

## LIBYE : ENTRE SORTIE DE CRISE ET TENTATION DU STATU QUO

*Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*  
**Rapport d'information de MM. Cédric Perrin et Rachel Mazuir, co-présidents,**  
**M. Jean-Pierre Vial et Mme Christine Prunaud**

Rapport d'information n° 605 (2017-2018)

Après la guerre civile de 2011, la société libyenne s'est fragmentée et militarisée. L'économie s'est dégradée. **L'Etat ne s'est pas reconstruit**, créant une situation de vacuité propice au développement de menaces pour les voisins, y compris en Europe, et entraînant les conséquences suivantes :

- la solidarité tribale a retrouvé sa fonction et se combine avec des clivages récents liés aux évolutions dans le monde arabo-musulman, notamment sur la place de l'islam politique, et avec une tradition de clientélisme ;
- des groupes armés participent aux rapports de forces politiques ;
- l'instabilité a provoqué une baisse de la production de pétrole, et un appauvrissement de la population ; une économie de prédation s'est développée ;
- la sortie du rapport de forces mouvant installé entre les différentes factions, schématiquement entre l'Ouest et l'Est, mais en réalité plus complexe en raison de la précarité des alliances, est difficile.

### **Un laborieux processus de réconciliation politique**

Deux ans après sa signature, en décembre 2015, **l'accord politique libyen de Skhirat**, qui devait finaliser la transition politique et mettre un terme au dédoublement des institutions, **s'est enlisé**. Les Nations unies ne ménagent pas leurs efforts mais de multiples blocages ralentissent le processus. Le 20 septembre 2017, **le nouveau représentant spécial Ghassan Salamé a présenté un plan d'action** avec pour ambition de finaliser la transition politique d'ici la fin 2018. Ce plan repose sur la combinaison de deux approches :

- La première a pour objectif d'intensifier le dialogue entre les représentants politiques et institutionnels dans la perspective des prochaines élections ;

- La seconde, plus inclusive, s'appuie sur le dialogue avec les municipalités, consiste à consulter la population dans toutes les régions et doit déboucher sur une conférence nationale.



Les sénateurs et le RSSGNU M. Ghassan Salamé

### • **Les avancées**

**Plusieurs signaux** en émanent qui montrent une attente de la population fatiguée par la crise qui perdure, attente corroborée par le relatif succès des inscriptions sur les listes électorales (2,5 millions d'inscrits, 60 % du corps électoral) et le déroulement d'élections municipales.

**Les représentants politiques et institutionnels sont un peu plus enclins au dialogue.** Ils ont perçu qu'il leur serait difficile de contrôler à eux seuls l'ensemble du territoire. Les interférences extérieures se sont réduites. L'apaisement sur le terrain a permis une remontée de la production pétrolière et donc la possibilité d'amélioration de la situation économique. Dès lors, **le dialogue entre les parties a été relancé** sous l'égide des Nations unies avec l'appui des acteurs internationaux. La réunion à Paris du 29 mai dernier s'est conclue par un accord sur un calendrier prévoyant des élections en décembre 2018.

### • Les freins

Derrière les intentions exprimées, la **défiance** demeure. Les parties s'engagent *a minima* et ne partagent pas leur vision de l'avenir. Tous les **prétextes juridiques** sont avancés pour retarder la mise en œuvre du processus, à bon ou à mauvais escient (débats sur la base constitutionnelle). De façon sous-jacente, mais de plus en plus apparente, **la lutte pour la redistribution des ressources économiques devient un point crucial**. Nombre d'acteurs craignent de perdre leurs pouvoirs politiques et leurs avantages économiques. Conquête et préservation du pouvoir peuvent être lues en ces termes. C'est l'une des principales difficultés pour faire avancer le processus de réconciliation.

La récente décision du maréchal Haftar de retirer la gestion des installations du « croissant pétrolier » à la *National Oil Company (NOC)* pour la confier au gouvernement de l'Est procède de ce débat autour de la redistribution du produit des exportations pétrolières et, au-delà, des systèmes de financements publics. L'accord de Paris plaide en faveur d'une réunification des institutions économiques. L'enjeu est de savoir qui, et dans quelles conditions, en assurera le contrôle.

### Une situation économique précaire

Réduite à 0,8 M b/j en moyenne de 2011 à 2016, la production de pétrole a dépassé la barre du 1M b/j en 2017, ouvrant des marges de manœuvre plus importantes à l'économie libyenne dont elle représente 90 % des ressources publiques. Mais la situation demeure précaire (attaques contre les installations, arrêt de la production par les groupes qui en assurent la garde, défaut de maintenance). En outre, suite à la décision du maréchal Haftar, la production a été arrêtée par la NOC dans le « croissant pétrolier », réduisant la capacité d'exportation à 0,45 M b/j.

Les marges de manœuvre s'en trouvent compromises alors que les déficits s'accumulent, que l'inflation atteint 30 % et qu'une crise de liquidités se poursuit.

Une « **économie de la prédation** » consistant à capter ou à détourner une partie des ressources publiques et à laisser croître des trafics illégaux, **s'est installée**. Parmi les causes structurelles de la crise politique il faut noter :

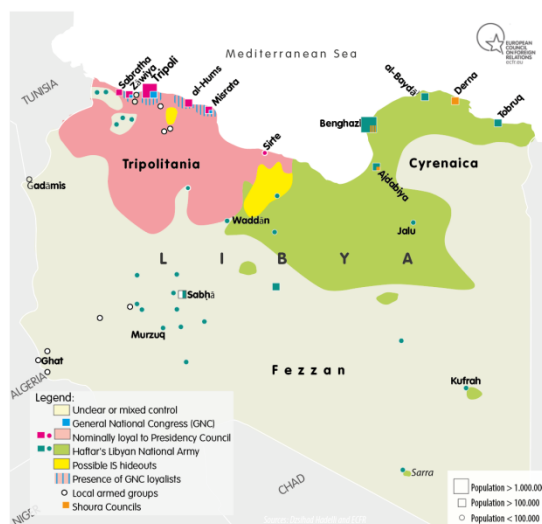
- **la concentration de la richesse économique** entre un petit nombre de décideurs qui bénéficient d'une capacité de redistribution du produit de la manne pétrolière selon des critères qui peuvent être très discriminants et variables au gré des alliances et des rapports de forces et conduire à

des cas d'enrichissement personnel en l'absence de modalités de contrôle efficaces ;

- **la prospérité des trafics illégaux** relevant de la criminalité organisée et qui sont en mesure, par la corruption, de bénéficier de la bienveillance voire de la complicité de certaines autorités publiques.

### Une situation sécuritaire encore fragile

Si le niveau des affrontements a été réduit en 2017 après la reprise de Benghazi par l'ANL des mains de milices islamistes extrémistes et celle de Syrte occupée par Daech par une coalition de forces (principalement de Misrata), des affrontements entre groupes armés se déroulent régulièrement. La situation dans le Fezzan demeure confuse. L'ANL a repris Derna et a fait face à une attaque dans le « croissant pétrolier » en juin.



Mary Fitzgerald in « A quick guide to Libya's main players » ©ECFR

**Le niveau de la menace terroriste a été réduit**, mais les activités des groupes se poursuivent. La Libye reste toujours une base arrière d'AQMI, active dans la bande saharo-sahélienne. Daech réalise des attentats meurtriers. Leur remontée en puissance ne peut être exclue dans un contexte de la reconfiguration politique de la Libye.

D'aucuns s'interrogent sur le niveau minimal de sécurité nécessaire à la tenue des élections.

### Une amélioration sur le front des migrations

- **Une nette baisse des flux depuis 2017**

Avec la faillite de l'Etat libyen et l'essor des trafics, la Libye est devenue en 2014 une **voie de migrations massives vers l'Europe**, alimentant à

plus de 90 % la route de Méditerranée centrale (empruntée par 170 000 migrants en 2014 et même 181 000 en 2016, contre 40 000 en 2013).

Majoritairement subsahariens, les flux proviennent de deux grandes zones : **l'Afrique de l'ouest**, d'où partent des migrants ayant surtout des motivations économiques, et **l'Afrique de l'est**, où ils sont d'abord en besoin de protection.

Les voyages entrepris par les migrants sont **particulièrement éprouvants**, qu'il s'agisse de la traversée du désert, des mauvais traitements des trafiquants ou des risques liés à la traversée (4 581 décès en mer en 2016).

The main trans-Saharan migration routes



CRU report février 2017, F.Molenaar, Clingendael

Depuis l'été 2017 pourtant, **les flux enregistrent une nette décroissance** : - 70 % entre août et décembre, - 77% sur les six premiers mois de l'année 2018.

Ce résultat est le fruit non seulement de la **réponse européenne** (opération *Sophia*, coopération avec les pays d'origine et de transit, notamment le Niger), mais surtout des **mesures volontaristes prises par l'Italie**, en première ligne pour l'accueil des migrants: formation et équipement des **gardes-côtes libyens**, négociations avec certaines milices impliquées dans le trafic, soutien au développement économique et au *capacity building*...

Sauvetage de migrants par des garde-côtes libyens



Page facebook des garde-côtes libyens

### • Une situation humanitaire des migrants en Libye qui reste difficile

700 000 migrants présents sont confrontés à des conditions de vie difficiles et risquent de tomber dans un **système répressif cruel**. Ils peuvent être arrêtés ou capturés par des trafiquants et enfermés dans des centres de détention, où ils sont rançonnés et subissent privations, traitements inhumains et travail forcé. Le reportage de CNN sur une vente aux enchères de migrants comme esclaves a provoqué un électrochoc.

Depuis la mobilisation de l'Union européenne et l'Union africaine lors du sommet d'Abidjan de novembre 2017, la **situation des migrants s'est un peu améliorée**. Grâce aux rapatriements volontaires de migrants économiques et aux évacuations d'urgence de demandeurs d'asile conduits par l'OIM et le HCR avec le soutien de l'UE, **leur nombre dans les centres de détention officiels a pu être réduit de 17 000 à l'automne 2017 à 5 800 fin mai 2018**. En outre, l'accès des agences onusiennes à ces centres est mieux accepté, l'enregistrement des migrants a progressé et le HCR a pu ouvrir un centre à Tripoli. En revanche le **sort des migrants prisonniers des milices et des trafiquants reste très difficile**, les agences onusiennes n'ayant pas accès à leurs lieux de détention.

### • Un contexte migratoire fragile et qui appelle une réponse globale

En Libye, le maintien des flux à un niveau bas est tributaire de la **bonne volonté des acteurs libyens**, officiels ou non, qui sont **vulnérables à la corruption et jouent souvent un double jeu**. La priorité est donc d'encourager la consolidation de l'Etat et l'unification des forces de sécurité et d'assurer le contrôle de ses frontières. Il faut aussi favoriser, en Libye comme dans les pays de transit en amont, **l'émergence d'activités et de revenus alternatifs** à l'économie de la migration.

Néanmoins, la **pression migratoire** va demeurer, excédant largement la question libyenne. D'autres routes, comme la Méditerranée occidentale, ressentent déjà les effets d'un report. Il faut donc **poursuivre les efforts engagés dans différentes directions** : lutte contre les réseaux de passeurs, soutien des pays tiers dans la gestion de leurs frontières, mais aussi aide au développement économique dans les pays d'origine pour faire émerger des alternatives à la migration.

### **Un rôle plus positif de la communauté internationale**

L'intervention militaire de 2011 a associé aux pays occidentaux nombre de partenaires pour lesquels le changement de régime pouvait présenter l'opportunité d'une influence plus grande (Turquie, Qatar, Emirats arabes unis). **Ces Etats**, mais aussi l'Egypte et l'Arabie saoudite, ont continué à interférer de façon **importante dans le jeu politique libyen, accentuant sur ce territoire les conflits qui les opposent dans toute la sphère arabo-musulmane. 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 du maréchal Haftar a réduit pour l'Egypte la menace qui pesait à sa frontière occidentale ;
- la montée en puissance de la menace de Daech, ennemi commun à l'ensemble des acteurs ;
- la priorité donnée par chacun d'eux à la résolution de questions plus stratégiques dans leur environnement immédiat.

Enfin, la prise de conscience 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 et que la solution négociée doit être privilégiée.

La récente crise de l'*Aquarius* a fait apparaître une **forte crispation entre la France et l'Italie** sur la gestion de la politique européenne des migrations, elle a fait ressurgir également des perceptions différentes sur la gestion de la crise libyenne. Compte tenu des enjeux il est important pour les deux partenaires européens de rapprocher leurs points de vue et de travailler de conserve.

**La réduction de ces menaces passe par une stabilisation politique de la Libye qui doit rester**

**l'objectif prioritaire.** Encore faut-il maintenir une communauté de vue des différents acteurs internationaux.

### **Quelles solutions envisageables ?**

1. **La poursuite opiniâtre du processus engagé par le Représentant spécial des Nations unies est la seule voie possible** sauf à admettre la prévalence d'un rapport de forces qui ne pourra émerger qu'au prix d'une guerre civile. Ce processus requiert de la patience stratégique.
2. Pour soutenir ce processus, peser et imposer, **la communauté internationale doit se coordonner davantage**, y compris entre partenaires européens, afin de faire sauter les points de blocage lorsqu'ils surviennent, matérialiser les engagements et éviter les retours en arrière.
3. **Détacher les activités économiques illégales de la sphère politique.** 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, puis répressif, pour désintéresser les partisans du statu quo. Le volet économique est un point clef qui n'a été qu'insuffisamment documenté.
4. **Favoriser le redressement et l'assainissement de l'économie libyenne.** La Banque mondiale et le FMI ont engagé timidement une assistance.
5. **Maintenir une surveillance étroite de l'évolution de la menace terroriste.** La stabilité de la Libye prendra du temps. Ses soubresauts seront autant de risques de recrudescence du terrorisme qui profite de cette instabilité et a tout intérêt à l'échec du processus de réconciliation. La communauté internationale doit rester vigilante et active en matière de renseignement et de contre-terrorisme.

### **Composition du groupe de travail sénatorial**

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
|  |  |  |  |
| <b>M. Cédric PERRIN</b><br>(LR – Territoire de Belfort)                             | <b>M. Rachel MAZUIR</b><br>(SOCR – Ain)   | <b>M. Jean-Pierre VIAL</b><br>(LR – Savoie)  | <b>Mme Christine PRUNAUD</b><br>(CRCE – Côtes d'Armor)                                |

Le rapport complet est disponible sur le site du Sénat :  
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-605-notice.html>

