pour sortir de la crise actuelle. *« Des Libyens de tous bords ont participé à cette conversation politique « avec un enthousiasme qui n'aurait pu être prédit ». Parmi les points de consensus qui se sont dégagés de ce processus consultatif, il a notamment cité la nécessité de décentraliser l'État afin de bâtir une nation unie et souveraine, l'urgence de veiller à une distribution plus équitable des ressources publiques, la création d'institutions de l'État unifiées et transparentes, dirigées par des personnes choisies « sur la base de leurs compétences, et non pas de leur identité », ainsi que le besoin de disposer d'une armée professionnelle, ainsi que d'un système sécuritaire cohérent et libre de toute interférence politique, et de tenir des élections capables d'unifier le pays ¹»*. 42 réunions se sont déroulées dans 27 localités depuis le mois d'avril. Lorsque ces réunions seront achevées à la fin du mois de juin, les conclusions seront partagées lors d'un événement spécial en Libye et devant le CSNU.

(2) L'inscription sur les listes électorales

Dans la perspective des élections municipales et nationales inscrites sur la feuille de route du RSSGNU, il a été procédé à une campagne

¹ http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.8263

d'inscription sur les listes électorales par la Haute Commission nationale électorale avec l'appui de la Mission des Nations unies en Libye (MANUL). La procédure a été originale par le fait que l'enregistrement a été effectué de façon centralisée par des moyens modernes de télécommunications, de façon à assurer une sécurisation des inscriptions dans un pays encore instable et à éviter les pressions et les fraudes¹.

Ce processus s'est achevé le 12 mars. D'après les statistiques recueillies par la Haute Commission nationale électorale (HCNE) : 2,5 millions d'électeurs se sont inscrits, soit 56 % du corps électoral potentiel contre 1,4 million en 2014 mais qui reste en deçà des 2,8 millions d'électeurs enregistrés en 2012. Près de la moitié des inscrits (44 %) sont des femmes et la mobilisation a été forte chez les moins de 30 ans. Cette campagne a été considérée comme un succès par les organisateurs et observateurs. Elle témoigne de l'intérêt du peuple pour le déroulement prochain d'élections.

Il est prévu aux termes de l'accord du 29 mai à Paris d'ouvrir un nouveau cycle d'inscriptions. Il importe pour cela de remettre en fonction rapidement le siège de la Haute Commission nationale électorale, qui a été la cible d'un attentat meurtrier et destructeur de *Daech* le 2 mai dernier, ce qui a contrario montre l'enjeu des prochaines échéances et crédibilise l'intérêt de cette démarche démocratique pour contrecarrer les visées de ce groupe et réduire son influence.

Le succès de la campagne d'enregistrement est un témoin de la fatigue des populations, qui veulent sortir du statu quo et changer la donne politique par les urnes. Sans aller jusqu'à parler d'appel démocratique dans un pays où la culture politique reste encore bien balbutiante, ce succès a créé un appel d'air salutaire pour faire bouger les lignes, si toutefois des conditions minimales sont réunies.

(3) La bonne participation aux premières élections municipales

Des élections municipales doivent se dérouler dans plusieurs villes. La première s'est déroulée sans incident marquant à Zawiya (4^e ville du pays) située à l'Ouest de Tripoli avec un taux de participation de 62 % de la population, ce qui est un résultat important pour un scrutin municipal et encourageant car il témoigne des attentes de la population même si cette impression devra être confirmée.

L'ensemble de ces signaux devraient faire prendre conscience aux dirigeants qui défendent le statu quo et les privilèges qu'ils ont acquis

¹ La HCNE et la MANUL sont surpris de l'engouement général suscité par cette campagne d'enregistrement. La simplicité de la procédure (un SMS avec le numéro d'identité nationale suffit) pourrait favoriser l'adhésion, outre les raisons invoquées plus haut. Le nombre d'incidents signalés est à ce stade très limité : moins de 2 500 cas de « doublons » ont été identifiés et traités rapidement par la HCNE.

pendant ces années troubles de transition que cette situation n'est pas tenable dans la durée et qu'il est temps d'évoluer sauf à conduire le pays dans une situation plus chaotique qui pourra déboucher sur le retour des kadhafistes ou fera le terreau des mouvements islamistes les plus radicaux.

C'est aussi le message que doit faire passer la communauté internationale en s'exprimant d'une seule voix afin de mettre en cohérence les aspirations du peuple et celles de la communauté internationale vers plus de stabilité.

Après sept années de conflits, l'aspiration à la sortie de la transition chaotique que connaît le pays est appelée par les Libyens, mais un sentiment de lassitude prédomine néanmoins. Cette aspiration doit trouver des réponses car la lassitude peut vite devenir l'antichambre de la désespérance.

C. LE NÉCESSAIRE APPUI DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

Depuis les évènements de 2014, les initiatives pour trouver une solution à la crise se sont multipliées, sans forcément que les intérêts libyens ne priment. Les efforts de la MANUL ne se sont pas soldés par des résultats probants, ce qui explique la succession de personnalités au poste de représentant spécial du secrétaire général des Nations unies pour la Libye.

Malgré les interférences étrangères, qui se sont réduites dernièrement, les grandes puissances comme les puissances régionales ont accordé leur confiance à Ghassan Salamé. Il bénéficie d'un appui à géométrie variable de plusieurs États et d'organisations régionales. Certains pays restent plus engagés que d'autres dans certaines thématiques et peuvent même se concurrencer. Ces engagements peuvent affaiblir le processus de sortie de crise élaboré par la MANUL qui a été approuvé par le Conseil de sécurité.

L'action des Nations unies exige alors de la Communauté internationale un soutien unanime pour ne pas exacerber les tensions déjà existantes en Libye.

1. Le soutien des membres du Conseil de sécurité à l'action onusienne

Le soutien des membres du Conseil de sécurité à Ghassan Salamé (RSSGNU) est unanime.

À plusieurs reprises, le Conseil de sécurité a endossé les initiatives visant à favoriser une sortie de crise, en les renforçant par la même occasion. L'accord politique libyen du 17 décembre 2015 a fait l'objet d'une résolution 2259 (2015). Le 14 décembre 2017, l'organe des Nations unies a rappelé que cet accord était à ce jour le seul cadre viable pour mettre un

terme à la crise politique et que celui-ci n'avait pas expiré à la date du 17 décembre 2017¹.

Le mandat de la mission d'appui des Nations unies à la Libye (MANUL) a été renouvelé le 14 septembre 2017 par la résolution 2376 (2017) et le plan d'action présenté par Ghassan Salamé en marge de la 72^e Assemblée générale des Nations unies a été endossé par une déclaration du président du Conseil de sécurité le 10 octobre 2017.

Un consensus se dégage du Conseil de sécurité. Pourtant, l'équilibre entre les membres permanents a été perturbé à la suite de l'intervention de 2011, autorisée par la résolution 1970 (2011). Bien que sous chapitre VII de la Charte des Nations unies, la Russie et la Chine ont critiqué l'intervention occidentale pour avoir dépassé le mandat qui lui était confié.

La dynamique est aujourd'hui positive, en témoignent les renouvellements successifs du mandat de la MANUL. Certaines sensibilités coexistent et peuvent empêcher d'atteindre certains objectifs. Le cas de l'opération *Sophia* : la Fédération de Russie et la Chine n'autorisant pas, en l'absence d'accord des autorités libyennes, la poursuite de la mission dans les eaux territoriales libyennes pour démanteler les réseaux de trafiquants de migrants.

Le soutien unanime dont bénéficie Ghassan Salamé renforce son action. **Face à la crise libyenne, la communauté internationale doit se montrer unie pour éviter que certains acteurs ne profitent de ces divergences. Cette même convergence se retrouve au sein du Comité des sanctions créé par la résolution 1970 (2011), malgré les débats récurrents sur l'intérêt même des sanctions.** L'adoption des sanctions à l'encontre de six trafiquants de migrants a fait l'objet de longues négociations avant que la représentation russe accepte qu'elles soient adoptées.

L'appui des membres du Conseil de sécurité n'écarte pas pour autant la poursuite d'agendas personnels de certains pays. Le soutien de plusieurs puissances, dont la France et la Russie, à l'action du maréchal Haftar dans la lutte contre le terrorisme peut être de nature à affaiblir le gouvernement d'entente nationale, pourtant reconnu par la communauté internationale. Ce soutien reste toutefois à relativiser et ne vise pas à concurrencer le processus onusien : les membres permanents étaient d'accords pour rappeler que l'accord signé à Skhirat n'expirait pas le 17 décembre 2017, contrairement aux intérêts de Khalifa Haftar. Le soutien accordé au commandant en chef de l'ANL n'est donc pas absolu même si les derniers affrontements dans le croissant pétrolier devraient attirer toute notre attention.

¹ Conseil de sécurité des Nations unies, Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2017/26, 14 décembre 2017.

2. L'appui de l'Union européenne

L'Union européenne joue un rôle clé de soutien à l'action des Nations unies en Libye. Cet appui prend plusieurs formes : d'un soutien politique à l'action de la MANUL, il s'accompagne de la mise en place de deux opérations PSDC et de mesures pour relever le défi que constituent les flux migratoires. L'action de l'UE se comprend par les enjeux diplomatiques et géostratégiques de la Libye. La situation en Libye entraîne des conséquences sur le sol européen.

a) Un soutien politique

L'Union européenne soutient pleinement les efforts de médiations déployés par les Nations unies en Libye, comme rappelé par le Parlement européen dans ses recommandations du 30 mai 2018 concernant la Libye: « *considérant que, par son action diplomatique et une assistance concrète, l'Union appuie la transition politique de la Libye pour en faire un pays stable et capable de fonctionner, et soutient les efforts de médiation déployés sous l'égide des Nations unies à cette fin* »¹.

L'Union européenne contribue à l'action onusienne, **en transposant les sanctions élaborées dans le cadre du Comité de sanctions créé par la résolution 1970 (2011) du Conseil de sécurité et en encourageant le dialogue au sein du Quartet**. Le Quartet, réunion de représentants de l'Union africaine, de l'Union européenne, de la Ligue arabe et des Nations unies, s'est réuni le 30 avril 2018 pour réitérer son soutien au plan de Ghassan Salamé. Une délégation avec à sa tête Frederica Mogherini était également présente à la rencontre organisée à Paris le 29 mai 2018.

L'action de l'UE peut également s'inscrire en dehors du cadre onusien, tout en restant en soutien de la mission de la MANUL. C'est le cas des sanctions autonomes, dont celles à destination des personnalités politiques comme Aguila Saleh, dont le comportement a été sanctionné pour freiner la résolution de la crise politique.

Dans la perspective des prochaines élections, le soutien de l'UE pourrait prendre la forme de l'envoi d'une mission d'observation électorale.

b) Un soutien civil et militaire

Dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, l'Union déploie deux opérations, l'une civile sur le territoire libyen

¹ Recommandation du Parlement européen du 30 mai 2018 à l'intention du Conseil, de la Commission et de la vice-présidente de la Commission/haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité concernant la Libye (2018/2017 (INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bTA%2bP8-TA-2018-0227%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fFR>.

(EUBAM Libye), la seconde militaire au sud de la Mer Méditerranée centrale (Eunavfor Med Sophia).

La mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya) a été décidée le 22 mai 2013 par la décision 2013/233/PESC du Conseil¹. Les objectifs stratégiques de l'opération sont de soutenir les autorités libyennes officielles afin d'assurer la sécurité aux frontières (terrestres, maritimes et aériennes). Sur le plus long terme, définir une stratégie plus large de gestion intégrée des frontières, de l'application des lois et de la justice pénale². Cette mission, qui devait avoir son quartier général à Tripoli, est aujourd'hui installée à Tunis pour des raisons de sécurité. Son bilan est contrasté malgré un budget de 31 millions d'euros pour la période 2017-2018. Elle serait délaissée et bloquée par les autorités libyennes, ce qui expliquerait son manque d'activité. La question de son maintien se pose nécessairement alors que son mandat a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2018³.

L'opération militaire Eunavfor Med Sophia, déployée dans la partie sud de la Méditerranée centrale, a été lancée le 22 juin 2015 par la décision 2015/972 du Conseil européen⁴. Son mandat a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2018⁵. Sa principale mission est de démanteler le modèle économique des passeurs et des trafiquants d'êtres humains dans la partie sud de la Méditerranée centrale. Sa mission était organisée en quatre phases dont la deuxième est toujours en cours. Deux tâches secondaires de soutiens lui ont été confiées, à savoir la mise en œuvre de l'embargo des Nations unies sur armes et la formation des gardes-côtes (résolutions 2292 (2016) et 2357 (2017)). Elle exerce également des activités de surveillance sur le trafic d'exportations illicites de pétrole en provenance de Libye conformément aux résolutions 2146 (2014) et 2362 (2017) du Conseil de sécurité.

L'opération *Sophia*, qui s'est vue confiée de nouvelles tâches de mise en œuvre de l'embargo sur les armes, grâce notamment à l'insistance de la France, fait de **l'UE l'organisation régionale la plus investie pour lutter contre les conséquences de la crise libyenne**. Son efficacité pourrait cependant être renforcée : le rapport du secrétaire général du 11 mai 2018 sur

¹ Voir supra p. 39

² Décision 2013/233/PESC du Conseil du 22 mai 2013 relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0233&qid=1511943861789&from=FR>.

³ Décision (PESC) 2017/2162 du Conseil du 20 novembre 2017 modifiant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2162&from=EN>.

⁴ Voir supra p. 40 et 63

⁵ Décision (PESC) 2017/1385 du Conseil du 25 juillet 2017 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), <https://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2017/07/de-eunavfor-med-sophia-modifac-prol-778170725.pdf>.

la mise en œuvre de la résolution 2357 (2017) faisait état de seulement trois inspections de navires pour 1 200 arraisonnements depuis juin 2016¹.

c) Un soutien humanitaire

La question humanitaire, dont la lutte contre le trafic d'êtres humains, est centrale dans l'action européenne en Libye et plus largement en Afrique. Elle prend la forme d'une action conjointe avec l'OIM et le HCR dans le cadre d'un programme de retours volontaires ou pour préserver les demandeurs d'asile ainsi que les réfugiés des conditions sécuritaires que connaît la Libye (*voir supra p. 112*).

L'Union européenne cherche également à lutter contre les causes profondes de la migration grâce notamment au Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique. Cette action supposerait une plus grande clarté et transparence dans la manière dont les fonds sont dépensés et gagnerait à être endossée d'un mécanisme de suivi et d'évaluation (*voir infra p. 158*).

3. Des États plus engagés que d'autres

a) La reconstruction du secteur de la sécurité : l'initiative tripartite

Les questions de la reconstruction d'une armée nationale et de l'unification des forces de police font l'objet d'un dialogue tripartite organisé par trois des pays voisins de la Libye, à savoir l'Algérie, l'Égypte et la Tunisie.

Cette initiative a reçu **un soutien explicite à l'occasion de la réunion convoquée le 29 mai 2018 à Paris**. Elle est pourtant parallèle à l'action onusienne et aucune référence n'y était faite avant la déclaration politique de Paris, il est fait état de l' « *engagement de soutenir les efforts déployés par les Nations unies pour mettre en place des institutions militaires et de sécurité professionnelles, responsables et unifiées, d'encourager le dialogue en cours au Caire et d'œuvrer de manière constructive en vue d'unifier les institutions militaires et de sécurité en Libye* ».

Dans les faits, la médiation onusienne se focalise sur le processus politique plutôt que sur la mise en place des institutions militaires et de sécurité professionnelles. Pourtant **cette thématique est essentielle compte tenu du nombre de milices sur le territoire et des rivalités entre groupes armés.**

L'initiative du Caire a fait l'objet de plusieurs rencontres, réunissant notamment des officiers libyens de camps opposés. La dernière réunion entre ces trois pays s'est tenue à Alger le 28 mai 2018, soit la veille du sommet à Paris. Ce fut l'occasion pour les pays voisins de montrer leur unité et leur faculté à dépasser certaines divergences idéologiques pour afficher

¹ Mise en œuvre de la résolution 2357 (2017), rapport du Secrétaire général, 11 mai 2018, S/2018/451.

leur attachement au plan élaboré par Ghassan Salamé et la nécessaire poursuite de la coordination sécuritaire. En effet, **ces trois pays sont au même titre que les autres pays frontaliers, les plus touchés par les conséquences qu'emporte la volatilité du contexte sécuritaire en Libye, ce qui explique la nature de cette initiative.**

Ce dialogue vise l'élaboration d'un organigramme fonctionnel pour une nouvelle armée. C'est un défi de taille eu égard aux rivalités locales et tribales, qui gagnerait à bénéficier d'une plus étroite coordination avec l'action onusienne, compte tenu de l'imbrication des questions militaires et politiques.

En citant cette initiative, la déclaration de Paris cherchait certainement à l'encadrer davantage et éviter à ce qu'elle nuise à l'action de Ghassan Salamé dans l'hypothèse où elle peut constituer un canal parallèle et concurrent de négociation.

b) La reconstruction politique : une France proactive

La reconstruction politique de la Libye se concentre dans l'action des Nations unies sans pour autant qu'elle n'en dispose le monopole.

La France s'investit tout particulièrement dans la résolution de la crise politique libyenne et ce en appui de la MANUL. Depuis **que le président de la République a érigé cette question comme priorité de la politique étrangère française**, deux rencontres au sommet ont été organisées. Elles ont contribué à apaiser les tensions existantes et à créer les conditions favorables à une sortie de crise à l'issue de l'année 2018.

La médiation française a permis la rencontre de Fayez el-Serraj et de Khalifa Haftar, en présence de Ghassan Salamé, le 25 juillet 2017 à la Celle-Saint-Cloud. Cette **initiative a fait l'objet de critiques**, notamment pour son manque d'inclusivité : plusieurs États, historiquement proches de la Libye, tel que l'Italie, n'y étaient pas conviés, au même titre que certains représentants politiques et militaires dont le rôle est essentiel pour un règlement de la crise. L'approche jugée trop pragmatique de la France a également été invoquée : elle profiterait au maréchal Haftar, qui aurait gagné en légitimité sans qu'il ne soit *de jure* un représentant officiel libyen.

Cette initiative avait le mérite de créer les conditions favorables à l'entrée en fonction du nouveau RSSGNU Ghassan Salamé, en réunissant deux forces rivales. Alors même que la déclaration en dix points n'a pas été signée par les protagonistes, **elle a permis à la solution politique de prendre le pas sur celle militaire**, limitée à la lutte antiterroriste : « nous nous engageons à un cessez-le-feu et à nous abstenir de tout recours à la force armée pour ce qui ne ressort pas strictement de la lutte antiterroriste »¹.

¹ Déclaration conjointe du 25 juillet 2017 à la Celle-Saint-Cloud, <http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/libye-rencontres-de-la-celle-saint-cloud/>.

Une nouvelle rencontre a été organisée le 29 mai 2018 à Paris. Les participants y étaient bien plus nombreux : les trois personnages clés des institutions mises en place par l'accord politique libyen de 2015, à savoir Aguila Saleh (président de la Chambre des représentants), Khaled al-Mishri (président du Haut conseil d'État) et Fayez el-Serraj (Premier ministre du GEN et président du Conseil présidentiel) étaient présents, au même titre que Khalifa Haftar (commandant en chef de l'autoproclamée armée nationale libyenne). Cette déclaration a connu le même sort que celle du 25 juillet 2017 : les parties ne l'ont pas signée et se sont seulement engagées oralement à la respecter. Ils se sont accordés sur un calendrier du processus constitutionnel et électoral.

Il est encore trop tôt pour évaluer le succès à moyen et long termes de cette rencontre. Ce fut toutefois une réussite en elle-même puisqu'elle a permis de déminer la situation et de produire un effet cliquet, en évitant tout retour en arrière. La présence de délégations de nombreux pays, d'organisations régionales ainsi que d'acteurs libyens nationaux et locaux, malgré le refus de certains d'y participer tels que les représentants de Misrata, a été le signe d'une ouverture de l'action initiée par la France en soutien de Ghassan Salamé.

La déclaration de Paris ne s'est pas limitée à traiter du processus politique. Elle a également appelé à l'ouverture d'une nouvelle campagne d'inscription sur les listes électorales, rappelé que les conditions objectives devront être réunies pour finaliser la transition politique. Des institutions militaires et de sécurité professionnelles unifiées devraient également être mises en place.

Cette déclaration n'est pas exempte de critiques. Son échéancier a été jugé trop ambitieux et non réaliste, conduisant certaines parties à critiquer l'obstination de la France à vouloir organiser des élections. Des élections régulières ne permettent pas toujours de rétablir la paix civile dans un pays, en témoignent les précédents en Afghanistan et en Irak.

En tout état de cause, la perspective des élections est partagée par une importante partie des Libyens, comme le démontre l'engouement autour des élections municipales. L'intérêt accordé par la France et la MANUL à organiser des élections s'explique également par l'échec rencontré pour amender l'accord de Skhirat. **Il est donc important de déployer les meilleurs efforts pour convertir un moment qui semble de plus en plus propice à des élections, pour éviter que le statu quo ne perdure et ne profite aux milices ainsi qu'aux acteurs récalcitrants.**

c) La reconstruction économique

La question économique est centrale. D'une part la Libye est l'un des principaux pays producteurs d'hydrocarbures dans le monde, d'autre part les affrontements, qui ont détruit un certain nombre d'infrastructures, supposent d'importantes reconstructions. Une réforme de l'économie

libyenne, en faveur de la privatisation de certains secteurs, attireraient nécessairement des investisseurs étrangers. Ces derniers se positionnent progressivement, malgré un environnement des affaires encore dégradé, sur un marché de la reconstruction évalué par la Banque mondiale à 200 Mds \$ sur 10 ans

De nombreux États s'intéressent à la reconstruction de l'État, comme l'Italie, qui bénéficie en tant que partenaire traditionnel, d'une bonne implantation territoriale. L'ENI est la société étrangère la mieux établie en Libye. Bien que la priorité du nouveau Gouvernement italien soit d'endiguer le flux migratoire et de trouver une solution aux défis concomitants, sa position le conduit naturellement à s'investir dans la reconstruction du pays. Contrairement à la France, qui avait cherché en vain à organiser par l'intermédiaire de Medef international et de la chambre de commerce franco-libyenne, la visite d'une délégation de chefs d'entreprises à Tripoli et Benghazi en mars 2018, un forum économique Italie-Libye s'est déroulé le 3 mars 2018.

Les pays de la région, l'Allemagne, les Britanniques ou la Chine feront certainement offices de principaux prétendants pour la reconstruction du pays. Les projets gelés à la suite des événements de 2011 pourraient prochainement reprendre.

La France contribue pourtant aux efforts économiques via le programme d'Appui à la diversification économique et à l'entrepreneuriat¹ mis en œuvre par Expertise France avec BPI France et la GIZ, financé par des fonds de l'UE (7,8 M€ dont 200 000 € de contribution française), et dont l'objet est la promotion de l'entrepreneuriat privé².

La DG Trésor se mobilise aux côtés des opérateurs afin de reprendre pied en Libye dès que la situation sécuritaire le permettra. Les secteurs identifiés correspondent aux besoins exprimés par la partie libyenne. L'offre française est particulièrement attendue dans les domaines de l'énergie, des infrastructures (eau et assainissement), des transports et de la santé.

La France dans l'économie libyenne

En 2016-2017, la France était le 4^{ème} exportateur européen vers la Libye derrière l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne et le 13^{ème} à l'échelle mondiale, loin derrière la Chine, la Corée et la Turquie. La part de marché de la France s'élève à 1,3%.

La dégradation de la situation économique, engendrée par la révolution libyenne, a fortement affecté les exportations françaises vers la Libye passant d'un flux moyen de

¹ « Support to Libya for economic integration, diversification and sustainable employment (SLEIDSE) »

² Le programme comprend différents aspects dont la mise en place d'un incubateur de PME/PMI libyennes (Libyan Enterprise), ou encore la promotion des Chambres de commerce libyennes, afin de favoriser le développement du secteur privé libyen et de rééquilibrer le modèle de croissance dominé par le secteur pétrolier et le secteur public.

600 M€ par an entre 2005 et 2011 à 440 M€ sur la période 2012-2017, soit un recul de près de 30%. En 2017, elles se sont limitées à 160 M€, soit leur plus faible niveau depuis 10 ans.

Les importations françaises en provenance de Libye sont passées de 2,8 Mds € en moyenne sur la période 2005-2011 à environ 2 Mds € entre 2012 et 2017 (-30%). Après avoir atteint un niveau historiquement bas en 2016 (510 M€), elles se sont élevées à 1,4 Md € en 2017 grâce à la forte reprise de la production pétrolière.

La balance des paiements libyenne est équilibrée en 2017 alors que le déficit atteignait 21,6 Mrds \$ en 2014, 11,6 Mrds \$ en 2015 et 7 Mrds \$ en 2016.

Le stock d'IDE français en Libye était de 500 M€ en 2016. Il a sensiblement baissé depuis quelques années (il se situait à 750 M€ en 2014), après avoir augmenté dans les premières années post-révolution (400 M€ environ en 2011). Il n'a pour autant pas encore retrouvé son niveau pré-révolution, où il avait dépassé les 900 M€ en 2007 et 2009. Cette diminution du stock se traduit par une diminution de la part de la France dans le stock total d'IDE présents en Libye : 9% avant la révolution contre moins de 4% actuellement. Le stock d'IDE est concentré à 80% dans le secteur des industries extractives puis dans le secteur financier (10%), cette répartition structurelle étant relativement stable dans le temps.

Avant la révolution, le stock d'IDE français en Libye était de 900 M€ (soit 9% du total des IDE étrangers) contre 500 M€ en 2016 (soit 4%). Le stock était concentré à 80% dans le secteur des industries extractives (Total, Engie, Ponticelli, HeliUnion, Entrepose, Forasol, Geodis, Spie etTechnip) puis dans le secteur financier (10%). Cette répartition structurelle est relativement stable dans le temps.

Plusieurs contrats ont été suspendus au moment de la révolution sans que l'on puisse toutefois en évaluer le nombre ni le préjudice total. La plupart n'ont pu être honorés du fait de la situation sécuritaire et du changement d'autorités politiques.

En 2012, on dénombrait encore une quarantaine d'entreprises françaises implantées en Libye contre seulement une dizaine aujourd'hui opérant principalement à travers une filiale ou un représentant local. En 2016, 439 entreprises françaises de toute taille ont exporté des biens vers la Libye. Les 78 plus grandes entreprises réalisent à elles seules la moitié des exportations françaises.

d) Une implication variable parmi les membres du Conseil de sécurité

L'engagement varie selon les membres permanents du Conseil de sécurité. **La dynamique en faveur de la résolution de la crise ne signifie pas pour autant que chaque État du P5 partage les mêmes intérêts.**

Le positionnement de la France, tout particulièrement sur le plan politique, est connu de ses partenaires : en œuvrant pour la reconstruction politique, en organisant des rencontres de haut niveau sur le sol français, elle s'affiche comme étant le pays le plus actif des cinq permanents dans la résolution de la crise.

Le Royaume-Uni, qui tient la plume au sein du Conseil de sécurité pour les résolutions concernant la Libye¹, est en retrait : les autorités britanniques sont actuellement absorbées par d'autres priorités, telles que les négociations pour sa sortie de l'UE.

¹ Le comité des sanctions est cependant présidé par les Pays-Bas.

La Chine n'est pas impliquée dans les champs de la reconstruction militaire et politique. En revanche, elle semblerait chercher à entrer dans le jeu de la reconstruction économique. Le contrat signé entre *PetroChina* et la NOC, pour importer du pétrole, est un premier signe de l'intérêt que porte la Chine à la Libye. En juin 2018, le ministre libyen des affaires étrangères et le chargé d'affaires chinois en Libye auraient discuté de la reprise des projets d'infrastructures chinois suspendus en 2011.

Pour la Russie, la Libye pourrait constituer une nouvelle opportunité afin de renforcer ses liens avec certains acteurs régionaux et participer au règlement de la crise. Or, il semblerait que la Fédération, dont la priorité reste le dossier syrien, n'ait pas à ce jour de véritable stratégie. Son soutien financier et matériel au camp de l'Est, avec notamment l'impression de 4 milliards de dinars libyens à destination de la Banque centrale de Benghazi s'explique, selon certains observateurs, par le profil militaire de Khalifa Haftar, qui s'est rendu à plusieurs reprises en Russie. En se rendant à Moscou, le maréchal Haftar aurait cherché un soutien financier et diplomatique, non seulement pour renforcer sa légitimité en Libye et sur la scène internationale, mais également pour l'aider à lever l'embargo sur les armes décrété par les Nations unies.

Les États-Unis, dont la lutte contre le terrorisme en Libye par l'intermédiaire de l'opération AFRICOM est indispensable, apparaissent comme étant dans une position d'attente. Les intérêts économiques seraient moindre, en témoigne par exemple le retrait de *Marathon Oil* de la Libye au profit de Total. Mais il n'est pas à exclure que les États-Unis bénéficient de facilités aux entreprises américaines dans l'optique de la reconstruction, notamment en contrepartie des efforts menés dans la lutte contre le terrorisme, comme le laisserait présager la rencontre de Fayed el-Serraj à Washington le 1^{er} décembre 2017.

En définitive, la France fait office d'exception dans le dossier libyen parmi les membres permanents du Conseil de sécurité. Les positions américaines et russes ne sont pour autant pas figées : un investissement plus prononcé de ces deux membres permanents n'est pas à exclure, que la sortie de crise approche ou qu'elle s'enlise.

4. L'apport des ONG dans le processus onusien : la médiation

Les crises migratoires, la situation rencontrée par les déplacés internes, les difficultés d'ordres économiques et sanitaires en Libye sont autant de défis pour l'action des ONG en mer et sur terre.

À côté de ces actions à vocation humanitaire, plusieurs ONG libyennes et étrangères telles que Promediation, Sant'Egidio ou encore le Centre Henri Dunant pour le dialogue humanitaire (CDH) contribuent à la **médiation entre les différents acteurs locaux, en appui ou en complémentarité du processus onusien.**

Le CDH bénéficie d'un statut spécial, puisqu'il a été mandaté par le représentant spécial Ghassan Salamé, pour soutenir officiellement le processus de médiation onusien. Le centre contribue ainsi à la bonne compréhension du terrain et assure un degré de fluidité dans l'action de la MANUL. Plus probant encore, il travaille pleinement aux côtés de la mission de paix dans la perspective de la conférence nationale inclusive : à ce titre, elle organise des réunions à l'échelle locale, dans de nombreuses municipalités pour favoriser le dialogue au sein même de la population et que soient remontés les échanges à la MANUL. Au 21 mai 2018, le CDH avait contribué à l'organisation de 40 réunions dans 27 localités différentes.

La médiation à l'échelle locale est essentielle dans le contexte libyen pour deux raisons : non seulement parce que des conflits ont éclaté entre communautés mais aussi parce que certaines formes de gouvernances locales ont émergé pour pallier les défaillances de l'État.

Selon José S. Vericat et Mosadek Hobrara de l'*International Peace Institute* (IPI), cette médiation est essentielle dans la culture même des libyens¹. Elle encourage le dialogue, offre des solutions de réparation plutôt que de répondre par la violence et réconcilie certaines communautés.

Sans le soutien de la communauté internationale, la bonne conduite et la réussite du plan d'action des Nations unies seraient compromises. Le soutien des membres du Conseil de sécurité, de l'Union européenne et de plusieurs puissances est ainsi essentiel : il permet la mise en œuvre des résolutions et contribue à faciliter le dialogue entre les parties.

Pourtant, certains États ont été critiqués pour leur engagement. Par exemple, les manœuvres de l'Italie pour endiguer les flux de migrants, l'initiative tripartite pour ouvrir un canal de discussion parallèle à celle des Nations unies sur la réforme du secteur de la sécurité ou encore la France pour sa proactivité sur le plan politique (deux rencontres libyennes ont été organisées en France en l'espace de dix mois).

L'ensemble des initiatives, étatiques ou d'organisations non gouvernementales, devraient nécessairement servir le processus des Nations unies. Elles ne doivent pas le concurrencer et être étroitement coordonnées. Dans le cas inverse, la multiplication des initiatives parallèles serait contreproductive. Il est donc essentiel de s'organiser autour de l'action des Nations unies pour rassembler l'ensemble des acteurs autour d'un même canal de négociation, pour qu'ils ne puissent pas tirer à profit un manque d'unité de la Communauté internationale.

¹ J.S. VERICAT et M. HOBRARA, « *From the Ground Up: UN Support to Local Mediation in Libya* », *International Peace Institute*, Juin 2018.

D. DES FREINS QUI DEMEURENT

La crise libyenne s'est enlisée dans un statu quo. Les défaillances de l'accord politique libyen de 2015, le jeu de certains acteurs politiques et institutionnels, le contexte sécuritaire et la conjoncture économique sont autant de facteurs qui empêchent la Libye de sortir de la crise.

1. Le parti du statu quo

Plus la phase de transition s'éternise, plus la crise s'achemine vers une impasse.

L'accord politique de 2015, dont le but était de mettre un terme à la période d'instabilité, semble aujourd'hui avoir échoué à convertir les engagements en actes. Un statu quo s'est installé au profit de certaines élites et des groupes armés.

Les acteurs de la crise libyenne, qui peinent à s'entendre pour doter le pays de structures et de perspectives viables, s'accordent *de facto* sur un terrain : celui de freiner toute avancée du processus politique soutenu par les Nations unies et visant à mettre un terme à la situation actuelle dont ils tirent profit.

a) Un statu quo qui profite à certains acteurs politiques

Les détenteurs du pouvoir institutionnel sont les premiers bénéficiaires de la rente. **Un lobby du statu quo s'est ainsi organisé en groupe d'influence et de pression pour servir les intérêts des détenteurs des postes à responsabilité, ce qui leur offre un accès aux ressources de l'État.**

Plusieurs acteurs cherchent à se maintenir pour préserver une part d'influence politique et économique. À titre d'exemple, Al-Seddik al-Kabir s'est maintenu comme gouverneur de la Banque centrale libyenne installée à Tripoli alors que son mandat est expiré depuis maintenant trois ans. En parallèle, les figures politiques freinent certaines avancées. Ils ne signent pas les déclarations politiques, comme ce fut le cas à la Celle-Saint-Cloud puis à Paris, pour ne pas être juridiquement engagé, soutenant notamment que des discussions préalables au sein de leur chambre respective devraient se tenir. Par ailleurs, même lorsqu'un accord est signé, cela ne veut pas pour autant dire qu'il sera respecté, en témoigne l'accord politique de 2015.

Pour surmonter cet obstacle, **Ghassan Salamé cherche à resserrer l'étau en exerçant une double pression sur ces acteurs :**

- **par le bas, grâce à la population**, en majorité favorable à des élections et qui montre un certain engouement à participer aux réunions organisées dans le cadre du processus devant conduire à la conférence nationale inclusive ;

• **par le haut, grâce à la communauté internationale.** En invitant à Paris le 29 mai 2018 des représentants de l'UE, de l'UA, de la Ligue arabe et de nombreux pays, une certaine pression a été exercée sur les participants pour conclure un accord et respecter les engagements.

Les **partisans du statu quo utilisent des subterfuges pour que la période de transition se prolonge.** Les tenants du respect de la légalité recourent à différents arguties juridiques, en insistant par exemple sur l'importance d'arriver aux élections avec une Constitution. Ils tergiversent également sur le calendrier, soutenant que l'ampleur des modifications de la Constitution prendra du temps. De l'autre côté, les tenants de l'apaisement et de la sécurité appellent à ce que les conditions nécessaires de sécurité soient réunies pour que soient organisés les scrutins.

Ces revendications sont pertinentes en elles-mêmes mais soulèvent en l'espèce des difficultés. Elles sont instrumentalisées, non pas pour servir les intérêts de la Libye, mais en tant qu'arguments objectifs pour que se poursuive la situation actuelle.

Les conséquences de ces blocages se ressentent. Ghassan Salamé n'est pas parvenu à ce que l'accord politique de 2015 soit amendé, comme il l'a rappelé le 21 mai 2018. Aguila Saleh, déjà visé par des sanctions autonomes de l'Union européenne pour ses obstructions au processus de transition politique, a cherché à freiner les travaux de l'assemblée constituante : la Cour de Beïda, sous contrôle de la Chambre des représentants, a introduit un recours devant la Cour suprême pour invalider le projet. Bien que la Cour suprême n'ait pas donné de suite favorable à ce recours, la Chambre de Tobrouk a déclaré ne pas reconnaître la décision de la Cour suprême. Cette tendance n'est pas nouvelle, et dès 2014 lors des élections de la nouvelle chambre, une part importante des membres du Congrès national général était malgré tout restée en poste et s'est ensuite recyclée dans le Haut Conseil d'État. Concernant Khalifa Haftar, questionné par la revue *Jeune Afrique* sur le plan de Ghassan Salamé : « *son plan prévoit d'abord que les articles litigieux de l'accord de Skhirat, maintenant caducs, soient amendés. Cette première étape prendrait déjà une année ou deux. Il prévoit ensuite l'élaboration d'une Constitution, ce qui ne pourra se faire en moins de trois ans. Et, enfin, les élections pourraient avoir lieu, ce qui nous amène bien loin de juillet prochain...* »¹.

Certains progrès, motifs d'espoir pour mettre un terme au statu quo, ont été réalisés. Le Haut conseil d'État a élu un nouveau président en la personne de Khaled al-Mishri, à la place d'Abderrahmane Souihli. En revanche, plusieurs observateurs relativisent cet évènement : Khaled al-Mishri a bénéficié d'une alliance de circonstance. En tant que membre du parti Justice et Construction, proche des Frères musulmans, il n'est pas à

¹ « *Khalifa Haftar : la Libye n'est pas encore mûre pour la démocratie* », *Jeune Afrique*, 5 février 2018.

écarter qu'il cherche à ce que les prochaines échéances électorales soient retardées, car selon les sondages, son parti n'obtiendrait pas de majorité aux prochaines élections.

La lutte contre le lobby du statu quo constitue alors l'un des principaux combats pour mener à terme le plan d'action de Ghassan Salamé : « le processus politique doit avancer, car le statu quo est intenable »¹.

b) Un statu quo qui profite aux groupes armés

Les groupes armés, qui exploitent le morcellement territorial et politique pour prospérer et assujettir des pans entiers de la population, sont également les grands gagnants de la situation de statu quo. Ils profitent des rivalités pour maintenir leur autorité, aussi bien à l'Ouest qu'à l'Est.

La situation à Tripoli en est révélatrice : Favez el-Serraj est otage de ces milices, qui bloquent certaines décisions, comme ce fut le cas pour l'adoption du budget pour l'année 2018. Le jour où le gouvernement d'entente nationale sera remplacé et qu'un nouvel exécutif s'installera, certains groupes armés risquent de voir leur pouvoir et leurs sources de revenus se réduire. La fin du statu quo politique suppose également une réforme du secteur de la sécurité, qui devrait nécessairement s'accompagner d'un programme de démobilisation de ces groupes.

Il existe une certaine collusion d'intérêts entre les milices et les représentants de certaines institutions, qui voient leurs privilèges fondre plus le processus politique avance. Dans ce contexte, une importante résistance des milices à l'organisation d'élections n'est pas à exclure, ce qui pourrait conduire à de nouveaux affrontements. Plusieurs milices, aujourd'hui concurrentes, pourraient également rassembler leurs forces pour peser davantage et maintenir leur mainmise. Un scénario plus favorable serait celui dans lequel certaines milices cherchent à parfaire leur réputation et gagner en crédit auprès de la population, en intégrant les forces officielles de police.

Le statu quo est également entretenu par les groupes armés terroristes : l'absence d'une autorité centrale forte et donc d'une lutte antiterroriste inclusive sur l'ensemble du territoire, leur permet de se replier et de se maintenir. L'attentat contre la Haute commission nationale électorale à Tripoli le 2 mai 2018 est particulièrement révélateur ; ces groupes cherchent ainsi à éviter toute avancée politique et à tirer profit des divergences actuelles.

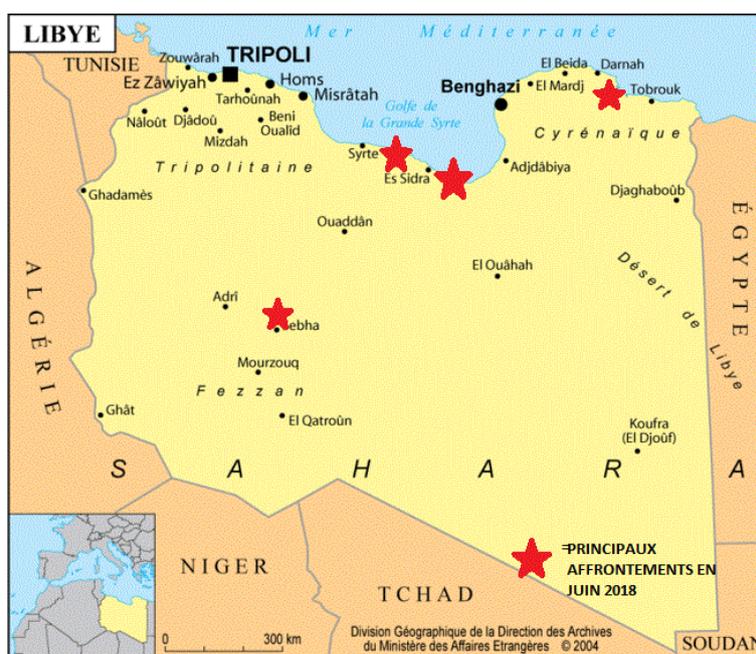
Le statu quo entraîne des conséquences en cascade sur le contexte sécuritaire, la situation économique et le système juridictionnel.

¹ Ghassan Salamé, *Rapport sur la situation en Libye*, 21 mars 2018.

2. Insécurité et désarmement

Il pèse sur la Libye un climat d'insécurité. **Le contexte sécuritaire dégradé et volatil que connaissent les trois grandes régions rend difficile l'organisation des élections dans des conditions objectivement satisfaisantes.** L'insécurité constitue alors un frein pour la résolution de la crise politique que rencontre la Libye.

La déclaration de Paris du 29 mai 2018 appelle à ce que « *des dispositions solides en matière de sécurité soient [mises] en place* », que les « *conditions de sécurité soient réunies pour des élections nationales* » et que des « *forces de sécurité libyennes officielles [soient] chargées de garantir le processus électoral* ». Or, il n'existe pas de véritables forces de sécurité intégrées et la situation sécuritaire est précaire compte tenu de la menace terroriste, des affrontements dans le Sud (Sebha) et dans l'Est libyen (Derna, croissant pétrolier).



Source : Ministère des Affaires étrangères – Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat

Le fait que certaines localités soient toujours le théâtre de violents affrontements risque de réduire le taux de participation (déplacés internes, affrontements aux abords des bureaux de votes...). Des conditions sécuritaires dégradées pourraient empêcher le corps électoral d'exprimer pleinement dans les urnes, conduisant potentiellement à une sous-représentation de certaines localités.

Pour éviter une réplique du séisme sécuritaire de 2014, la question du désarmement des groupes armés doit nécessairement se poser. Bien qu'une stratégie soit en cours d'élaboration, à laquelle contribue la MANUL,

sa mise en œuvre sera étalée dans le temps. Selon Ghassan Salamé, « *cette stratégie ne permettra pas de démanteler les groupes armés du jour au lendemain, mais permettra de lancer effectivement ce processus* ». L'absence de forces de sécurité officielles constitue un frein, que le millier de personnel qui a intégré ces dernières années le ministère de l'Intérieur ne sera pas en mesure de palier¹.

Les conditions sécuritaires constituent encore aujourd'hui une hypothèque sur la capacité d'organiser les élections à l'échelle nationale. Plusieurs élections à l'échelle municipale se déroulent actuellement, mais les enjeux et les rivalités y sont moindres. Le résultat des élections doit être incontestable si la Libye ne veut pas revenir à la situation dans laquelle elle s'est trouvée en 2014. L'engagement des principaux acteurs à accepter ce résultat n'a de sens que si les conditions minimales de régularité du scrutin sont réunies.

3. Désintéressement politique

Le taux de participation aux prochaines élections, la reconnaissance des résultats ou encore les blocages juridiques à l'adoption d'une base constitutionnelle et d'une loi électorale sont autant de questions qui prennent la forme de défis à surmonter pour conclure le processus politique. Ils ne sont pas étrangers à la volonté de certains partisans du statu quo de se maintenir en fonction.

Le taux d'enregistrement auprès de la Haute commission électorale est perçu comme un véritable succès et témoigne de l'enthousiasme de la population à se rendre aux urnes. Selon Ghassan Salamé devant le Conseil de sécurité le 21 mai 2018 : « [...] *l'inscription sur les listes électorales, qui a pris fin il y a 10 jours, a connu un immense succès. Avec un million de nouveaux inscrits, ce sont désormais 2,5 millions de Libyens qui sont admis à voter. Cette mise à jour des listes électorales a vu une forte participation des femmes et des jeunes, et cette remarquable mobilisation envoie à tous un message clair : les Libyens veulent faire entendre leurs voix, et ils veulent le faire par les urnes* »².

Ce succès n'est pourtant que relatif : la déclaration de Paris appelle à ce qu'une nouvelle phase d'enregistrement soit ouverte : « *une nouvelle campagne d'inscription sur les listes électorales pendant une durée complémentaire qui sera déterminée par la haute commission nationale électorale haute en concertation avec les Nations unies* ». Des soupçons de fraude existent mais seraient toutefois limités à des doublons.

¹ En mars 2018, le Ministre de l'Intérieur, le général Abdelsalam Mustafa Achour, a appelé à ce que les 100 000 individus qui ont intégré entre 2011 et 2013 son ministère puissent bénéficier d'une formation, rendue impossible à l'époque compte tenu de l'intégration de masse.

² Conseil de sécurité des Nations unies, Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'appui des Nations unies en Libye, S/2018/140, S/PV.8211.

Enfin, l'enregistrement des électeurs ne certifie pas pour autant qu'ils se déplaceront au moment des scrutins. La procédure d'enregistrement se fait à distance et la mise en place de bureaux de votes dans l'ensemble du pays constitue un important défi.

La reconnaissance des résultats constitue également un enjeu important: **tant qu'une conférence nationale inclusive ne sera pas organisée et à l'occasion de laquelle les principaux acteurs politiques s'engageront à reconnaître l'issue des scrutins, des élections nationales ne seront pas organisées.**

Le processus constitutionnel est également soumis à d'éventuels blocages. Le projet actuel pourrait être rejeté s'il était soumis à référendum et il n'est pas à écarter que la Chambre des représentants ne s'entende pas pour amender la déclaration constitutionnelle de 2011.

En définitive, la moindre étape de l'enregistrement à l'adoption d'une loi électorale soulève des risques. La force d'entraînement dégagée par le travail de la MANUL laisse à croire que ces défis seront surmontés, mais la question qui se pose est celle de savoir dans combien de temps. Ce n'est donc pas la remise en cause du processus de transition, bien qu'elle ne soit pas à écarter en cas de violences ou de fraudes électorales, qui appelle à réflexion mais plutôt la multitude de freins potentiels.

4. Invisibilité de l'agenda et des perspectives en l'absence de leadership

L'agenda est encore peu lisible, malgré les échéances fixées dans la déclaration de Paris. **Aucun acteur ne semble par ailleurs faire l'unanimité à ce stade alors que la légitimité des représentants actuels n'est que de surface. Les sondages et enquêtes d'opinion réalisées par des organismes internationaux montre une fragmentation extrême de l'opinion, aucune personnalités ne se dégagent de façon incontestable, les premières cités dépassant à peine les 10%. Ceci renforce leur conviction de faire durer plus encore le statu quo.**

Le focus sur les personnalités que s'attache à dénoncer une note de l'*International Crisis Group*¹ joue en défaveur du processus, qui ne devrait pas reposer sur quelques individus mais sur l'ensemble des Libyens.

Eu égard aux rejets de certaines personnalités dans certains compartiments de la société, d'institutions qui semblent en premier lieu servir à leur président respectif et à l'absence de discours national commun, l'issue des prochaines élections est difficile à lire.

¹ « Libya's Unhealthy Focus on Personalities », *International Crisis Group*, 8 mai 2018.

5. Défaillance du système judiciaire libyen et substitution compliquée de la justice internationale (CPI, sanctions)

L'absence de monopole de la violence légitime par les autorités étatiques s'accompagne de la défaillance de système juridictionnel.

Des violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire ne cessent d'être commises en toute impunité par toutes les parties au conflit selon le dernier rapport du Secrétaire général des Nations unies¹. Aucun des combattants de groupes armés n'aurait été traduit en justice pour de tels crimes de droit international. Les annonces du Conseil présidentiel ou encore de l'ANL, selon lesquelles des enquêtes seraient diligentées, restent lettres mortes.

Parmi les crimes, le rapport fait état de « *détentions arbitraires prolongées, d'actes de torture et autres mauvais traitements, de disparitions forcées, de mauvaises conditions de détention, de négligences médicales et d'interdictions de visite de famille et d'avocat* ».

Les détentions suivies de torture seraient monnaies courantes. **Les détenus ne disposent d'aucun droit à un recours effectif** et ne peuvent ainsi pas contester la légalité de leur détention, ni demander réparation. Parmi les victimes, les migrants et réfugiés qui sont toujours objets de privation illégale de liberté.

La réaction des autorités juridictionnelles est limitée et les magistrats font l'objet de pressions. Le 14 mars 2018, le responsable des enquêtes du Bureau du Procureur général a annoncé l'émission de 205 mandats d'arrêts pour contrebande et mauvais traitement infligé aux migrants. Quelques jours plus tard, le 17 mars, des hommes armés non identifiés ont pris en otage un membre de la magistrature. Il sera libéré trois jours plus tard, mais son cas n'aura donné lieu à aucune charge, ni à un renvoi devant la justice.

Ce phénomène n'est pourtant pas nouveau : le déficit de la justice était antérieure à 2011 et constitue l'héritage du régime du colonel Mouammar Kadhafi.

La Cour pénale internationale, en l'absence de poursuites d'autorités libyennes et en vertu de la résolution 1970 (2011), exerce sa compétence à l'égard des crimes visés par le Statut de Rome et commis sur le territoire de la Libye, ou par les ressortissants de cet État, à compter du 15 février 2011. C'est la deuxième fois que la Cour enquête sur le territoire d'un État non partie au Statut de Rome après la situation au Darfour. Le procureur général de la CPI présente tous les six mois un rapport périodique devant le Conseil de sécurité. Le quinzième rapport en date du 9 mai 2018 fait état des mandats d'arrêt délivrés par l'institution. Parmi les personnes

¹ Rapport sur la situation en Libye, 7 mai 2018.

visées, Mahmoud al Warfalli, ancien commandant des opérations de la brigade des forces spéciales, unité affiliée à l'ANL. Le mandat à son encontre a été délivré le 15 août 2017, à la suite d'exécutions extrajudiciaires commises à Benghazi. À ce jour la CPI ne dispose d'aucune information, ni sur sa localisation ni sur le sort que lui a réservé la justice libyenne.

Une autre personnalité est visée par un mandat d'arrêt, à savoir Saïf al-Islam Kadhafi. Il aurait été libéré en 2017 par des milices de Zintan mais la Cour ne connaît pas sa localisation.

6. Désintéressement économique

La crise libyenne est devenue un terrain propice à l'économie de la prédation. Les trafics constituent une source de revenus considérable pour les trafiquants, au même titre que le détournement des richesses du pays au profit d'un petit nombre de personnes.

Ghassan Salamé a fait état de ce système perverti, au même titre que l'ambassadeur de la France à l'ONU, selon lequel **cette économie de la prédation est le cancer du pays.**

Déclaration de Ghassan Salamé devant le Conseil de sécurité, sur la situation en Libye, le 21 mars 2018 :

« Au cœur des problèmes de la Libye, on trouve un système économique de prédation qui pervertit la vie des Libyens ordinaires et sert les intérêts des puissants. Il constitue le principal obstacle au processus politique et enracine le statu quo. Si cet état de fait me préoccupait déjà lorsque je suis arrivé sur place, aujourd'hui, il m'inquiète vraiment. Il faut faire voler ce système en éclats. Les ressources doivent servir à mettre en place un État solide et équitable, pour tous, et non à remplir les poches de quelques-uns ».

Intervention de M. Delattre (Ambassadeur de la France aux Nations unies), le 21 mai 2018 :

« L'économie de la prédation, qui reste le cancer du pays et le ronge de l'intérieur, continuant d'alimenter de nombreux acteurs et nourrissant l'instabilité. Les divers trafics qui pullulent en Libye alimentent l'économie de la prédation qui favorise le statu quo et fragilise l'État. Il nous faut collectivement réfléchir aux actions permettant d'enrayer ce cercle vicieux et de le faire de manière durable »

La dégradation de la situation économique, moins visible de l'extérieur en comparaison à la situation politique et sécuritaire, est pourtant au cœur de l'impasse en Libye. **La question économique est enchevêtrée dans les autres problématiques.** Les bénéficiaires de cette situation de prédation sont les groupes armés ainsi que certains politiques ou membres de la haute fonction publique. Selon Ghassan Salamé, *« il faut détruire ce modèle économique pernicieux si nous voulons que le processus politique progresse véritablement ».*

Compte tenu de la structure de financement de l'État, à très large proportion dépendante des ressources issues de la production et de l'exportation d'hydrocarbures, la gouvernance budgétaire et financière est

partagée entre le Gouvernement, à savoir le Ministère des finances et la Banque centrale. **Cette institution fait non seulement office d'apporteur de ressources patrimoniales et de payeur des dépenses publiques, mais également de financeur du secteur économique par l'émission de lettres de crédit. Elle est également l'autorité monétaire responsable du taux de change de la monnaie libyenne.**

Cette structure spécifique est défailante en raison de la duplication des structures : une banque centrale officielle à l'Ouest semble aujourd'hui recueillir l'essentiel des ressources issues des exportations. Le fonctionnement de la Banque centrale de l'Est est obscur, le groupe de travail n'a pu obtenir aucune information précise la concernant.

La duplication, quand bien même ces effets se seraient érodés ces derniers mois, est le signe d'un dysfonctionnement plus important. Le budget pour l'année 2018 n'a été approuvé par la Banque centrale et le Conseil présidentiel qu'au mois de mai.

Le Libyan Audit Bureau, équivalent de la Cour des comptes, a révélé dans son rapport sur l'exercice 2017 le dérapage des dépenses publiques. Ce dérapage s'explique par la faiblesse du contrôle, quasi inexistant, laissant le champ libre à des pratiques irrégulières et illégales. Cette cour des comptes a notamment alerté sur les versements ou les prises en charge de frais effectués illégalement, pour un montant de 3,27 millions de dinars libyens par le Conseil présidentiel au profit de certains membres de la Chambre des représentants et du Haut conseil d'État. Des dépenses excessives pour effectuer des déplacements, des cadeaux ou encore des frais de fournitures de bureaux ont également été révélées¹. Des dépenses des ministères de l'Intérieur et de la Défense se feraient également au profit de milices.

Les conséquences de la crise économique et du système perverti se ressentent tout particulièrement sur le coût du dinar. Le 7 mai 2018, le secrétaire général des Nations a annoncé qu'un dollar des États-Unis valait 6,25 dinars libyens à la date du 5 avril 2018, contre environ 1,39 au taux de change officiel. Cet écart abyssal entraîne une crise de liquidités et une inflation des produits importés. Pour y remédier, un système de lettre de crédit, encouragé par la Cour des comptes libyenne, a été mis en place. Les lettres de crédit constituent un accès, pour l'importateur, aux devises étrangères au taux de change officiel.

Un rapport de Tim Eaton pour *Chatham House*² a mis en évidence le trafic de lettres de crédit qui s'organise à l'intérieur et à l'extérieur du pays. **Ces lettres de crédit sont délivrées par la Banque centrale et certaines banques libyennes pour que puissent être importés des produits sur le sol**

¹ "Audit Bureau discloses violations in expenditure by Libya Presidential Council", *Libya Observer*, 24 mai 2018.

² T. EATON, « *Libya's War economy* », *Chatham House*, avril 2018.

libyen. Or le contrôle des marchandises à leur arrivée en Libye est quasiment inexistant. Dès lors, les bénéficiaires profitent de cette absence de contrôle pour réaliser des montages et percevoir la somme en devise étrangère libellée sur la lettre de crédit, en totalité ou en partie, grâce à un complice :

- en n'important aucun bien depuis l'extérieur du pays. Il y a cependant un risque, puisque si aucun container n'est livré, des soupçons pourront s'éveiller ;
- en substituant la marchandise indiquée sur la lettre de crédit par des produits d'une moindre valeur ou sans aucune valeur, pour éviter d'éveiller les soupçons ;
- en important une quantité moindre de marchandises que celle indiquée sur la lettre de crédit. Dans ce cas, le bénéficiaire pourra revendre ces marchandises sur le marché noir pour dégager une marge plus importante.

Le bénéficiaire de la lettre de crédit pourra ensuite revendre une partie de ses devises étrangères sur le marché noir et dégager une importante marge compte tenu des taux officieux. Grâce aux dinars libyens obtenus de la revente des devises étrangères, il pourra rembourser la banque.

Exemple de trafic de lettres de crédit

(en prenant en compte le taux officiel et le taux du marché noir en date d'avril 2018 :

(v. supra p. 148) :

L'importateur est bénéficiaire d'une lettre de crédit de 1 000 \$. Selon le taux officiel ou le taux au marché noir, la valeur du dollar peut être multipliée par 4,5 :

- Taux officiel : $1\ 000\$ = 1\ 390\ \text{DT}$
- Taux marché noir : $1\ 000\$ = 6\ 250\ \text{DT}$

Dans l'hypothèse où le trafiquant n'importe que pour 200\$ de marchandises et qu'il rétribue ses complices à hauteur de 150\$, il lui reste alors 650\$:

- $1\ 000\ \$ - (200\ \$ + 150\ \$) = 650\ \$$

Pour rembourser la banque émettrice en dinar libyen (DT), le bénéficiaire va revendre une partie de ses devises étrangères sur le marché noir. Il lui suffira de revendre 308,9 \$, compte tenu du taux sur le marché noir, pour obtenir la somme de 1 390 DT et rembourser la banque émettrice :

- $1\ 390 / 4,5 = 308,9$

Le bénéficiaire trafiquant de lettre de change percevra alors 341\$ (650 - 308,9) ainsi que le prix de la revente des marchandises reçues. Eu égard au taux de change sur le marché noir, son pouvoir d'achat sera multiplié par 4,5 grâce à ce montage et il pourra revendre les marchandises sur ce même marché pour bénéficier d'une plus grande marge.

Dès lors, en plus des 427\$ gagnés après avoir remboursé la banque puis rémunéré l'exportateur et ses complices, il pourra revendre les biens importés sur le marché noir.

Selon un rapport de la Banque centrale libyenne, 11,2 milliards de dollars en lettre de crédit ont été émis en 2017. **En 2016, la Cour des comptes avait identifié plus de 570 millions de lettres de crédit frauduleuses, en visant 23 banques dont 10 libyennes et 13 étrangères.** Selon le secrétaire général des Nations unies, la corruption en matière d'émission de lettres de crédit aurait également permis de financer des groupes armés.

En réaction à un rapport de la Cour des comptes sur l'année 2017, la Banque centrale a indiqué vouloir limiter certaines dépenses. Elle a cependant expliqué avoir accepté de couvrir les lettres de crédits approuvées par le ministre de l'économie, qui fait l'objet d'une enquête diligentée par le procureur général, depuis le 1^{er} janvier 2018 pour un mandat supérieur à 3 milliards de dollars.

Ce montage semblerait faire l'objet d'une plus grande attention de la part de la MANUL et du Groupe d'experts des Nations unies sur la Libye dont le prochain rapport final devrait être publié à l'été 2018. Le Groupe de travail n'a pas pu obtenir d'avantages d'informations sur les lettres de crédit, afin d'estimer le plus correctement possible l'ampleur de ce trafic.

Si la phase de transition perdure et que les conséquences de la crise sont encore tangibles, c'est à cause de certains acteurs qui exploitent la situation actuelle. Il s'agit des partisans des statu quo, de personnalités politiques, institutionnelles ou encore des trafiquants et de groupes armés.

De nombreux freins entravent la stratégie de sortie de crise, tels que l'insécurité, le désintéressement politique ou encore la corruption. Ces freins ne sont pas indépendants les uns des autres : ils sont enchevêtrés, ce qui rend la solution à la crise d'autant plus difficile.

Pour répondre aux multiples défis que soulève la crise libyenne, l'ensemble des problématiques doivent être considérées et des stratégies mises en place. Tant qu'il n'y aura de solution satisfaisante à la question de la prolifération des armes et des milices, les probabilités que la Libye sorte de la crise d'ici la fin 2018 sont minces.

La question économique et plus précisément la corruption a été délaissée par les observateurs et par les représentants spéciaux successifs en Libye. Ghassan Salamé semble avoir saisi l'ampleur du phénomène dans la crise.

En définitive, une stratégie de sortie de crise suppose de trouver une solution à l'ensemble des problèmes majeurs (insécurité, corruption, trafics, blocage institutionnel...). La crise libyenne n'est pas que politique, elle est protéiforme.

IV. QUELLES SOLUTIONS ENVISAGEABLES ?

Compte tenu de l'état fragmenté de la société libyenne, de l'absence de structures étatiques solides et non disputées, du rôle des milices armées, et de l'immobilisme des acteurs plus prompts au statu quo dans un contexte de confusion d'intérêts particuliers contradictoires avec l'intérêt général, la voie est extrêmement étroite pour progresser vers la réconciliation politique.

Aujourd'hui la confusion est extrême. Les alliances sont volatiles et les interférences avec d'autres enjeux impliquant des puissances étrangères (lutte contre le terrorisme international, régulation des flux migratoires, influences idéologiques ou religieuses concurrentes dans le monde arabo-musulman) ne permettent guère au processus de réconciliation mené par le RSSGNU d'avancer.

A. POURSUIVRE AVEC OPINIÂTRETÉ ET PERSÉVÉRANCE LE PROCESSUS ENGAGÉ PAR LE RSSGNU

C'est pourtant la seule voie possible, sauf à admettre la prévalence d'un rapport de forces qui ne pourra émerger, s'il émerge, qu'au prix d'une guerre civile.

À la différence de la Tunisie ou de l'Égypte qui ont connu des changements de régimes à l'issue de révolutions dans le contexte des printemps arabes et des retours de balanciers plus ou moins accentués, conduisant à l'éviction des Frères musulmans en Égypte et à une participation d'Ennahdha au gouvernement de coalition en Tunisie, la Libye n'a pas été en mesure de conserver une unité institutionnelle et le conflit politique, à l'issue de la guerre civile qui a conduit à la destitution de Kadhafi, s'est mué en une sorte de « **guerre froide** » **territorialisée entre l'Est et l'Ouest, à multiples facettes et à fronts instables**, compte tenu de l'immensité du territoire et de la fragilité des alliances tribales.

Sans culture de l'État au sens des standards classiques, l'application des schémas traditionnels est très difficile dans ce pays où les allégeances tribale ou clanique restent prédominantes et le clientélisme, un mode de régulation. Dans la longue interview donnée au journal *Le Monde* en date du 16 juin, l'anthropologue Maurice Godelier s'appuyait sur l'exemple libyen pour montrer la fragilité des États issus de la décolonisation. « *La Libye n'avait jamais été un pays avant la colonisation : c'était un espace où vivaient au moins trente grandes tribus dont certaines étaient arabes, d'autres berbères, d'autres arabo-berbères, d'autres toubous. Comment fondre cette diversité complexe dans un État-nation à l'occidentale ?* »

C'est ce que le nouveau RSSGNU a bien compris qui a inclus dans sa feuille de route un élargissement du cercle des parties prenantes à d'autres forces vives, et à d'autres réseaux de solidarités, comme les municipalités, ou à travers le processus de grandes conférences nationales, pour essayer de

contourner les obstacles et sortir de l'enlisement progressif de l'accord de Skhirat.

Il faut donc **prendre le temps d'écouter et de comprendre l'âme profonde de ce peuple pour le faire émerger au-dessus des intérêts particuliers immédiats**. Mission particulièrement difficile qui s'apparente à de la médiation plus qu'à de la négociation - au demeurant les grandes institutions médiatrices dans les conflits internes sont présentes et agissantes sur le terrain - et qui est rendue complexe par la multiplicité des parties prenantes, tout rapprochement entre deux parties pouvant dénouer les médiations conclues avec des parties tierces et sans la capacité d'imposer ou de forcer une solution en l'absence de forces déployées - la MANUL est une mission d'appui, elle n'est ni une opération de maintien de la paix, ni une mission de stabilisation.

Ce processus requiert de la patience stratégique.

***B. CONTRIBUER PAR UNE COORDINATION EFFICACE, AU SOUTIEN
RÉSOLU PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE DU PROCESSUS
ENGAGÉ***

Le processus doit donc compter, pour donner des impulsions et imposer aux acteurs rétifs des solutions, sur des aides extérieures au sein de la communauté internationale. Mais pour peser et imposer, il faut que la **communauté internationale s'efforce de se coordonner davantage**, même si les marges de progression restent importantes en ce domaine, y compris entre pays membres de l'Union européenne.

Les risques sont bien entendu les divergences qui pourraient apparaître en termes de priorités (lutte contre le terrorisme, éradication ou promotion des mouvements idéologique interdits ou soutenus dans certains pays, concentration sur la résolution de crises migratoires) **et de temporalité**. Si tous s'accordent pour considérer que la solution politique est la meilleure issue pour stabiliser durablement le pays et la condition première pour commencer à régler les autres menaces, certains considèrent qu'il faut hâter le processus et consulter rapidement les électeurs pour donner une légitimité démocratique aux futurs dirigeants, d'autres qu'il faut se hâter lentement car le pays n'est pas prêt, ni sur le plan de la sécurité, ni sur le plan de la maturation du processus politique, pour faire apparaître un gouvernement stable à la légitimité reconnue et qu'il faut consolider l'État préalablement en donnant aux élections une base constitutionnelle solide et en réunifiant les institutions. Les deux exigences figurent d'ailleurs dans la déclaration de Paris du 29 mai 2018.

Il est clair que les partisans du statu quo sauront utiliser, voire susciter, des divergences d'appréciation pour instrumentaliser leurs alliés et donner de la viscosité au processus de réconciliation. La communauté

internationale doit donc parler d'une seule voix et ne soutenir qu'une seule voie, celle suivie par le RSSGNU.

Le processus suppose de la cohérence stratégique et de la patience tactique pour faire sauter les points de blocage lorsqu'ils surviennent, matérialiser les engagements et éviter des retours en arrière.

Le règlement de la crise libyenne est une question de méthode. Celle du rythme. Tel l'aurige grec de l'Antiquité, il faut tenir ferme un attelage fougueux qui a tôt fait de tirer à hue et à dia, en utilisant régulièrement la bonne longueur des rênes, pour le faire avancer à la bonne cadence et franchir les obstacles sans s'enliser et sans s'emballer, à bonne vitesse mais sans précipitation, en mouvement permanent, sans arrêts ni à-coups.

C. RENFORCER LES DISPOSITIFS DE SANCTIONS ET METTRE EN PLACE DES DISPOSITIFS DE TRANSPARENCE ET D'ENTRAVE DES PRATIQUES ILLÉGALES ET PRÉDATRICES

Les Nations unies n'ont à ce stade que peu de ressorts et d'appuis. D'une part, parce que toute action de force ou tout durcissement des sanctions supposent un accord au sein du Conseil de sécurité et l'on a vu dans le cas de la répression du trafics d'êtres humains combien il a fallu de temps pour agir et d'autre part, parce que les accords ne sont pas pleinement respectés, la lutte contre le terrorisme pouvant justifier des entorses à l'embargo sur les armes au profit de certaines parties et le manque de moyens déployés, le maintien de certains trafics.

Il faut donc **procéder par conviction, recommandations et conseils, incitations et pressions.**

De ce point de vue, **il semble que le volet économique n'ait pas été suffisamment documenté et qu'une action visant à entraver et sanctionner certaines activités illégales d'enrichissement personnel ou au profit de groupes armés devrait faire l'objet d'un arsenal de mesures** dans un but dissuasif dans un premier temps et répressifs dans un second pour « désintéresser » les partisans du statu quo. En effet, plus l'on approchera d'une solution plus la tentation sera grande parmi les acteurs d'enchérir le prix des concessions et de prélever davantage pour assurer leurs arrières. Ceci se fera au détriment du peuple libyen qui souffre d'une transition qui s'éternise et s'appauvrit, sauf à basculer dans le système des trafics illégaux. La solution passe par un détachement des activités économiques illégales et prédatrices de la sphère politique. Cette question est l'un des volets du débat actuel sur l'utilisation du produit des exportations pétrolières.

D. FAVORISER LE REDRESSEMENT ET L'ASSAINISSEMENT DE L'ÉCONOMIE LIBYENNE

Enfin, il convient de favoriser le redressement économique de la Libye et de préparer l'avenir car l'une des causes structurelles de la crise politique est bien d'une part, la concentration de la richesse économique entre les mains souvent avides d'un petit nombre de décideurs qui bénéficient ainsi d'une capacité de redistribution de la manne pétrolière selon des critères qui peuvent être très discriminants et très variables au gré des alliances et rapports de forces politiques et d'autre part, un secteur privé qui prospère sur des trafics illégaux relevant de la criminalité organisée parfois en lien avec des groupes mafieux internationaux.

La constitution d'un tissu d'entreprises privées est nécessaire pour diversifier les modes d'acquisition de l'autonomie économique et donc politique. Une partie des entrepreneurs libyens aspire à ce changement ainsi qu'une partie de la génération montante. Cela suppose des outils de formation et quelques investissements. Le programme piloté par Expertise France et financé par l'Union européenne en constitue la préfiguration.

Il sera nécessaire également d'ouvrir davantage l'économie libyenne à des investisseurs étrangers, non que l'économie libyenne ne soit pas en mesure de financer son développement par les ressources de son sous-sol et ses fonds gelés depuis 2011, mais les années de crise ont entamé ses réserves, l'assistance devra être maintenue longtemps avant que les Libyens acquièrent une autonomie économique par des activités licites et un effort conséquent d'investissement est à prévoir pour remettre à niveau les installations pétrolières et leur permettre de retrouver le niveau de production antérieur à 2011 (1,6M b/j).

La reconstruction de la Libye ouvre des perspectives intéressantes, les entreprises françaises auront des atouts à faire valoir, mais il ne faut pas se bercer d'illusions, la concurrence sera vive et sans travail de terrain, l'investissement politique sans grands effets par rapport aux effets prix¹. Enfin, un effort important devrait être consenti dans l'éducation.

Il s'agit donc, parallèlement au processus politique, de préparer l'avenir et la stabilité de la société libyenne. Comme la plupart des pays pétroliers, il est important qu'elle se dégage de l'emprise d'une rente confortable mais qui est insuffisante pour pérenniser une société à long terme et introduire plus de stabilité dans le financement d'une économie trop sensible aux évolutions du cours des matières premières.

¹ La part de marché française est de 1,3%, au 4^{ème} rang européen derrière l'Italie, l'Allemagne et le Royaume uni et loin derrière les premiers exportateurs : Chine (15%), Corée du sud, Turquie.

E. MAINTENIR UNE SURVEILLANCE DE L'ÉVOLUTION DE LA MENACE TERRORISTE

Si les principales composantes libyennes ont combattu l'implantation territoriale de Daech dans la région de Syrte et d'autres groupes jihadistes à Benghazi et à Derna **La menace reste cependant réelle en l'absence d'unification des forces militaires et de sécurité et de capacité de contrôle du territoire et des frontières.** Le Sud libyen continue d'être une zone de refuge pour AQMI et les groupes qui agissent dans le Sahel et certaines villes abritent toujours des cellules terroristes actives, comme l'attentat de Tripoli, le 2 mai, contre la Haute commission nationale électorale l'a récemment montré. Il n'est pas impossible également que la recomposition du paysage politique libyen, en cours ou à l'issue du processus de réconciliation, conduise à une bascule de certaines milices dans l'action terroriste ou la radicalisation en se rangeant sous la bannière du terrorisme international.

La communauté internationale doit rester très vigilante et active en matière de renseignement et de contre-terrorisme.

F. RÉDUIRE LA PRESSION MIGRATOIRE PAR UNE APPROCHE GLOBALE SUR TOUTE L'ÉTENDUE DE LA FILIÈRE

La constitution en Libye, en raison de la vacuité étatique et sécuritaire, d'un hub de transit migratoire vers l'Europe constitue une menace pour l'Union européenne et sa stabilité politique, elle ancre également l'économie et la société libyenne dans un cercle vicieux et d'addiction à des ressources issues d'une économie parallèle et criminelle sur laquelle elle ne peut fonder son développement à long terme et contribue à faire durer la crise politique dans laquelle le pays s'est enfermé depuis 7 ans.

Pour sortir de cet engrenage, il faut tout à la fois consolider l'État libyen et sa bonne appréhension de la question migratoire, y compris dans la lutte contre les trafiquants et diminuer la pression par une action en amont sur les pays de transit et sur les pays d'origine.

Le rapport n'aborde pas le traitement de la question migratoire au sein de l'Union européenne et notamment tous les mécanismes d'examen du droit d'asile dans le pays de premier accueil, de la réinstallation au sein de l'Union européenne et du sort des déboutés et des accords de réadmission dans le pays d'origine qui n'était pas dans le mandat du groupe de travail.

Si la question migratoire peut faire l'objet de traitement spécifique car elle dépasse le cadre libyen, elle ne peut s'en détacher complètement et elle interfère complètement avec la crise politique et sécuritaire que connaît ce pays. Seules une stabilisation et une restauration

de l'État libyen permettront une régulation efficace de la question migratoire.

1. Favoriser la consolidation de l'État libyen et sa bonne appréhension de la question migratoire

S'agissant des migrations, la **priorité est de mener à bien le processus politique en Libye et de favoriser le rétablissement d'un État** doté de forces de sécurité unifiées (comme par exemple les gardes-côtes, qui relèvent pour partie du ministère de la défense et pour partie du ministère de l'intérieur) et capable d'assurer le contrôle de ses frontières. L'existence d'un État libyen solide contrôlant l'ensemble de son territoire est aussi une condition nécessaire à la mise en œuvre efficace des soutiens européens, l'éclatement institutionnel actuel et la multiplicité des interlocuteurs restant des freins à la conduite des projets d'aide au développement. La reprise économique est aussi une condition de l'amélioration de la situation migratoire dans le pays.

Cette consolidation acquise, il faudra chercher à **accompagner la Libye dans sa gestion des migrations** en la sensibilisant à **l'importance du paramètre migratoire pour son économie**. Comme par le passé, ce pays continuera à avoir besoin de la main d'œuvre étrangère pour se développer et celle-ci sera même indispensable à sa reconstruction. Il n'est donc pas dans son intérêt de décourager les migrants de venir sur son territoire. La Libye devrait au contraire se doter d'un cadre juridique protégeant les migrants et leur permettant de travailler légalement. Un des aspects de cette démarche sera de **l'inciter à évoluer sur la question de l'asile** et à conforter la présence du HCR sur ce territoire, en l'encourageant à accorder un accord de siège à cette organisation.

2. Amplifier la politique visant à démanteler les réseaux de passeurs

La lutte contre les passeurs devra être accentuée, en faisant en sorte que soient notamment ciblées les têtes de réseaux. L'adoption récente par le Conseil de sécurité des Nations unies de sanctions individuelles contre des trafiquants de haut rang est une avancée notable. Les mandats d'arrêts émis en mars dernier par la justice libyenne contre 200 trafiquants de migrants libyens et étrangers vont aussi dans le bon sens.

Cette action doit être amplifiée. Cela suppose notamment de **s'attaquer aux flux financiers considérables qui émanent de ce trafic** et qui transitent nécessairement par les pays étrangers.

Par ailleurs, il faut encourager le partage d'informations et la coopération opérationnelle entre les gardes-côtes des pays d'Afrique du Nord en les incitant à rejoindre le réseau méditerranéen de communications

sécurisées *Seahorse*, auquel plusieurs États membres (France, Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Chypre, Malte) ont raccordé leur centre national *Eurosur*.

3. Approfondir la coopération avec les pays de transit situés en amont

Il faut également **continuer à tarir le flux migratoire en amont de la Libye** afin d'obliger les acteurs vivant de la migration à renoncer à cette activité.

Pour cela, il est nécessaire **d'aider les pays de transit** situés sur la route migratoire à assurer la gestion de leurs frontières, en renforçant leurs capacités. Mais il faut aussi être attentif au **développement de sources de revenus alternatives à la migration** dont vivaient des régions entières comme le Nord du Niger. Or, les financements apportés par l'UE, notamment dans le cadre du FFU, sur ce volet, ne sont pas à la hauteur des besoins ou tardent à être mis à disposition. Le risque est que ces territoires privés de revenus soient déstabilisés et que la criminalité s'y développe¹.

De manière connexe, il faut veiller à ne pas déstabiliser les pays de transit souvent fragiles en faisant peser sur eux une **charge trop lourde en termes d'accueil des réfugiés**. Le Niger, qui accueille les réfugiés évacués de Libye dans l'attente de leur réinstallation, est particulièrement concerné, compte tenu de la lenteur avec laquelle interviennent les réinstallations.

À cet égard, l'idée déjà ancienne, mais évoquée de nouveau récemment dans le débat européen, **d'installer dans les pays de transit des centres d'accueil permanent des migrants**, permettant de sélectionner seulement ceux susceptibles d'obtenir une protection internationale en Europe, à l'exclusion des migrants dits « économiques » doit être considérée avec précaution. L'objectif serait d'éviter que les migrants traversent la Méditerranée ou empruntent des routes dangereuses pour venir demander l'asile en Europe et s'y maintiennent en situation irrégulière après avoir été déboutés. Cette proposition soulève pourtant plusieurs questions : celle de **l'acceptation des pays tiers** (a priori réticents), celle **des conditions de sécurité offertes à ces centres**, celle, enfin, de la volonté réelle des pays européens à accueillir les demandeurs d'asile qui seraient sélectionnés. Par ailleurs, il ne faut pas éluder le risque que de telles structures deviennent des facteurs d'attraction (« pull factor) pour les migrants et génèrent des déséquilibres dans les régions qui les accueillent. En témoigne l'afflux de migrants soudanais réfugiés du Darfour ces derniers mois à Agadez, dans l'espoir de bénéficier du dispositif de réinstallation mis en œuvre par la France dans le cadre du Mécanisme d'évacuation d'urgence.

¹ Partenariat ou conditionnalité ? Analyse des pactes migratoires et du fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (CONCORD), 2018.

Enfin, il conviendra de **préserver les migrations régionales** qui existent depuis toujours en Afrique et qui contribuent à réguler naturellement les écarts de croissance économique et de démographie entre les pays et les territoires. Par exemple, des Nigériens et des Tchadiens se rendent depuis longtemps en Libye de manière saisonnière pour travailler dans l'agriculture et n'aspirent pas à migrer vers l'Europe.

4. Soutenir le développement économique dans les pays d'origine

Encourager le développement dans les pays d'origine est un axe particulièrement important de la politique migratoire extérieure de l'Union européenne. Il s'agit, en effet, de donner aux candidats potentiels à la migration des opportunités économiques dans leur propre pays.

Les initiatives prises **lors du sommet de la Valette vont dans le bon sens**. Encore faut-il que les États acceptent d'y consacrer des moyens suffisants. Or, force est d'admettre que ce n'est pas le cas. Le **Fonds fiduciaire d'urgence pour les migrations en Afrique**, créé à cette occasion, est aujourd'hui doté de 3,4 milliards d'euros dont près de 3 milliards apportés par l'UE par l'entremise du Fonds européen de développement, et seulement 419 millions par les États membres, qui étaient censés apporter 1,6 milliard d'euros. Quant à la contribution de la France au FFU, elle n'était, au 18 juin 2018, que de 9 millions d'euros, contre 140 millions pour l'Allemagne et 102 millions pour l'Italie. Un effort supplémentaire de la part des États membres, conformément à leurs engagements pris en 2015, est nécessaire pour que le FFU puisse continuer à apporter, dans les années à venir, des sommes équivalentes à celles qu'il a mobilisées en 2016 et 2017.

Parallèlement, il faut souhaiter que le **plan d'investissement extérieur pour l'Afrique** créé par l'UE en septembre 2017 et qui vise, à partir d'une dotation initiale de 4,1 milliards d'euros, à susciter 44 milliards d'euros d'investissements privés d'ici 2020, sera à la hauteur des espoirs qu'il éveille et encouragera dans les pays africains un « développement durable et inclusif », de nature à remédier aux **causes profondes de l'immigration**.

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 27 juin 2018, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen du rapport de MM. Cédric Perrin et Rachel Mazuir, co-présidents du groupe de travail sur l'évolution de la situation en Libye.

M. Christian Cambon, Président - La Commission a confié à nos collègues Cédric Perrin, Rachel Mazuir, Christine Prunaud et Jean-Pierre Vial, un rapport sur la situation de la Libye.

La Libye revient à la « une » de l'actualité avec à Paris, le 29 mai, une réunion tenue sous les auspices des Nations unies, pour faire acter le principe d'élections d'ici la fin de l'année 2018. Nous avons entendu, le 4 juin, l'envoyé spécial du ministère des affaires étrangères, M. Frédéric Desagneaux. De nouveaux accrochages ont eu lieu dans le Croissant pétrolier alors que nous pensions la situation maîtrisée par l'Armée nationale libyenne et que la production avait repris. Enfin, l'odyssée de l'Aquarius pose la question de la maîtrise des flux migratoires en Méditerranée centrale et des moyens pour l'Europe de les limiter et surtout de réduire la pression sur les pays de premier accueil. Vous étiez à Rome la semaine dernière et vous pourrez nous donner vos impressions sur la position italienne. Sans plus attendre, je vous cède la parole.

M. Rachel Mazuir, co-président du groupe de travail. - L'actualité récente a une nouvelle fois mis en exergue la Libye. Le 29 mai dernier, par une déclaration conjointe, les quatre principaux acteurs politiques, sous les auspices des Nations unies et de la communauté internationale, s'engageaient à la poursuite du processus de réconciliation et à la tenue d'ici la fin de l'année 2018 d'élections législatives et présidentielles. La semaine dernière, un navire de l'ONG SOS Méditerranée transportant à son bord 629 migrants rescapés du naufrage d'embarcations au départ des côtes libyennes se voyait refuser l'accès aux ports italiens et dérouter vers l'Espagne, à la suite d'une décision du ministre de l'intérieur déclenchant une crise au sein de l'Union européenne.

La situation de la Libye, son instabilité depuis 2011, la crise qui s'y est installée, l'absence d'État ont créé sur l'autre rive de la Méditerranée une situation de vacuité propice au développement de menaces pour les États voisins, y compris en Europe.

C'est l'état de cette situation que la Commission nous a demandé de lui présenter. Nous nous sommes documentés en réalisant 21 auditions à Paris, un déplacement de 4 jours à Tunis où nous avons rencontré le représentant spécial des Nations unies, M. Ghassan Salamé, de nombreux acteurs du jeu politique libyen et de parties prenantes (diplomates, ONG,

divers agences des Nations unies...), puis la semaine dernière à Rome où nous avons souhaité recueillir le sentiment de nos partenaires italiens qui connaissent bien la Libye et sont, eux aussi, très engagés dans ce pays.

Nous avons choisi de vous présenter quatre focus : un rappel des rapports de forces et un état de la situation de la menace terroriste, un état des lieux de la question des migrants, une présentation par Christine Prunaud du processus politique de réconciliation engagé par les Nations unies, enfin, une réflexion de Jean-Pierre Vial sur l'attitude des États de la communauté internationale impliqués en Libye et sur la nécessité de la cohérence de leur position pour asseoir le processus de réconciliation et de stabilisation.

Nous n'avons pas, face à la complexité de ce dossier et à la connaissance limitée que nous en avons même au terme de cette étude, eu la prétention de présenter les voies et moyens d'une solution à la crise qui appartiennent au premier chef aux Libyens eux-mêmes et que personne n'est en mesure de leur imposer.

Pour comprendre la situation, il faut avoir en mémoire :

- l'étendue de la Libye, c'est 3 fois la France ;
- la faiblesse de sa population : 6,5 millions d'habitants, concentrés sur les côtes : 65% en Tripolitaine, 28% en Cyrénaïque, 7% dans le Fezzan ;
- l'absence d'une culture institutionnelle et de structures étatiques fortes, même à l'époque de Kadhafi ;
- une économie basée sur l'exploitation des hydrocarbures qui représentent 95% des revenus de l'État et un système de redistribution avec une hypertrophie du secteur public qui emploie 75% de la population active et des prix subventionnés pour les produits de base, dont les carburants.

La guerre civile de 2011 va conduire à la fragmentation de la société libyenne, à sa militarisation et à une dégradation de son économie.

1^{re} conséquence : la base de solidarité tribale a retrouvé sa fonction y compris dans les zones urbaines et se combine avec des clivages plus récents de nature politique ou idéologique liés aux évolutions dans le monde arabo-musulman, notamment sur la place de l'islam politique, et avec une tradition de clientélisme qui fait que chaque parcelle de pouvoir est une source de bénéfices financiers à redistribuer.

2^e conséquence : la guerre civile a entraîné une militarisation de ces groupes qui assurent d'une certaine façon l'ordre, mais participent aussi aux rapports de forces politiques et perturbent le fonctionnement des institutions. On en dénombre plusieurs centaines. Leurs alliances sont versatiles et fragiles.

3^e conséquence : l'instabilité a provoqué une baisse de la production pétrolière et une crise économique qui se traduit par un déficit budgétaire

récurent, une inflation importante, un chômage en hausse, une dégradation des services publics, une crise de liquidités et un appauvrissement de la population. Sans redressement rapide, la Libye est à la veille d'une crise humanitaire. Dans ce contexte, l'économie illégale faite de fraudes et de trafics, y compris celui des êtres humains, s'est développée rapidement. Comme l'a relevé le RSSGNU Ghassan Salamé, « l'économie libyenne est devenue une économie de prédation ». La conquête ou la conservation de chaque parcelle de pouvoir se lisent en termes de captation de revenus et de capacités de redistribution. C'est sans doute l'une des principales difficultés pour avancer dans le processus de stabilisation de la Libye.

4^e conséquence : sur le plan politique et sécuritaire, s'est installé un rapport de forces entre l'Ouest et l'Est.

À l'Ouest, la situation est confuse. En 2014, les forces politiques et militaires dominantes n'ont pas reconnu le résultat des élections législatives. Le Conseil général national, issu des élections de 2012 au sein duquel les partisans de l'islam politique sont influents, a poursuivi son activité obligeant les nouveaux députés à s'exiler à Tobrouk.

Pour autant, le paysage politico-sécuritaire est très fragmenté.

Tripoli est aux mains de trois milices importantes d'obédiences diverses mais qui s'entendent habituellement pour contrôler la capitale. Misrata demeure un pôle puissant, disposant de véritables forces armées aguerries mais qui ont été affaiblies par leur retrait de Tripoli et par les pertes subies lors des combats contre Daech à Syrte. Un autre pôle, révolutionnaire mais hostile à l'islam politique, est celui de Zintan.

À l'Est, la Cyrénaïque est le point de départ de l'opération militaire « Dignité » lancée en mai 2014 par le maréchal Haftar avec des éléments de l'Armée nationale libyenne et des milices alliées tribales ou salafistes madkhalistes, pour chasser du pouvoir les tenants de l'islam politique. Cette force est assez puissante puisqu'elle dispose d'une aviation et d'unités d'artillerie et de blindés. Elle est soutenue par l'Égypte et les Émirats arabes unis. L'Est est aussi le siège de la Chambre des représentants élue en juin 2014 qui s'est réfugiée à Tobrouk sous la pression des milices proches de l'islam politique.

Le camp de l'Est a progressé militairement en reprenant Benghazi. Il a aussi repris le Croissant pétrolier des mains d'une milice tribale ce qui a permis sa remise en exploitation par la compagnie nationale, mais la région demeure instable et subit depuis quelques jours une attaque de grande ampleur. Il a enfin étendu son influence vers le sud grâce à des jeux d'alliance, mais celles-ci sont versatiles.

La situation dans le Sud est plus confuse. Elle repose sur des équilibres tribaux entre Arabes, Touaregs et Toubous qui se disputent les divers trafics sur les itinéraires reliant l'Afrique subsaharienne à la Méditerranée. Cela donne lieu à de fréquents accrochages, autour de Sebha.

Les camps de l'Ouest et de l'Est interfèrent dans ses rivalités. Notons également dans ce jeu, la présence de groupes armés rebelles tchadiens et soudanais dont c'est la zone traditionnelle de refuge et qui se mettent au service des plus offrants comme mercenaires.

Issus de l'accord de Skhirat en décembre 2015, un conseil présidentiel représentant les différentes parties prenantes et un gouvernement d'entente nationale présidée par M. Sarraj ont été mis en place. Partie prenante à cet accord, la Chambre des représentants a été confirmée. Un Haut Conseil d'État dont les membres sont issus du Conseil général national a été créé. S'il bénéficie du soutien de la communauté internationale, le Gouvernement a du mal à exercer sa pleine souveraineté car il n'a pas été investi par la Chambre des représentants et même si de nombreuses composantes de l'Ouest reconnaissent son autorité, il reste très dépendant pour sa sécurité des milices de Tripoli et de négociations avec les différents groupes armés. Cependant il contrôle jusqu'à présent les grandes institutions économiques et donc les ressources financières.

Aucun des deux camps n'est aujourd'hui en mesure de l'emporter sur le plan militaire. Cette prise de conscience fait l'actualité de la solution « politique » depuis 2016 mais les parties prenantes tardent à s'accorder ; le statu quo préserve les situations acquises même s'il nuit à l'intérêt général.

Cette situation confuse a permis le développement de groupes terroristes qui menacent aussi bien la stabilité intérieure que celle des pays voisins.

Des groupes djihadistes locaux préexistants se sont renforcés comme Ansar al-Charia à Benghazi et à Derna.

La Libye est également une zone d'opération pour Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI), en connexions avec les groupes opérant dans la bande sahélo-saharienne.

Daech a profité du chaos libyen pour constituer une emprise territoriale autour de Syrte, y installer des camps d'entraînement et perpétrer des attaques menaçant le Croissant pétrolier à l'Est et la ville de Misrata à l'Ouest. Il a reçu aussi des ralliements de groupes sur tout le territoire.

Ces implantations représentent un risque sécuritaire pour les pays voisins. Le territoire libyen a servi de base de lancement d'opérations terroristes. En 2013, le site gazier d'In Amenas en Algérie a été attaqué par le groupe dirigé par Mokhtar Belmokhtar. Les attentats de 2015 et 2016 en Tunisie ont été organisés depuis la Libye. L'implantation des groupes liés à AQMI dans le Sud libyen constitue une base de remise en condition et d'entraînement des groupes qui agissent dans le Sahel. L'Égypte elle-même est soucieuse de la sécurité de sa frontière. Enfin, des groupes terroristes ont orchestré, depuis la Libye, des attentats sur le sol européen le 26 décembre 2016 à Berlin et le 22 mai 2017 à Manchester.

Ces groupes sont combattus par les principales composantes libyennes. En 2017, le maréchal Haftar a repris Benghazi aux groupes islamistes extrémistes aux termes de trois années de combat. En 2016, plusieurs forces dont les puissantes milices de Misrata, organisées sous l'opération Bunyan al-Marsous, ont repris Syrte à Daech aux termes de combats meurtriers (700 morts du côté de Bunyan, 2000 du côté de Daech).

Ces deux opérations ont bénéficié du soutien de plusieurs puissances régionales et internationales. Les forces spéciales italiennes, britanniques et françaises y ont contribué, tout comme l'Égypte et les Émirats arabes unis, qui ont offert un soutien militaire, matériel et financier à l'ANL. Les États-Unis ont mené des frappes décisives, qui se poursuivent encore aujourd'hui, pour empêcher Daech et AQMI de restaurer leurs capacités opérationnelles. Les opérations antiterroristes se poursuivent à l'échelle nationale : à l'Est, avec l'opération de l'ANL sur la ville de Derna, comme à l'Ouest avec une nouvelle initiative du GEN.

Ce soutien s'explique par l'importance géostratégique de la Libye au centre de la région méditerranéenne, sa proximité avec l'Europe et la porte d'entrée qu'elle constitue sur l'Afrique. On se souvient des craintes exprimées par Jean-Yves Le Drian, alors ministre de la défense, devant notre Commission, d'une connexion forte entre les théâtres du Sahel et du Levant. La lutte contre le terrorisme est un point d'intérêt important pour la France dans son engagement à la résolution de la crise libyenne.

Aujourd'hui, la présence de Daech et AQMI a nettement diminué. EI en Libye compterait dans ses rangs entre 500 et 700 combattants à la mi-2018 et ne contrôle plus de territoire, contre 300 hommes pour AQMI.

Pour autant, l'optimisme ne peut être que relatif. En l'absence d'une armée et d'une police unifiée et sans stabilité retrouvée, ces groupes terroristes parviennent à se maintenir et à mener des attaques comme récemment Daech contre la Haute Commission électorale à Tripoli, le 2 mai 2018, le nombre d'attaques s'étant même accru depuis le début de l'année.

M. Cédric Perrin, co-président du groupe de travail. - J'évoquerai en ce qui me concerne la question migratoire. La Libye est depuis longtemps une destination pour les travailleurs migrants des pays arabes voisins. Depuis une quinzaine d'années, elle est devenue aussi un pays de transit vers l'Europe : en effet, l'ouverture de la Libye aux travailleurs migrants subafricains, l'afflux de réfugiés en provenance des zones de conflits, notamment de la Corne de l'Afrique, ainsi que la fermeture progressive des frontières de l'Europe ont favorisé le développement des traversées de la Méditerranée depuis les côtes libyennes. Mouammar Kadhafi a habilement mis à profit cette situation, en monnayant auprès de l'Union européenne et de l'Italie son engagement dans une politique de lutte contre l'immigration irrégulière. Les accords passés entre la Libye et l'Italie dans les années 2000 permettent ainsi de contenir le flux de migrants traversant la Méditerranée.

À compter de 2014, celui-ci connaît cependant une envolée, passant de 40 000 traversées en 2013 à 170 000 en 2014 et même 181 000 en 2016. Ce flux reste certes inférieur à celui enregistré en 2015 et au début 2016 en Méditerranée orientale (plus d'un million de migrants étaient alors entrés en Europe par la Grèce et la route des Balkans). Mais il y a bien un changement d'échelle sur la route de la Méditerranée centrale, dont la Libye était autrefois le verrou.

L'effondrement des institutions et l'impunité, sans oublier les difficultés économiques, ont en effet favorisé l'essor du trafic de migrants. À cela s'ajoutent, bien sûr, une aspiration à la migration chez de nombreux ressortissants africains, pour des raisons économiques ou en raison des crises (les deux grands bassins alimentant la route vers la Libye étant l'Afrique de l'ouest et la Corne de l'Afrique), ainsi qu'un contexte propice au développement du trafic de migrants, pour des raisons économiques, dans certains pays de transit comme le Niger.

En Libye, l'économie de la migration acquiert un poids considérable, de l'ordre de 20 à 25 % du PIB. Si elle est d'abord le fait de réseaux structurés dotés de ramifications internationales, elle implique aussi directement ou indirectement une grande partie de la population libyenne. Le trafic de migrants est aussi une importante source de revenus pour les groupes armés, qui rackettent les trafiquants ou prennent le contrôle des réseaux. Il alimente aussi la corruption de fonctionnaires sous-payés (un garde-côte libyen gagnerait de l'ordre de 140 € par mois) qui ferment les yeux sur les flux illicites.

Confrontée à une pression accrue et à un nombre croissant de naufrages sur la route de Méditerranée centrale, qualifiée de route migratoire la plus dangereuse du monde, l'Union européenne disposait de marges de manœuvre limitées. La situation politique en Libye ne permettait pas d'envisager un accord migratoire sur le modèle de celui passé en mars 2016 avec la Turquie. L'UE décide donc de renforcer sa frontière maritime en confiant à Frontex une nouvelle opération de surveillance dans la zone, appelée Triton, et lance au printemps 2015 l'opération militaire EUNAVFOR MED, dite Sophia, avec pour mission de « démanteler le modèle économique des passeurs ». Pour limiter les arrivées en amont de la Libye, l'Union européenne mise sur le renforcement de la coopération avec les pays de transit et d'origine, grâce à un nouveau cadre de partenariat et la création d'un Fonds fiduciaire d'urgence (FFU) pour les migrations en Afrique. Cette impulsion est donnée au sommet de La Valette en novembre 2015. Avec ces nouveaux instruments, elle entend inciter ces pays à mieux contrôler leurs frontières et soutenir leur développement économique pour décourager la migration.

Bien évidemment, une telle politique, outre le fait qu'elle ne va pas de soi (les pays africains tirant très largement profit de la migration, à travers l'argent envoyé par les migrants), met un certain temps à produire ses effets.

Quant à l'opération Sophia, on en connaît bien les écueils. Il en a été question à plusieurs reprises lors d'auditions qui se sont déroulées au Sénat ces dernières années. Après un débat sur la question de savoir à quelles conditions ses bâtiments pourraient entrer dans les eaux territoriales libyennes, voire entreprendre une action au sol contre les trafiquants, il a été convenu qu'elle resterait positionnée en haute mer où elle fait surtout de la surveillance et beaucoup de sauvetages. Les interrogations sur son utilité, voire sur la possibilité qu'elle fasse, malgré elle, « le jeu des passeurs », conduisent à lui confier en 2016 de nouvelles missions, en particulier celle de former les garde-côtes libyens.

La réponse européenne à la crise migratoire n'a pas d'effet immédiat sur les flux au départ de Libye. En 2016, avec le tarissement des arrivées en Grèce à la suite de l'accord UE-Turquie, la Méditerranée centrale est même redevenue la première route migratoire vers l'Europe. Les traversées se poursuivent, avec la complicité des ONG qui interviennent à proximité des côtes libyennes pour recueillir les migrants en détresse et les amener en Italie, où beaucoup demandent l'asile, même si tous n'y sont a priori pas éligibles. Depuis 2011, ce sont plus de 700 000 migrants qui sont arrivés en Italie par la mer. En outre, depuis 2015, plusieurs États membres ont rétabli des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen afin d'empêcher l'entrée de migrants arrivés par l'Italie ou la Grèce (c'est ce que fait la France à la frontière italienne. Notre pays est en effet très exposé, via les mouvements secondaires, au flux migratoire venant de Libye et transitant par l'Italie).

Or, cette fermeture des frontières intérieures et les arrivées incessantes sur ses côtes font peser sur l'Italie, par ailleurs confrontée au mécontentement croissant de sa population, une charge écrasante. Les structures chargées d'examiner les demandes d'asile sont saturées et les autres États membres manifestent peu d'empressement à appliquer le programme temporaire de relocalisations. Cette situation intenable la conduit à prendre des mesures qui vont s'avérer déterminantes, en complément des mesures européennes, pour stopper les départs depuis la Libye. Sur le fondement d'un accord passé en février 2017 avec le gouvernement d'entente nationale, elle s'implique fortement dans la formation, l'équipement et le financement des garde-côtes libyens. Par ailleurs, elle impose aux ONG qui interviennent dans la zone le respect d'un code de bonne conduite les obligeant à se tenir à distance des côtes et à ne pas communiquer avec les passeurs. Exerçant une surveillance active dans les eaux territoriales libyennes, l'Italie fait en sorte que les gardes-côtes libyens empêchent les départs et ramènent sur les côtes libyennes les migrants tentant la traversée. Enfin, on sait que l'Italie a négocié directement avec certaines milices impliquées dans le trafic de migrants. Ces mesures aboutissent à une baisse spectaculaire des départs depuis les côtes libyennes : en 2017, le nombre de traversées sur la route de Méditerranée centrale baisse de 34 % par rapport à 2016, passant de 181 000 à 119 000. Sur les cinq

premiers mois de l'année 2018, ce chiffre est en baisse de 77 % par rapport à la même période de l'année dernière, soit un nombre de traversées irrégulières ramené à 13 450.

Dans le même temps, la coopération des pays européens avec les pays en amont, notamment le Niger, commence à porter ses fruits. La circulation dans les pays d'origine de l'information sur les exactions subies par les migrants en Libye a aussi un effet dissuasif. Tout cela se traduit par une diminution des flux en amont de la Libye.

Les tensions actuelles entre pays européens sur la question migratoire apparaissent donc un peu contradictoires avec cette évolution à la baisse, attestée par les chiffres.

La situation des migrants se trouvant en Libye reste en revanche difficile, même si quelques avancées doivent être relevées. Il y aurait à ce jour environ 700 000 migrants dans le pays, qui ne sont pas tous des migrants irréguliers et qui n'aspirent pas tous à venir en Europe. En revanche, la plupart sont confrontés à des conditions de vie de plus en plus précaires et risquent à tout moment de tomber dans un système répressif particulièrement cruel, étroitement lié à l'économie de prédation qui sévit dans le pays. Le sort épouvantable qu'ils subissent dans les centres de détention est connu, notamment grâce aux rapports des ONG. Il y aurait une soixantaine de centres de ce type, la moitié sous le contrôle du gouvernement d'entente nationale, les autres aux mains des milices. Dans ces centres, les migrants subissent de graves violations des droits humains : privations, travail forcé, viols, tortures en vue d'extorquer des rançons aux familles... Certains sont « revendus » aux réseaux de traite qui prospèrent dans le pays. C'est d'ailleurs en partie l'indignation provoquée par la diffusion en novembre dernier d'un reportage de CNN sur une vente aux enchères d'esclaves migrants en Libye qui a poussé la communauté internationale à se mobiliser. Lors du sommet qui s'est tenu à Abidjan en novembre 2017, l'Union européenne et l'Union africaine ont décidé la mise en place d'une équipe commune dite « task force » chargée de faciliter le travail du Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) et de l'Organisation internationale des migrations (OIM) en Libye. L'action des agences onusiennes est traditionnellement difficile dans ce pays, la Libye n'étant notamment pas signataire de la convention de Genève sur les réfugiés. Il faut donc se réjouir que l'OIM et le HCR aient désormais accès à l'ensemble des centres de détention officiels. Par ailleurs, l'UE apporte, via le FFU, son soutien financier à un plan dont l'objectif est de vider ces prisons où 17 000 migrants étaient retenus l'automne dernier. Ce soutien permet à l'OIM d'accélérer les rapatriements volontaires vers les pays d'origine : 25 000 migrants ont été concernés en 2017 et 2018. Par ailleurs, 1 600 réfugiés et demandeurs d'asile ont été évacués par le HCR vers des pays tiers, notamment le Niger, dans l'attente de leur réinstallation dans des pays d'accueil. La France s'est engagée à accueillir 3 000 d'entre eux, mais elle est

malheureusement assez isolée dans cette démarche. Enfin, le HCR a été autorisé récemment à ouvrir un centre pour l'accueil de migrants vulnérables à Tripoli, ce qui constitue une avancée notable.

Au bilan, la situation est sans doute un peu meilleure qu'elle ne l'a été, non seulement sur le plan des flux, mais aussi, en ce qui concerne la situation humanitaire des migrants dans le pays.

Elle n'en reste pas moins fragile.

Au plan intérieur, le maintien des départs à un niveau bas est tributaire de la bonne volonté des interlocuteurs libyens, officiels ou non. Or, ceux-ci jouent souvent un double jeu, se prêtant à la lutte contre les trafics tout en restant complices des trafiquants. Les gardes-côtes relâchent parfois leur vigilance ou se laissent corrompre. Par ailleurs, il se pourrait que la baisse des flux s'accompagne d'une accentuation des pressions et des violences exercées sur les migrants et notamment d'une recrudescence des pratiques d'extorsion.

Au plan externe, les migrants semblent se détourner de la voie libyenne, mais d'autres routes pourraient prendre la relève, comme celle de Méditerranée occidentale, qui enregistre une forte hausse des traversées, ainsi que la route entre la Tunisie et l'Italie, désormais empruntée à 95 % par des migrants subafricains. Les routes migratoires fonctionnent comme des vases communicants. Or, avec la croissance démographique en Afrique, les dérèglements climatiques, l'explosion du nombre de réfugiés dans le monde, la circulation de l'information et le développement de la mobilité, la question migratoire reste devant nous.

Alors quelles recommandations pouvons-nous formuler à ce sujet d'une actualité brûlante ?

- la priorité est de mener à bien le processus politique en Libye et favoriser la restauration d'un État capable d'unifier ses forces de sécurité et d'assurer le contrôle de ses frontières. Il faudra aussi chercher à accompagner la Libye dans sa gestion des migrations en l'incitant à évoluer sur la question de l'asile et en la sensibilisant à l'importance du paramètre migratoire pour son économie ; en effet, ce pays aura besoin de la main d'œuvre étrangère pour se reconstruire et se développer, il n'est pas dans son intérêt de décourager les migrants de venir sur son territoire ; à titre d'exemple, on nous a rapporté qu'un hôpital à Tripoli ne pouvait plus fonctionner en raison de la fuite du personnel d'origine étrangère ;

- il faut aussi accentuer la lutte contre les passeurs, notamment les têtes de réseaux. L'adoption de sanctions individuelles il y a deux semaines au Conseil de sécurité des Nations unies contre des trafiquants de haut niveau est une avancée. Les mandats d'arrêts émis en mars dernier par la justice libyenne contre 200 trafiquants de migrants libyens et étrangers vont aussi dans le bon sens. Il faut faire plus, notamment en s'attaquant aux flux

financiers considérables qui émanent de ce trafic et qui transitent par l'étranger ;

- continuer à tarir le flux migratoire en amont afin d'obliger les acteurs vivant de la migration à renoncer à cette activité ; il s'agit d'abord d'aider les pays de transit à assurer la gestion de leurs frontières ; mais cela suppose aussi d'être attentif au développement de sources de revenus alternatives à la migration, faute de quoi, des régions entières telles que le Nord du Niger pourraient être déstabilisées ; par ailleurs, il faudra veiller à préserver les migrations régionales qui existent depuis toujours en Afrique et qui contribuent à réguler naturellement les écarts de croissance économique et de démographie ; par exemple, des Nigériens se rendent en Libye de manière saisonnière pour travailler dans l'agriculture ;

- enfin, il faut encourager le développement économique dans les pays d'origine, afin de donner aux candidats potentiels à la migration des opportunités dans leur propre pays. Les initiatives prises lors du sommet de la Valette vont dans le bon sens. Encore faut-il que les États acceptent d'y consacrer des moyens suffisants. Or, force est d'admettre que ce n'est pas le cas. Le FFU créé en 2015, est aujourd'hui doté de 3,4 milliards d'euros dont près de 3 milliards apportés par l'UE et seulement 419 millions par les États membres, qui étaient censés apporter 1,6 milliard d'euros. La contribution de la France à ce fonds n'est à ce jour que de 9 millions d'euros, contre 154 millions pour l'Allemagne et 102 millions pour l'Italie, même s'il faut souligner que la France contribue largement à la stabilisation de la région en conduisant et en finançant seule l'opération Barkhane. Il n'en reste pas moins que si l'on veut que le FFU fonctionne et même si l'on sait que les effets des projets mis en œuvre seront différés, il faut accepter d'y consacrer des moyens suffisants.

Mme Christine Prunaud, membre du groupe de travail. - Je vais pour ma part vous présenter l'évolution de la situation politique, ses perspectives, ses freins et les efforts déployés par les Nations unies pour conclure la transition.

La crise libyenne est un enchevêtrement de plusieurs crises. Parmi celles-ci, la crise politique. Elle est centrale et constitue la priorité de la stratégie élaborée par la Mission d'appui des Nations unies en Libye (la MANUL).

La chute de Kadhafi puis les élections parlementaires de 2014 ont plongé la Libye dans une crise dont elle peine encore aujourd'hui à trouver l'issue.

En décembre 2015, un nouvel élan avait été donné avec la signature à Skhirat (Maroc), de l'accord politique libyen. Cet accord n'était pas qu'un simple arrangement institutionnel : c'était un compromis fondateur devant permettre de finaliser la transition politique. Il mettait un terme à la situation déconcertante que connaissait la Libye, à savoir un dédoublement du

Gouvernement et du Parlement, qui a pris la forme d'une polarisation géographique, avec un camp à l'Ouest (dans la capitale Tripoli) et le second à l'Est (dans les villes de Tobrouk et de Bèïda).

Plus de sept ans après l'intervention de la coalition et plus de deux ans après la signature de l'accord de Skhirat, la phase de transition, s'est enlisée.

Les Nations unies ne ménagent pourtant pas leurs efforts, mais les multiples blocages constituent de véritables défis qui ralentissent la stratégie onusienne.

Le 22 juillet 2017, le Secrétaire général des Nations unies nommait un nouveau représentant spécial pour la Libye, en la personne de Ghassan Salamé. Le cinquième en seulement six ans, signe de la complexité de la mission confiée. Nous avons eu le privilège de le rencontrer à Tunis dans le cadre de ce groupe de travail.

Le 20 septembre 2017, il présentait un nouveau plan d'action, approuvé par le Conseil de sécurité de Nations unies, avec pour ambition de finaliser la transition politique d'ici la fin de l'année 2018. Un calendrier optimiste, irréaliste diront certains.

Ce plan pertinent et original repose sur la combinaison de deux approches :

- la première approche dite « top-down » (descendante, du haut vers le bas), dont l'objectif est de favoriser le dialogue entre les représentants politiques et institutionnels dans la perspective des prochaines élections ;

- la seconde approche est dite « bottom-up » (ascendante, du bas vers le haut), plus inclusive et qui consiste à consulter la population libyenne sur les grandes questions (politiques, économiques, sociétales, sécuritaires...) pour que ses préoccupations soient prises en compte. La crise politique n'est pas seulement institutionnelle, elle est plus profonde.

Plus concrètement, le plan d'action se décline sous différents axes. Il n'est pas séquencé, la stratégie de Ghassan Salamé étant d'avancer de manière simultanée sur plusieurs volets. Ainsi, il prévoit à la fois :

1/ l'amendement de l'Accord politique libyen de 2015 ;

2/ l'organisation d'une conférence nationale inclusive ;

3/ l'organisation d'élections parlementaires et présidentielles d'ici la fin de l'année 2018.

Le 21 mai dernier, Ghassan Salamé annonçait devant le Conseil de sécurité avoir abandonné l'idée d'amender l'accord politique. Aucun compromis entre le Haut conseil d'État et la Chambre des représentants n'a pu être trouvé, notamment pour que cette dernière reconnaisse enfin le Gouvernement d'entente nationale (le GEN) et ce deux ans après sa formation. Cet accord reste malgré tout, et ce jusqu'à de possibles élections,

le seul cadre viable selon le Conseil de sécurité, alors même qu'il n'était prévu que pour deux ans.

Préalablement aux échéances électorales, une conférence nationale inclusive devrait être organisée. Son objectif est de rassembler l'ensemble des sensibilités libyennes pour qu'elles prennent l'engagement de reconnaître les résultats sortis des urnes. Cet évènement qui devait être organisé en février, a cependant été reporté à plusieurs reprises : il devrait se dérouler après la clôture, programmée en juin, du cycle de conférences préparatoires organisées à travers le pays.

Enfin, la troisième étape, pierre angulaire de la stratégie onusienne de sortie de crise, consiste à organiser des élections parlementaires et présidentielles d'ici le 10 décembre 2018, date fixée par la déclaration politique adoptée à Paris il y a un mois. Selon ce même texte, les parties s'engagent « à mettre en place leur base constitutionnelle pour les élections et à adopter les lois électorales nécessaires d'ici le 16 septembre 2018 ».

S'agissant de la grande conférence nationale inclusive, qui doit se tenir avant les élections, elle n'a toujours pas eu lieu. Dans ce contexte, l'organisation des élections en décembre 2018 paraît ambitieuse. Les conditions qui devraient être réunies sont encore loin d'être acquises, qu'il s'agisse de l'élaboration d'une « base constitutionnelle », expression vague retenue dans la déclaration de Paris, ou bien des conditions sécuritaires encore précaires.

Si le processus politique peine à avancer. Les efforts de la MANUL ne sont pas vains pour autant. Son action a le mérite d'offrir de nouvelles perspectives et d'élaborer un cadre de dialogue dans lequel certains acteurs commencent à se prêter au jeu. Malheureusement, ils n'en respectent pas toutes les règles : ils cherchent à tirer profit de certaines failles plutôt que chercher à les réparer.

Le processus politique doit faire face à l'obstruction de certains acteurs rassemblés dans ce qui est appelé le « lobby du statu quo ». La moindre initiative est concurrencée par de nouveaux défis qui viennent s'ajouter aux difficultés d'ordre sécuritaire, tel que l'attentat contre la Haute commission électorale du 2 mai dernier.

Les acteurs développent des arguties juridiques dans le but de retarder l'adoption d'une législation électorale, d'une nouvelle Constitution ou encore de ne pas signer certains accords tels que ceux de la Celle-Saint-Cloud et de Paris. En d'autres termes, tous les arguments sont bons pour prolonger la phase transitionnelle que connaît la Libye.

Les entraves au déroulement du processus politique sont étroitement liées aux avantages dont bénéficient certaines personnalités politiques et institutionnelles, qui prennent en otage la transition. Nous sommes dans une logique de cartel, une entente pour enrayer le processus et profiter de leur position le plus longtemps possible pour s'enrichir au

détriment du peuple libyen, en organisant par exemple un trafic de lettres de crédit.

Pour lutter contre les plus rétifs, l'Union européenne a élaboré des sanctions autonomes, notamment à l'encontre du président de la Chambre des représentants pour obstruction au processus politique.

À cela s'ajoutent des incertitudes constitutionnelles et électorales, alimentées par une légitimité de surface des acteurs politiques et une absence de leadership, malgré un excès d'intérêt pour certaines personnalités.

D'un autre côté, la population libyenne fatiguée par une transition qui s'éternise semble marquer son souhait d'avancer vers les élections. L'ouverture de l'enregistrement sur les listes électorales a d'ores et déjà permis l'inscription de 2,5 millions d'électeurs soit 60% du corps électoral potentiel.

Le processus politique et les efforts des Nations unies requièrent un soutien unanime et total de la communauté internationale. Ce soutien suppose qu'aucune initiative dissidente ne vienne interférer. Compte tenu de la dextérité de certains acteurs libyens pour profiter des moindres failles dans l'objectif de freiner la transition politique, la communauté internationale doit impérativement parler d'une seule voix. Sinon, le processus sera voué à l'échec.

M. Jean-Pierre Vial, membre du groupe de travail. - La progression du processus de réconciliation interne à la Libye repose bien entendu au premier chef sur la capacité des acteurs de la scène politico-militaire libyenne à s'entendre. Le rôle et le travail du RSSGNU et de la MANUL sont essentiels pour conduire ce dialogue et le faire aboutir.

Mais la position de la communauté internationale ne saurait être marginalisée. Derrière cette formulation se dissimule en réalité une somme d'intérêts nationaux, souvent historiques, parfois antagonistes et d'agendas différents dont les parties prenantes libyennes sont promptes à user à l'appui de leurs intérêts dans le débat politique intérieur.

L'intervention en Libye en 2011 a associé à côté des pays occidentaux un nombre important de partenaires pour lesquels l'évolution ou le changement de régime pouvaient présenter l'opportunité d'une influence plus grande. Il en va ainsi de la Turquie, pays membre de l'OTAN, du Qatar et des Émirats arabes unis qui mobilisèrent des forces navales ou aériennes.

Ces États, mais aussi l'Égypte, qui, en 2013, changera d'orientation politique, et dans une moindre mesure l'Arabie saoudite (à travers son influence sur les courants salafistes) ont continué à interférer de façon insistante dans le jeu politique libyen en fonction de leurs intérêts locaux, économiques ou idéologiques, accentuant, sur ce territoire, les conflits qui

opposent dans toute la sphère arabo-musulmane, les tenants de l'islam politique inspiré par l'idéologie des Frères musulmans (Qatar, Turquie) aux tenants d'un islam indépendant de la sphère politique, fut-il influent et d'une extrême rigueur religieuse et culturelle sur la société (Arabie Saoudite, Émirats arabes unis).

Ces interférences se sont réduites en intensité et ont évolué dans leurs modalités depuis 2017 pour différentes raisons :

- la prise de contrôle de la Cyrénaïque par l'ANL a réduit pour l'Égypte la menace qui pesait sur sa frontière occidentale,

- la montée en puissance de la menace de Daech, qui constitue un ennemi commun à l'ensemble des acteurs,

- la priorité donnée à la résolution de questions plus stratégiques dans leur environnement immédiat par nombre de ces États,

- . les Emirats arabes unis préoccupés par la montée en puissance de l'Iran et la guerre civile au Yémen,

- . l'Arabie saoudite également mobilisée par ces deux préoccupations et son évolution politique interne depuis l'arrivée du prince Ben Salman,

- . le Qatar en pleine tension avec ses voisins saoudien et émiriens et soumis à un embargo,

- . la Turquie préoccupée par les élections nationales qui viennent de se tenir, son intervention militaire en Syrie contre les forces kurdes et le ralentissement de son économie ;

- enfin, la prise de conscience progressive qu'aucun des deux camps n'est en mesure d'asseoir une victoire totale sur ses adversaires, que la stabilité de la Libye passe par une réconciliation des forces en présence, que la solution négociée est désormais la voie à privilégier et que la communauté internationale doit faire preuve de cohérence et d'unité pour avancer sur cette voie.

Cette évolution peut être illustrée par le soutien apporté à l'Accord inter-libyen de Skhirat en 2016, à la feuille de route du Représentant spécial des Nations unies, Ghassan Salamé, et par la présence des représentants de tous ces États, le 29 mai à Paris, pour recueillir l'adhésion des quatre autorités principales du jeu politique libyen au processus de réconciliation et à la fixation d'un calendrier pour l'organisation des élections d'ici la fin 2018, mais aussi par la multiplication des contacts avec les représentants des adversaires du camp initialement soutenu et par l'organisation de rencontres entre représentants des camps adversaires sous les auspices des différents États. La diplomatie française a beaucoup œuvré dans ce sens.

Mais la crise libyenne a aussi mis en évidence, de façon contenue mais continue, des divergences entre les partenaires occidentaux dont les agendas et les priorités sont demeurés différents. Ces différences peu

affichées ont éclaté au grand jour à l'occasion des événements migratoires récents et, tout particulièrement, de l'odyssée de l'Aquarius.

Dès 2011, la France, par son initiative, s'est placée en position de chef de file sur le dossier libyen,

- d'abord avec la Grande-Bretagne et les États-Unis pour engager une intervention militaire afin d'éviter des massacres promis par Kadhafi à ses opposants, puis aboutir au changement de régime,

- ensuite, en faisant de la lutte contre le terrorisme sa priorité parce qu'elle y était confrontée au Sahel et au Levant, mais aussi sur son propre territoire,

- enfin en se plaçant en aiguillon d'un processus de réconciliation enlisé, en organisant la rencontre Sarraj/Haftar à La Celle-Saint-Cloud en juillet 2017, puis la rencontre récente de Paris le 29 mai poussant à la tenue d'élections d'ici fin 2018. Alors que de leurs côtés, d'autres pays comme l'Algérie, l'Italie ou encore l'Union Africaine se montrent plus pragmatiques, avec une élection qui aurait pu se tenir en 2019.

Cette attitude volontariste, usant des outils diplomatiques et militaires, et qui bénéficie de leur concentration entre les mains du président de la République, convergeait avec l'agenda des Américains soucieux de ne diriger que de l'arrière (« leading from behind ») puis de limiter leurs interventions aux frappes anti-terroristes.

Mais cette proposition française ne saurait masquer celle de l'Italie avec laquelle elle ne coïncide pas, ni sur les priorités, ni sur les méthodes de l'ancienne puissance coloniale pour laquelle le maintien d'une influence en Libye est une affaire de prestige national et qui a l'avantage de connaître parfaitement bien le terrain et les différents acteurs.

L'Italie a toujours exprimé ses réserves sur l'intervention militaire de 2011 en mesurant sans doute mieux les conséquences possibles et au premier chef, la réactivation de la voie des migrations en Méditerranée centrale qu'elle avait réussi à contenir au prix d'accords bilatéraux avec Kadhafi, à l'époque.

La réouverture massive de cette voie à partir de 2014 l'a conduite à s'impliquer davantage, condamnée qu'elle était par l'application des accords de Dublin et l'absence de solidarité européenne en matière de relocalisations, tout en regrettant de ne pas bénéficier d'un soutien européen aussi fort que celui octroyé à d'autres pays. Elle a donc négocié seule avec les acteurs libyens, gouvernementaux ou non afin de diminuer la pression sur ses côtes. Elle y a réussi mais non sans critique au regard du droit humanitaire et des rapports de forces entre milices. De même veille-t-elle à tout ce qui peut conforter, ou à l'inverse fragiliser, ce dispositif patiemment mis en place de façon pragmatique. Impliquée qu'elle était en Tripolitaine, principal point d'embarquement des migrants, ses interlocuteurs étaient à l'Ouest alors que

du côté français, la priorité anti-terroriste penchait plutôt en 2014 vers ceux qui était en mesure d'agir militairement c'est-à-dire, à l'Est, l'ANL du maréchal Haftar.

L'Italie est effectivement encline à mettre des moyens sur le tarissement des flux migratoires, y compris dans des mécanismes européens comme le Fonds fiduciaire d'urgence et à les mobiliser sur ce dossier. La France qui estime prendre une part importante de la lutte contre le terrorisme en soutenant seule l'opération Barkhane, y contribue nettement moins, source de critiques également.

De beaux exemples de priorités et de temporalités différentes et d'actions peu concertées pour certains entre la France et l'Italie.

L'échange de propos acides lors du refus par l'Italie d'ouvrir ses ports à l'Aquarius a cristallisé les passions et les ressentiments accumulés. Paradoxalement, car la pression migratoire a diminué en Méditerranée centrale, il en va aujourd'hui de l'unité de l'Europe et de sa capacité à répondre à une inquiétude très forte des populations qui se manifeste par une poussée électorale des partis populistes et nationalistes et dont les réponses politiques à venir permettront, peut-être, de juger plus objectivement les actions engagées par l'Italie avant les dernières élections.

Ceci distrait évidemment de la question essentielle de la stabilisation de la Libye qui demeure la clef d'une solution pérenne à ces deux préoccupations majeures et à laquelle il importe que les Européens contribuent de façon coordonnée et sans équivoque. Peut-être ne faut-il pas considérer que parce qu'un partenaire est européen, il épouse sans délibération la voix de la France et réciproquement, et que la discussion est souvent nécessaire à la bonne décision, sous réserve, naturellement, de ne pas empêcher toute prise de décision. Comme quoi, la Libye s'est invitée depuis plusieurs années au cœur des grands clivages géopolitiques.

L'apaisement des tensions en Libye, la moindre interférence des partenaires privilégiés des deux camps et la remise en avant de l'actualité de l'immigration, permettront peut-être de catalyser les actions et les incitations pour pousser la mise en œuvre de la feuille de route du RSSGNU dont j'ai dit le consensus dont il bénéficie encore aujourd'hui. Il y a peut-être là une opportunité de temps dont il faut profiter. Encore faut-il qu'il ait une communauté de vue et une volonté commune des nombreux membres de la communauté internationale impliquée dans la résolution de cette crise. Et pour conclure, je citerai un adage que nous a rapporté l'ambassadeur du Tchad : « Quand à la naissance il y a trop d'accoucheuses, on casse la tête du bébé ».

M. Cédric Perrin, co-président du groupe de travail. – Au terme de ces exposés et avant de répondre à vos questions, je voudrais esquisser en guise de conclusion quelques leçons et quelques recommandations.

Devant la complexité de la situation, il est indispensable de se poser la question avant toute intervention, de notre connaissance du terrain et des populations, de nos capacités à gérer l'après-crise, de nos moyens et méthodes, car dans des environnements aussi complexes les solutions ne peuvent être plaquées. Elles s'inventent au fil du temps et dans un temps nécessairement long.

Il importe dès lors d'en tenir compte et de veiller en priorité à l'abaissement du niveau des tensions, ce qui suppose la capacité d'éviter la prolifération des armes et également d'inviter les membres de la communauté internationale à ne pas jouer les forces les unes contre les autres. Ce qui a été réussi en Tunisie de façon encore fragile devrait être un modèle. Soit dit en passant, ce pays mériterait d'être soutenu davantage.

Enfin, les membres de l'Union européenne doivent s'efforcer d'agir de conserve et de se coordonner davantage au niveau stratégique.

Nous n'avons pas d'autre choix aujourd'hui que d'accompagner le travail du RSSGNU. C'est un travail difficile.

Il faut donc éviter l'enlèvement du processus politique en aiguillonnant régulièrement de façon parfois un peu vive des acteurs peu enclins à quitter un statu quo qui les avantage en termes de pouvoirs et de capacités de rétribution, et ne pas le précipiter au risque d'emballer les tensions. Pour cela il faut à la fois faire monter les incitations de la base, celle d'un peuple fatigué d'une transition qui s'éternise et l'appauvrit, et appliquer une pression de la communauté internationale par conviction, incitation, et au besoin sanctions à l'égard de ceux qui entravent ce processus. Pour cela, la communauté internationale doit s'exprimer de façon cohérente et concertée. Elle devrait explorer plus avant les circuits financiers qui permettent à certains d'utiliser leurs positions pour s'adonner à divers trafics et fraudes et appliquer en tant que de besoin des sanctions à leur endroit.

Il faut en effet insister sur ces aspects économiques et financiers, car ils sont la clef du problème libyen et peut-être de sa solution. Derrière les enjeux de pouvoir, il y a des enjeux financiers. Nous sommes face à une économie de la prédation dans laquelle une oligarchie de 1500 personnes utilise ses positions et profite largement du système pour capter l'essentiel des richesses, s'enrichir et investir à l'étranger - certains d'ailleurs y vivent la majeure partie de l'année -, alors que la population est dans le besoin. Évidemment, les bénéficiaires de ce système n'ont aucun intérêt au rétablissement de l'État en Libye et freinent la réalisation du consensus nécessaire. Il serait important que la communauté internationale se saisisse de cette question et trouve les moyens d'entraver voire de sanctionner ces pratiques.

Enfin, il faut arriver à conduire ce processus tout en luttant contre l'implantation de groupes terroristes et en réduisant les flux de migrants. La

situation a été relativement bien maîtrisée sur le premier point, puisque les deux camps ont combattu les groupes terroristes et que les opérations menées par les puissances étrangères alliées ont été suffisamment précises pour éviter de faire déraiper la situation et aviver les tensions entre les deux camps. Sur le second point, il faudra à la fois renforcer ce qui peut davantage impliquer les autorités libyennes dans le contrôle des frontières terrestres et maritimes, tout en veillant au sort de ceux qui seront, de fait, retenus en Libye, pour à la fois permettre la réinstallation de ceux qui sont éligibles à la protection internationale au titre du droit d'asile et le retour assisté des autres, et revoir les mécanismes internes à l'Union européenne en matière de réinstallations dont on a vu qu'ils n'étaient sans doute pas à la hauteur de la crise. Cela devrait être rendu plus facile par la réduction des flux d'ores et déjà observée depuis le second semestre de 2017. Même si l'actualité quotidienne nous montre que le ressenti est autre que ce que les chiffres nous montrent.

Tous ces dossiers interfèrent avec la solution à la crise libyenne, ce qui en complexifie plus encore l'issue et rend encore plus nécessaire la cohésion de la communauté internationale.

Enfin sur toutes ses questions, il faut être réaliste et se garder de chercher la perfection. Il est impossible de répondre à toutes les exigences en termes de probité, de droits, et d'exigences démocratiques. Vouloir tout, tout de suite et tout en même temps, en urgence, est la certitude d'échouer. Il faut accepter des compromis, inclure le plus grand nombre d'acteurs, procéder par étape et réduire progressivement les souffrances, c'est le meilleur moyen d'avancer. Ne pas confondre vitesse et précipitation. La patience opiniâtre peut être aussi une stratégie gagnante. Il faut aborder cette question sans en faire un enjeu de communication.

M. Christian Cambon, président. – Merci aux rapporteurs pour ce rapport très complet sur un sujet complexe à propos d'un pays où il n'est pas facile de se rendre.

M. Ladislav Poniatowski. – Je tiens à vous faire part de mon scepticisme au sujet du nombre de migrants qui quittent la Libye pour rejoindre l'Italie. Selon les évaluations, le flux aurait baissé de plus de 70 % durant les cinq premiers mois de l'année 2018. Or, l'immigration illégale est incontrôlable et invérifiable. Comment savoir où l'on en est vraiment ?

M. Yannick Vaugrenard. – Le groupe d'amitié France-Libye suit depuis plusieurs années la question libyenne et confirme la complexité de la situation. Je partage les conclusions des rapporteurs.

Il faut une forme d'unité et de cohérence de la communauté internationale. La rencontre de mai 2018 à Paris et de la Celle-Saint-Cloud en juillet 2017 sont à différencier sur ce point. L'ensemble de la communauté internationale était représentée à Paris, ce qui ne fut pas le cas en juillet 2017.

La cohérence et l'unité sont indispensables, notamment pour soutenir le représentant spécial Ghassan Salamé, dont l'action est à saluer.

Il faut refuser le statu quo intérieur dont la captation des ressources est un déterminant essentiel. Plusieurs enquêtes d'opinion ont été réalisées : si les élections se déroulaient aujourd'hui, aucun des principaux responsables libyens ne ferait plus de 10 %. Ils n'ont donc aucun intérêt à ce que le processus électoral se réalise.

Ensuite, il y a deux raisons pour que la France et la communauté internationale soutiennent le processus : la Libye est devenue un foyer important du terrorisme international et la question migratoire est centrale. Le XXI^e siècle sera le siècle des migrations, pour des raisons démographiques notamment, mais pas seulement. L'ensemble des pays voisins de la Libye connaissent une très forte pression démographique ; or, les jeunes n'ont pas de perspectives, ce qui les conduit à vouloir quitter leur pays. Il est donc indispensable de prendre en considération ce phénomène au plan européen mais aussi au plan international : on assiste peut-être une diminution de la pression migratoire, mais il faudra prendre en compte la pression économique à venir sur les pays occidentaux liée à l'aspiration de ces jeunes au départ. Il s'agit d'un sujet complexe sans solution idéale, ce qui suppose de la modestie et de l'humilité. Il excède la question libyenne.

M. Jean-Paul Émorine. – Comment la communauté internationale peut-elle pénétrer dans les eaux territoriales pour empêcher l'utilisation des bateaux qui permettent aux migrants de traverser ?

M. Pascal Allizard. – Je connais bien ce sujet en tant que représentant spécial pour les affaires méditerranéennes à l'assemblée parlementaire de l'OSCE ; nos constats sont partagés. Concernant les évaluations du nombre de migrants, ils ne sont pas décomptés à l'unité près, mais il y a des mesures précises qui témoignent d'une baisse des flux sur les différentes routes. Les chiffres restent cependant élevés. Dans les Balkans par exemple, nous sommes passés de 6 000 passages par jour à 1 500, ce qui reste significatif sur une année.

La question de la pénétration de Sophia dans les eaux territoriales libyennes a été maintes fois posée. Le Conseil de sécurité des Nations unies ne veut pas donner son feu vert à une telle opération du fait de la pression de puissances régionales ou étrangères (comme la Russie). La formation des gardes-côtes par les marines françaises et italiennes a été un élément de réponse à cette difficulté. Cette coopération se développe et donne des résultats.

La dimension financière de la question migratoire est un point important. Un bateau coûte entre 20 000 et 30 000 euros et peut rapporter entre 500 000 et 600 000 euros. Au plus fort de la crise, le secteur pétrolier était sinistré et le trafic de migrants rapportait davantage que le pétrole.

S'agissant de Frontex, son budget et ses effectifs ont triplé entre 2015 et 2017 et vont de nouveau tripler d'ici 2020.

Concernant la Tunisie, les flux repartent et concernent principalement des jeunes Tunisiens qui cherchent à quitter le pays. Par ailleurs, Malte joue un rôle dangereux, notamment en vendant des passeports à de riches Libyens leur permettant de s'implanter sur son territoire.

Quel est votre avis sur la grande zone tribale au sud de la Libye ? C'est une question déterminante, elle est le terrain de jeu de la Turquie qui entretient des réseaux de Frères musulmans pour continuer à déstabiliser l'Égypte.

M. Alain Cazabonne. - Comment les migrants parviennent-ils à payer les prix demandés par les passeurs quand on connaît l'état de dénuement dans lequel ils se trouvent ? Comment font-ils pour disposer de ressources suffisantes pour entreprendre de tels voyages ?

M. Olivier Cadic. - Est-il envisageable que Frontex rémunère en partie les gardes-côtes libyens, pour élever leurs niveaux de salaires et qu'ils ne soient plus des cibles pour la corruption ?

M. Rachel Mazuir, co-président du groupe de travail. - Les migrants quittant leur pays d'origine ne sont pas les plus démunis. Mais quand ils arrivent en Libye, en général, ils n'ont plus rien car ils ont dû payer des passeurs tout au long de la route. Alors ils doivent travailler comme des esclaves pour envisager de repartir et aussi pour financer le voyage de leur famille vers l'Europe.

Le paradoxe libyen est que, malgré l'urgence, il faut avancer doucement. La Libye est un caillou dans la chaussure de l'Europe. L'un d'entre vous a dit que compte tenu de la complexité de la situation, la communauté internationale devrait être davantage solidaire. Je trouve pour ma part qu'elle l'est.

M. Cédric Perrin, co-président du groupe de travail. - Le nombre d'entrées irrégulières aux différentes frontières extérieures européennes est établi par l'agence Frontex. S'il est possible que certaines entrées ne soient pas prises en compte - notamment le volume d'immigration irrégulière lié au maintien en Europe d'étrangers dont le titre de séjour a expiré - , les chiffres dont nous disposons traduisent une nette tendance à la baisse du nombre de migrants arrivés ces derniers mois en Europe via la Libye, notamment depuis l'action volontariste du gouvernement italien.

Concernant la rencontre de La Celle-Saint-Cloud, les autorités italiennes ont été effectivement déçues de ne pas y être conviées et d'apprendre l'événement par la presse. Pour celle de Paris, le 29 mai dernier, l'Italie n'a pas pu prendre une part active à son organisation dans la

mesure où le nouveau gouvernement italien n'était pas encore constitué, ce qui n'a pas été bien ressenti dans la presse et dans l'opinion publique.

L'opération EUNAVFOR-MED Sophia est un échec. Il aurait fallu intervenir il y a trois ans. À l'époque, nous avons auditionné l'amiral Bléjean, son commandant-adjoint, et j'avais fait valoir que, faute de passer aux phases 2 et 3 (consistant à intervenir dans les eaux territoriales libyennes et au sol), l'opération se résumait à une vaste entreprise de transport de migrants. Mais il fallait l'accord du gouvernement libyen, ce qui était impossible à obtenir puisque la Libye était un État failli. Aujourd'hui, les autorités libyennes refusent toujours cette éventualité et l'intervention sur le sol libyen semble une idée complètement abandonnée.

M. Jean-Pierre Vial, membre du groupe de travail. – La politique italienne en mer Méditerranée centrale est de pur bon sens. Compte tenu du blocage de l'opération EUNAVFOR-MED Sophia, l'action adoptée par l'Italie était le seul moyen d'avancer.

Dans le sud, il fut un temps où l'on pensait que le Maréchal Haftar progressait en négociant avec les tribus. Or, une tribu ne se vend ni ne s'achète, mais loue ses services. La situation dans le sud va être fonction de l'évolution politique dans le pays. Si elle se stabilise, les tribus se rangeront et feront le choix d'activités plus licites ; dans le cas inverse, elles continueront leurs affaires en se louant au plus offrant. Le sud est plus un indicateur qu'autre chose.

M. Christian Cambon, Président. – Je vous remercie pour ce travail et vos interventions.

À l'issue de ce débat, la commission a adopté le rapport des rapporteurs et en a autorisé la publication sous la forme du présent rapport d'information.

ANNEXE -
TYPOLOGIE DES PRINCIPALES INSTITUTIONS POLITIQUES EN LIBYE

<p style="text-align: center;">Le Haut Conseil d'État</p>	<p>Localisation : Tripoli (Tripolitaine) Statut : Chambre haute mise en place par l'Accord inter libyen Composition : Le Haut Conseil d'État est composé de 145 membres issus du Congrès Général National. Son président, Abdulrahman Swehli, a été remplacé récemment par Khalid Meshri Commentaires : Le Haut Conseil d'État succède au CGN élu le 7 juillet 2012 qui s'était maintenu après l'élection de la Chambre des représentants en 2014. Sous l'accord de 2015, il constitue un organe consultatif et certaines décisions devraient être prises conjointement avec la Chambre des Représentants. Progressivement, cette chambre s'est arrogé un pouvoir législatif.</p>
<p style="text-align: center;">La Chambre des Représentants</p>	<p>Localisation : Tobrouk (Cyrénaïque) Statut : Chambre basse issue des élections du 25 juin 2014, elle a remplacé le Congrès Général National le 4 août 2014, elle est confirmée par l'Accord inter-libyen. Composition : Composée de 200 membres, son président est Aguila Saleh Commentaires : Cette Chambre a été élue avec une faible participation (18% du corps électoral). Le 6 novembre 2014, la Cour suprême libyenne, a déclaré inconstitutionnelle les élections de 2014, à cause du contexte sécuritaire. La décision demande la dissolution de la Chambre. Elle est cependant reconnue par la communauté internationale L'Accord inter-libyen reconnaît la Chambre des représentants comme seule autorité législative durant la période de transition et parmi ses fonctions, elle doit voter la confiance du Gouvernement d'Entente Nationale. La Chambre des représentants serait sous l'influence de Khalifa Hafear et une partie de ses membres soutient le Gouvernement de El-Beïda.</p>
<p style="text-align: center;">Le Conseil Présidentiel</p>	<p>Localisation : Tripoli Statut : Mis en place par l'Accord inter libyen Composition : Composé de 9 membres, dont un président et 5 de vice-présidents, issus de l'une des trois régions du pays (Tripolitaine, Cyrénaïque et le Fezzan). C'est le Premier ministre, Fayez el-Serraj, qui le préside. Commentaires : Il désigne les membres du Gouvernement d'entente nationale et l'État-major libyen. Il existe actuellement un débat pour réduire le nombre de ses membres à 3 issus chacun de l'une des trois régions du pays. La question de nommer un Premier ministre en dehors des membres du Conseil présidentiel est également discutée.</p>
<p style="text-align: center;">Le Gouvernement d'Entente Nationale (GEN)</p>	<p>Localisation : Tripoli Statut : Mis en place par l'Accord inter libyen Composition : Le GEN est composé de 20 ministres. Le Premier ministre est Fayez el-Serraj, président du Conseil présidentiel Commentaires : Il dispose du pouvoir exécutif. En mars 2016, le Haut Conseil d'État puis la Chambre des représentants avaient rejeté la déclaration d'entrée en fonction du Gouvernement. En avril 2016, la Chambre des représentants vote finalement la confiance avant de la rejeter d'une voix, le 22 août 2016. Ce vote a été contesté par les députés pro-gouvernementaux.</p>

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 24 janvier 2018

M. Grégoire DE SAINT-QUENTIN, Sous-chef d'état-major des armées "opérations" au Ministère des Armées.

Mercredi 31 janvier 2018

M. Roland DUBERTRAND, Envoyé spécial pour la Libye et **M. Sylvain FOURRIERE**, Sous-directeur Afrique du Nord au Ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Jeudi 1^{er} février 2018

M. Frédéric JOURNES, Directeur des affaires internationales, stratégiques et technologiques au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

Mercredi 14 février 2018

M. Sébastien MOSNERON-DUPIN, Directeur général d'Expertise France.

Mardi 20 février 2018

Amiral **Gilles BOIDEVESI**, Amiral commandant en second de l'Opération EUNAVFOR SOPHIA.

Mercredi 21 février 2018

M. Philippe GAUTIER, Directeur général de MEDEF International.

Mardi 6 mars 2018

M. Pierre-Antoine MOLINA, Directeur général des étrangers en France au Ministère de l'Intérieur.

Mercredi 7 mars 2018

M. Kassim BOUHOU, spécialiste de l'Afrique du Nord.

M. Philippe SETTON, Directeur de l'Union européenne, et **M. Christophe PARISOT**, Sous-directeur des relations extérieures de l'Union européenne, au Ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Mardi 13 mars 2018

M. Pascal TEIXEIRA DA SILVA, Ambassadeur chargé des migrations au Ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Mardi 20 mars 2018

M. Abdelkader MESDOUA, Ambassadeur d'Algérie en France.

Mme Claire CHEREMETINSKI, Cheffe du service des affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises à la direction générale du Trésor au Ministère de l'Économie et des Finances.

M. Tarek MEGERISI, Expert - European Council for Foreign Relations.

Mercredi 21 mars 2018

M. Colin SCICLUNA, Directeur exécutif Afrique du Nord - Moyen-Orient - Service européen Action extérieure - Union européenne.

M. Ismail HAKKI MUSA, Ambassadeur de Turquie en France.

Mardi 3 avril 2018

M. Ado Elhadji ABOU, Ambassadeur du Niger en France.

Mardi 24 avril 2018

M. Ehab BADAWEY, Ambassadeur d'Égypte en France.

Mercredi 16 mai 2018

M. Jean-Daniel BLASCO, Directeur général de Total E&P Libye.

Mercredi 23 mai 2018

M. Amine ABBA SIDICK, Ambassadeur du Tchad en France.

DÉPLACEMENT EN TUNISIE DU 26 AU 29 MARS 2018

Lundi 26 mars 2018

Réunion de travail avec **Mme Brigitte CURMI**, Ambassadrice de France en Libye et les chefs de service de l'Ambassade.

Déjeuner de travail avec **M. Ghassan SALAMÉ**, Représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies pour la Libye ;

Entretien avec **M. Hosni BEY**, homme d'affaires libyen.

Entretien avec **M. Daniel STROUX**, chef de la Section de la mission dédiée des Nations Unies pour l'assistance électorale

Entretien avec **M. Alexandre CHATILLON-MOUNIER**, directeur du projet Expertise France pour la Libye - Appui à la diversification économique et à la création d'emplois durables (SLEISDE).

Dîner de travail avec **M. Olivier POIVRE D'ARVOR**, Ambassadeur de France en Tunisie, et les chefs de service de l'ambassade.

Mardi 27 mars 2018

Entretien avec **M. Mohamed Ben RAS ALI**, député de Misrata

Entretien avec une délégation du Haut Conseil de l'État conduite par **M. Moussa FARAJ**, chef de la délégation du HCE, pour la rédaction des amendements à l'accord de Skhirat

Déjeuner de travail avec **Mme Bettina MUSCHEIDT**, cheffe de délégation de l'UE.

Entretien avec **M. Chibani ABOU HAMOUD**, ex-ambassadeur de Libye à Paris, conseiller du Général Khalifa HAFTER.

Entretien avec **M. Abdessalam NASSIA** - député de la Chambre des représentants.

Entretien avec **M. Mansour SAIF AL NASSER**, chef de la tribu Ouled Slimane.

Dîner de travail avec **M. Salem AL-HASSI**, ancien chef du service de renseignement libyen.

Mercredi 28 mars 2018

Entretien avec l'Amiral **Kamel AKROUT**, conseiller principal de sécurité de la Présidence de la République.

Entretien avec **M. Sabri BACHTOBI**, Secrétaire d'État auprès du Ministère des Affaires étrangères.

Déjeuner de travail avec **M. Taher SUNNI**, conseiller diplomatique du Premier ministre du gouvernement d'entente nationale.

Réunion migrations en présence des représentants « Libye » de :

- l'OIM (**M. Tanaz KHAMBATTA**, Senior Programme Coordination)
- et du HCR (**M. Fernand NASIR**, Représentant adjoint).

Réunion sur les migrations avec les ONG suivantes :

- **M. Benjamin GAUDIN**, Chef de mission Libye, PREMIÈRE URGENCE INTERNATIONALE ;
- **Mme Ayah AL ZAYAT**, Coordinatrice Libye, REACH ;
- **Mme Chandler KLEIN**, Responsable du développement, ACTED ;
- **Mme Sonia JOLY**, Chef de projet, Danish Refugee Council ;
- **M. Ibrahim YOUNIS**, Chef de Mission, MSF Hollande.

Dîner de travail avec **M. Marouane EL ABASSI**, gouverneur de la Banque centrale tunisienne et ancien directeur du bureau « Libye » de la Banque mondiale.

Jeudi 29 mars 2018

Réunion avec les représentants des ambassades du **P3+2** (États-Unis, Grande-Bretagne, France, Italie, Allemagne).

Entretien avec **M. Aref AL NAYED**, homme politique libyen.

Déjeuner de travail avec des chercheurs :

- **M. Omeyya SEDDIK**, chercheur et représentant du Centre pour le dialogue humanitaire ;
- **Mme Oissila SAAIDIA**, Directrice de l'IRMC ;
- **Mme Chiara LOSCHI**, IRMC ;
- **M. Seif Eddine TRABELSI**, journaliste d'Anadolu.

DÉPLACEMENT À ROME DU 20 JUIN 2018

Mercredi 20 juin 2018

Petit déjeuner de travail avec **M. Christian MASSET**, ambassadeur de France en Italie.

Entretiens avec

- **M. Mauro GAROFALO**, responsable des relations internationales de la Communauté de Sant'Egidio et **M. Mario GIRO**, ancien responsable des relations internationales de la Communauté de Sant'Egidio et ancien vice-ministre des affaires étrangères ;

- **M. Jean-Pierre DARNIS**, conseiller scientifique à l'Institut des affaires internationales à Rome et directeur du Master des relations internationales et des relations franco-italiennes à l'Université de Nice-Sophia-Antipolis ;

- **M. Marco MINNITI**, député, ancien ministre de l'Intérieur (2016-2018), ancien secrétaire d'État chargé du renseignement (2014-2016) ;

- **M. Felipe CAMARGO**, représentant régional pour l'Europe du Sud du Haut-Commissariat des Nations unies aux réfugiés ;

- **M. Paolo CRUDELE**, directeur central Questions migratoires au ministère des Affaires étrangères ;

- **M. Francisco SANTILLO**, sous-directeur Maghreb au ministère des Affaires étrangères.