

LA LIBYE APRÈS KADHAFI: TRANSITION POLITIQUE ET OPTIONS OCCIDENTALES

Avec la désintégration du régime Kadhafi, la Libye doit recommencer à zéro. Le danger que le pays reste, sans parenthèse autoritaire, marqué par une grande instabilité est réel. L'approche adoptée jusqu'à présent par le Conseil de transition et les données socio-économiques de la Libye laissent cependant espérer une transition réussie. Un changement de rôle des acteurs occidentaux est aussi essentiel pour cela. Même s'ils sont intervenus de manière décisive dans la guerre civile, ils devraient se limiter, lors de la reconstruction, au soutien des initiatives libyennes.



Graffiti de Kadhafi sur un mur dans l'ouest de la Libye, 5 août 2011.

Reuters/Bob Strong

Avec la chute de la capitale Tripoli fin août 2011, la partie était jouée dans une guerre civile qui persiste depuis six mois. Il est vrai que les combats pour la maîtrise des derniers bastions des forces loyalistes de Kadhafi se poursuivent. Mais les quarante-deux ans de règne de Mouammar Al-Kadhafi ont pris fin.

La «nouvelle» Libye fait cependant face à d'énormes défis. La question d'un nouvel ordre politique se pose en particulier en plus de la maîtrise des besoins humanitaires, de l'élimination des conséquences de la guerre et de la reconstruction économique. Etant donné l'héritage lourd de conséquences de Kadhafi, l'hétérogénéité de l'opposition et le manque de structures étatiques fonctionnelles, le pays est menacé selon l'avis de nombreux obser-

vateurs d'une poursuite de l'instabilité. On craint que le désaccord au sein de l'opposition ne déclenche de nouveaux combats et, partant, une fragmentation de la Libye ou même la désintégration complète de tout pouvoir central à l'instar de la Somalie – avec des répercussions négatives prévisibles sur la sécurité de la région et de l'Europe.

Une telle évolution n'est pas exclue. Différents facteurs indiquent cependant que le redémarrage de la Libye peut réussir. Les Etats occidentaux peuvent eux aussi y contribuer par une politique intelligente.

Redémarrer à zéro

La Libye est le troisième pays arabe où la pression du peuple a supprimé un système autoritaire. Mais si on compare la

Libye à l'Egypte et à la Tunisie, la situation de départ fondamentalement différente qui s'applique à la transition politique en Libye saute aux yeux. Alors que le changement politique au Caire et à Tunis est en fin de compte dû à la décision de l'armée de ne pas s'opposer à la volonté du peuple et de la soutenir activement, la révolution résulte à Tripoli du succès militaire de l'opposition rebelle rendu possible par l'OTAN dans le cadre d'une guerre civile. Le processus de transition en Libye sera moins empreint d'antagonisme entre les masses populaires en rébellion et les vestiges des anciennes oligarchies que dans les deux autres cas.

A cela vient s'ajouter le fait qu'en Libye – contrairement aux Etats arabes voisins – le régime et l'Etat n'étaient guère dissociables. Il n'existe ni constitution sur laquelle repose la chose publique ni institutions fiables et stables sur lesquelles pourrait s'appuyer un nouvel ordre. Une société civile n'a en outre jamais pu s'établir en raison de la vaste machinerie répressive de l'ancien régime.

Cette situation de départ où la Libye doit faire table rase et recommencer à zéro attise, avec la situation sécuritaire peu sûre, l'impression de profonds clivages politiques, sociaux et ethniques de la société et les affrontements à craindre au sujet de la répartition des ressources pétrolières, les craintes d'une déstabilisation progressive du pays. Les avis pessimistes quant à l'avenir de la Libye ont cependant tendance à omettre les réalités structurelles et les développements actuels qui font espérer



une poursuite positive de la transition. La situation de départ décrite ci-dessus s'accompagne en effet aussi de chances. A la différence de ses voisins révolutionnaires, la Libye est à maints égards libérée du lourd héritage du passé et a ainsi la possibilité de construire de nouvelles bases stables pour un ordre social libéral et équitable. Cet ordre peut en outre puiser dans un réservoir de légitimité alimenté par l'expérience de combat commune dans la guerre contre Kadhafi.

Rôle important du Conseil de transition

L'existence du Conseil national de transition, le gouvernement de facto des territoires libérés, compense, du moins dans certaines parties, le manque d'institutions politiques centrales. Le Conseil de transition s'était déjà constitué en février 2011 en Cyrénaïque, le cœur oriental de la rébellion, et forme maintenant le noyau d'un gouvernement de transition pour l'ensemble du pays. Il a été formellement responsable de la mise en œuvre de la stratégie militaire qui a entraîné la prise de la capitale Tripoli. Malgré sa composition hétérogène (représentants des groupes d'opposition les plus divers, transfuges de l'ancien régime et représentants régionaux), le Conseil a réussi à rétablir rapidement l'ordre public et l'approvisionnement dans la partie orientale du pays vite libérée.

La suppression du régime Kadhafi a cependant fait perdre au Conseil un élément unificateur. Des conflits entre sécularistes et islamistes ou entre les anciens partisans du régime et la jeune génération de la révolution semblent inévitables mais ne doivent en aucun cas être réglés par la

violence. Le plus urgent pour la création imminente d'un gouvernement de transition libyen stable semble être de corriger le déséquilibre régional régnant au sein du Conseil. En raison de la manière dont s'est déroulée la révolution, le Conseil continue d'être dominé par des acteurs politiques de la partie orientale du pays, ce qui s'avère problématique étant donné le grand contraste historique entre la Cyrénaïque orientale et la Tripolitaine occidentale. Ses prises de position publiques en faveur du maintien de l'unité nationale de la Libye et l'annonce que toutes les parties du pays seront le plus vite possible adéquatement représentées sur le plan institutionnel témoignent cependant de la volonté du Conseil d'étendre sa base de légitimation. Le rôle militaire important joué par les forces de l'ouest de la Libye dans la victoire définitive contre Kadhafi justifie également une telle mesure.

Les plans transitoires de l'opposition, déjà élaborés dans le détail, prévoient des élections pour un parlement de transition dans les huit mois et l'élaboration d'une constitution qui fera ensuite l'objet d'un référendum. L'intégration des différents acteurs politiques et sociaux dans la nouvelle Libye sera surtout déterminante pour la réussite d'une transition pacifique vers un ordre libéral et démocratique. Malgré le soutien apparemment large de la population en faveur de la rébellion, il faut supposer l'existence d'une minorité non négligeable fidèle au régime dont l'intégration à moyen terme dans le nouvel ordre est la condition fondamentale à la stabilité de la nouvelle Libye. Il faut certes, au vu des graves infractions aux droits de l'homme commises par le régime, répondre à l'appel

à des sanctions et à la justice – mais il faut simultanément éviter l'impression d'une persécution des anciens partisans de Kadhafi principalement dictée par la vengeance car on a besoin de leurs connaissances technocratiques et administratives pour l'avenir.

Cela vaut d'autant plus pour la position vis-à-vis des plus grandes tribus qui collaboraient traditionnellement avec le régime. La vue souvent postulée de la Libye comme une société tribale est certes déplacée puisque près de 80 % de la population vit dans des villes. Mais il ne faut pas sous-estimer l'influence des tribus – surtout parce qu'elles ont été directement encouragées par le régime précédent – par rapport aux autres Etats nord-africains. Il faut tenir compte, en plus des tribus, de la plus grande minorité ethnique, les Berbères (environ 10 pour cent de la population), et de leur revendication d'autonomie culturelle après des décennies d'arabisation forcée. Les tribus berbères provenant des montagnes de Nafusa au sud de Tripoli ont compté de manière décisive dans la conquête de Tripoli et représentent donc un facteur militaire important.

Richesse naturelle

La réussite de l'intégration des différents courants politiques et des groupes tribaux et ethniques dépend aussi de la question du contrôle futur des ressources pétrolières du pays. Avant la guerre, les revenus de l'exportation de pétrole représentaient 95 % des recettes d'exportation et 80 % des revenus de l'Etat. Les recettes pétrolières constituaient en outre la base financière du pouvoir de l'ancien régime reposant sur des réseaux de patronage. Face à l'importance mise en relief de l'industrie pétrolière – environ quatre cinquièmes des gisements se situent dans la partie orientale de la Libye – il convient d'observer de très près les décisions du gouvernement de transition dans ce secteur et le pourvoiement des ministères clés.

La richesse naturelle de la Libye promet en principe des perspectives positives pour l'avenir économique du pays. Le gaspillage colossal des revenus de l'Etat et la mauvaise gestion par le clan Kadhafi ont eu pour conséquence un niveau de développement de la Libye bien en deçà de ses capacités. Les données socio-économiques de la Libye indiquent un grand potentiel d'évolution, mais une réduction de la dépendance par rapport aux exportations de pétrole semble urgente. Un élargisse-

Comparaison entre la Libye, la Tunisie et l'Égypte

	Libye	Tunisie	Égypte
Population (2010, en millions)	6,5	10,5	84,5
Indice de développement humain (2010, classement de 169 pays)	53	81	101
PNB par habitant (2008 PPA US\$)	16 999	8 509	5 840
Taux d'alphabétisation (%)	89	78	66
Utilisateurs d'Internet (2009, %)	5,5	33,5	20

Sources: Human Development Index; Banque mondiale

ment de la coopération économique avec d'autres Etats du Proche-Orient comme la Turquie ou le Qatar et avec l'Europe s'impose.

La sécurité est la clé

La condition indispensable à la mise en place de la vision démocratico-constitutionnelle pour la Libye et à la réalisation de son potentiel économique est de rétablir le plus rapidement possible la sécurité publique et le respect général du pouvoir étatique central dans l'ensemble du pays. C'est certainement le plus grand défi auquel se verra confrontée la nouvelle direction du pays et deux aspects se trouvent à l'avant-plan. Premièrement, le pays est encore sous la menace des activités de guérilla des partisans de Kadhafi après la conquête des derniers bastions de ce dernier, d'autant plus que le maintien de certaines unités spéciales comme la brigade Khamis n'a pas été éclairci.

Deuxièmement, l'asphyxie du régime a inévitablement entraîné un effondrement temporaire de l'ordre public surtout à Tripoli. Bien que le Conseil de transition ait avancé des plans détaillés pour la prise en charge administrative de la capitale, comme p.ex. assurer l'infrastructure critique et garantir l'approvisionnement, leur mise en œuvre s'avère difficile. Il est utile, pour pouvoir bientôt dissoudre les unités rebelles hétérogènes qui agissent au fond de manière autonome et contrôlent actuellement Tripoli, d'établir rapidement les forces policières envisagées, principalement recrutées dans les régions mêmes. La légitimité de la nouvelle direction se mesurera largement, à Tripoli et dans l'ouest du pays, à l'aune de son aptitude à éviter de donner l'impression d'un vide du pouvoir.

Il faut bâtir à moyen terme des organes de sécurité contrôlés de manière démocratique et représentatifs à l'échelle nationale. Il est vrai que le gros de l'armée régulière était déjà passé de bonne heure du côté des rebelles, mais les forces armées, négligées pendant des dizaines d'années,

se sont en réalité dissoutes. Une dissolution de la majorité des forces armées de l'opposition, composées de **jeunes volontaires**, ira vraisemblablement aussi de pair avec la retombée des hostilités.

Changement de rôle pour l'Occident

Pour que la construction de la nouvelle Libye puisse réussir, l'Occident doit aussi repenser et ajuster son rôle dans le processus de transformation. Même si les acteurs occidentaux ont marqué de manière décisive le déroulement de la guerre civile libyenne, ils doivent, dans l'ère post-Kadhafi, passer au second plan et se cantonner à des prestations de soutien.

Le rôle de l'OTAN a, tout à fait dans le sens d'une dérive de mission (*mission creep*), fortement changé pendant le conflit. Bien qu'elle se soit initialement déclarée **impartiale** dans la guerre civile libyenne et engagée à **protéger les civils ainsi qu'à imposer** une zone d'exclusion aérienne, elle a ensuite changé de stratégie en raison de l'impasse militaire qui s'ébauchait et est devenue le facteur décisif de l'issue de la guerre (cf. analyse CSS n° 91 [☞](#)). En tant que partie prenante de facto de la guerre du côté des rebelles, l'OTAN a préparé par la suite le terrain pour que le Conseil de transition arrive à Tripoli. Plus de 5 000 cibles militaires ont été endommagées ou détruites dans le cadre de plus de 20 000 missions des forces aériennes et ont ainsi affaibli de manière décisive la machine de guerre de Kadhafi. Parallèlement, la France et la Grande-Bretagne, les deux forces motrices derrière l'intervention de l'OTAN, ont pour leur part fourni une formation militaire aux rebelles, les ont approvisionnés en armes et en argent et les ont probablement soutenus directement au sol par l'intermédiaire de forces spéciales.

L'effondrement du régime Kadhafi peut assurément être qualifié de réussite pour l'OTAN. Elle a réussi à éviter largement les massacres de la population annoncés par Kadhafi. Elle a en outre montré

qu'elle était encore capable d'agir militairement quand les Etats-Unis se limitaient à des fonctions de soutien comme les renseignements et le ravitaillement en vol. Mais l'OTAN a payé un prix politique élevé pour ce succès. Sa contribution active au changement de régime forcé en Libye ne se justifie guère du point de vue du droit international. En raison de la surinterprétation délibérée de la résolution 1973 de l'ONU par l'Occident, il se peut que les Etats disposant d'un droit de veto comme la Chine et la Russie ne s'empressent pas, à l'avenir, de prêter de nouveau la main pour autoriser l'usage de la force en vue d'assumer une «responsabilité de protéger» de la communauté internationale dans des conflits intra-étatiques. **L'opération militaire** a aussi creusé de profondes fissures dans le camp occidental. L'absence de l'Allemagne a affaibli l'OTAN sur le plan politique et torpillé le projet d'une politique étrangère de l'UE. La **télécommande stratégique** et l'instrumentalisation opérationnelle de l'OTAN par Paris et Londres vont elles aussi encore faire parler à Bruxelles. A cela vient s'ajouter le fait qu'il est encore tout à fait impossible de prévoir quand l'OTAN déclarera la fin de son opération actuelle en Libye et confiera la protection des civils au nouveau gouvernement libyen.

Le fait que quelques Etats occidentaux veulent aussi participer en première ligne à la reconstruction de la Libye n'est pas très étonnant. Avec la **décision d'une intervention militaire**, une Libye stable et démocratique est devenue pour la France et la Grande-Bretagne la clé de voûte de leur propre politique au Proche-Orient et en Afrique du Nord. Le surcroît d'attention accordé à la Libye par l'Occident s'explique en outre par de nombreuses raisons pratiques étant donné l'importance de ses gisements de pétrole et de gaz pour l'approvisionnement énergétique européen et le rôle de la Libye comme pays de transit pour la migration subsaharienne vers le nord. A cela viennent s'ajouter des craintes que la Libye ne puisse devenir un nouveau lieu de refuge du terrorisme djihadiste mondial si la reconstruction échoue.

Mais les Européens et les Etats-Unis feraient bien de ne pas faire de la Libye un projet de state-building dominé par l'Occident. Outre les données structurelles très prometteuses du pays et l'aptitude jusqu'à présent convaincante du Conseil de transition à diriger, la nécessité d'une réconciliation nationale et d'un soutien intérieur plus vaste de la révolution parle aussi en

faveur d'une certaine retenue de la part de l'Occident. Les expériences faites dans les Balkans, en Irak et en Afghanistan au cours de la dernière décennie ont en outre fait clairement ressortir les limites du state-building selon des critères occidentaux.

Prestations d'appui possibles

Il ne faut aujourd'hui ni concepts d'Etat occidentaux ni objectifs de transformation ambitieux. Les initiatives à cet égard doivent venir du nouveau gouvernement de transition. Les acteurs externes devraient plutôt, à l'heure actuelle, définir des offres d'aide spécifiques auxquelles le Conseil de transition peut avoir recours au besoin.

La question des troupes de paix a longtemps dominé les débats sur ce thème. De nombreuses propositions d'envoi de Battlegroups de l'UE, de Casques bleus de l'ONU, d'unités de l'Union africaine ou de contingents de maintien de la paix purement musulmans circulent déjà. Mais le problème est que l'on ne peut pas détecter pour le moment un besoin clair en troupes internationales. Le fait que le Conseil de transition ait catégoriquement refusé jusqu'à présent le stationnement de soldats ou d'observateurs internationaux en attirant l'attention sur l'état d'esprit de la population libyenne est encore plus important. Il ne faut certes pas exclure qu'il puisse réviser sa position si la situation sécuritaire se dégrade. Mais, même s'il révisé sa position, l'utilisation spécifique de compétences de gendarmerie serait plus indiquée qu'une mission de paix classique couvrant l'ensemble du territoire.

Le Conseil de transition exigera éventuellement une expertise dans le domaine du state-building. Un vaste éventail de prestations d'appui est concevable ici. Les thèmes utiles comprennent par exemple la mise sur pied d'institutions constitutionnelles et de nouvelles structures policières, la mise sur pied de nouvelles forces armées sous contrôle civil, les questions de constitution, le soutien électoral, la diversification économique ou même des aspects pratiques comme le désarmement et la réinsertion des rebelles. L'Occident doit cependant être prêt, dans toutes ces activités, à accepter les solutions locales, p.ex. en ce qui concerne le rôle futur de l'Islam dans l'ordre social libyen.

La Libye n'a pas besoin d'aide au développement. La libération des avoirs libyens à l'étranger, qui se montent à plus de 100

milliards de CHF, est par contre urgente. L'action humanitaire d'urgence est également nécessaire immédiatement, en particulier en ce qui concerne l'approvisionnement en eau, les soins médicaux et le retour des réfugiés.

Il faut clarifier les choses en Suisse

La Suisse fournit depuis mars 2011 une aide humanitaire à la population libyenne. Elle a aussi demandé fin août à l'ONU de libérer la moitié des avoirs libyens bloqués en Suisse (qui se montent à un total de 650 millions de CHF). Mais le Conseil fédéral a en outre également signalé sa volonté de soutenir à plus long terme la transformation de la Libye.

Un tel engagement supplémentaire serait d'une part facile à concevoir. Une transition réussie de la Libye est dans l'intérêt de la Suisse du point de vue de la politique sécuritaire, migratoire, énergétique et économique. La Suisse dispose aussi de l'expertise concernée, par exemple dans des domaines comme la réforme du secteur de la sécurité, le déminage, la promotion de la démocratie, le partage fédéral du pouvoir et des ressources naturelles ou le développement économique. A cela vient s'ajouter le fait que la Suisse jouit d'un bonus de sympathie dans une grande partie de la société libyenne depuis qu'elle a osé emprisonner un membre de la famille Kadhafi à Genève (cf. analyse CSS n° 77 ).

D'autre part, la Suisse ne devrait entreprendre un tel engagement que dans le cadre d'une stratégie nord-africaine comprenant tous les ressorts et départements. Une telle stratégie est encore en suspens. La nouvelle orientation de la stratégie suisse en Afrique du Nord adoptée par le Conseil fédéral le 11 mars 2011, qui définit trois piliers: transition démocratique, développement économique et migration et protection, n'offre que des points de repère rudimentaires. Des acteurs comme la DP IV, la DDC, le SECO ou l'Office des migrations se coordonnent aujourd'hui en groupes thématiques. Ils ont aussi ouvert au Caire et à Tunis des bureaux de programme communs. Mais il est indispensable que la priorisation des pays bénéficiaires, des objectifs et des activités soit faite tout en haut, dans le cadre d'une approche pangouvernementale («Whole-of-Government»), si la Suisse veut apporter une aide durable à la transition en Afrique du Nord.

Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Experts ayant contribué à cette analyse:
Roland Popp et Daniel Möckli

Commande d'analyses et abonnement:
www.ssn.ethz.ch

Parus précédemment

- N° 99: Une Europe fragmentée dans un Congo instable
- N° 98: Al-Qaïda après les bouleversements arabes et la mort de Ben Laden
- N° 97: Le Pakistan après Ben Laden: un constat
- N° 96: Politique extérieure de l'UE: nouvelles structures, anciennes faiblesses
- N° 95: Caucase du Nord: instabilité croissante dans le sud de la Russie
- N° 94: Conflit au Proche-Orient: nouveau contexte, nouvelle dynamique
- N° 93: Le Brésil: puissance économique à se profiler en politique étrangère
- N° 92: La lutte pour les avions de combat: gagnants et perdants
- N° 91: Opération militaire en Libye: l'OTAN prise dans un dilemme
- N° 90: Sécurité humaine: genèse, débats, tendances
- N° 89: Désarmement nucléaire: une voie semée d'embûches
- N° 88: Le progrès biotechnologique: un défi sécuritaire
- N° 87: Gestion civile des crises de l'UE: un bilan intermédiaire
- N° 86: L'OTAN et la défense antimissile: chances et questions en suspens
- N° 85: Le sommet de l'OTAN: résolutions ambitieuses, réalisations incertaines
- N° 84: La Force africaine en attente
- N° 83: Sanctions économiques: arme miracle ou échec?
- N° 82: Les services de renseignement contraints à la réforme
- N° 81: Politique européenne de la Suisse: où conduit la voie bilatérale?
- N° 80: Privatisation de la sécurité: limites de l'externalisation militaire
- N° 79: Démocratisation après les conflits: pièges de l'influence extérieure
- N° 78: Drones: applications militaires et débats politiques
- N° 77: Affaire libyenne: bilan de la gestion de la crise par la Suisse