

Élections en Libye : Une transition démocratique troublée

Par **Noamane Cherkaoui**

Résumé

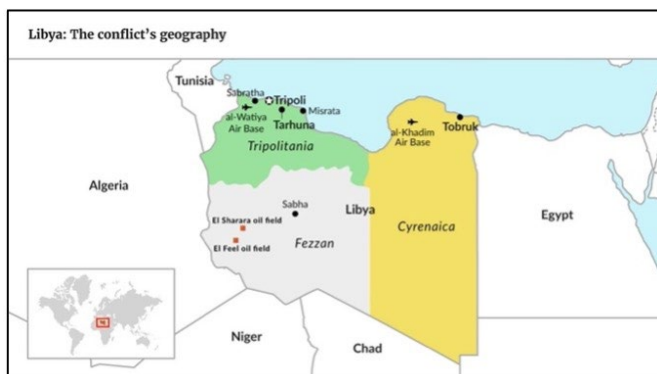
Le processus de transition démocratique en Libye est peut-être en péril du fait de l'aggravation de la crise multidimensionnelle dans le pays. La nature internationalisée de celle-ci a sapé la stabilité intérieure, de nombreux pays se disputant l'influence et le butin de la guerre. Ces rivalités se sont invitées dans un processus électoral qui, à l'origine, devait être un moyen d'acquérir une légitimité. Bien au contraire, elle risque d'être dévoyée, ce qui consoliderait la division et augmenterait les risques de reprise du conflit. Un report des élections de décembre, une prolongation de la période de transition et des institutions divisées sont à nouveau envisageables, reflétant des situations connues. En définitive, il est urgent d'organiser des élections et de faciliter une transition représentative en Libye pour assurer la stabilité et le développement attendus.

Introduction

Depuis la chute de Mouammar Kadhafi, le dictateur libyen en place pendant 42 ans, en 2011, la situation dans le pays change constamment. Un transfert de pouvoir relativement pacifique en 2012 a cédé la place à une guerre civile en 2014, à un processus de paix géré en 2015, à une autre guerre civile en 2019, et à une paix fragile depuis fin 2020. Dans la situation actuelle, le gouvernement d'unité nationale (GNU), reconnu par l'ONU et formé en mars 2021 après la conclusion d'un accord de partage du pouvoir entre les élites, est la seule autorité légitime du pays. La formation du GNU

a impliqué un forum de 74 membres votant sur des listes électorales comprenant le Premier ministre et un Conseil présidentiel distinct, composé d'un membre de chacune des trois provinces historiques de la Libye - la Tripolitaine, la Cyrénaïque et le Fezzan (Figure 1). Le GNU a toutefois vu son mandat contesté par des acteurs influents, tant nationaux qu'étrangers. Par conséquent, cette note se propose d'aborder le contexte international et les dynamiques actuelles de la transition démocratique en Libye, dans la perspective des élections prévues le 24 décembre 2021, jour de l'indépendance du pays.

Figure 1 : Carte de la Libye



Source : Geopolitical Intelligence Services

État des lieux

Le gouvernement actuel - le GNU - a été précédé par le gouvernement d'entente nationale (GNA), créé en 2015 par l'Accord politique libyen (APL), signé à Skhirat, au Maroc, et dont ce dernier a été l'un des médiateurs, sous les auspices de l'Organisation des Nations unies (ONU). L'APL représentait une opportunité de rassembler les acteurs autour d'un gouvernement d'unité et d'offrir une solution consensuelle aux problèmes internes qui avaient déjà torpillé les processus de paix organiques internes.

Alors que le GNA était en place, les institutions du pays sont restées divisées entre les régions occidentale et orientale. Parmi elles, le gouvernement, la Chambre des représentants, la Banque centrale et la Société pétrolière nationale. Dans la partie occidentale, le GNA était dirigé par le Premier ministre Fayez el-Sarraj, et dans la partie orientale, le principal acteur était Khalifa Haftar, un ancien général renégat à la tête des Forces armées arabes libyennes (FAAL). Le GNA a été soutenu principalement par la Turquie et le Qatar, alors que Khalifa Haftar bénéficiait du soutien matériel de la Russie, des Émirats arabes unis (ÉAU), de l'Égypte, de la France, de l'Arabie saoudite et de la Jordanie (pour des raisons différentes et à des niveaux d'engagement différents) dans ses efforts contre le GNA, malgré sa reconnaissance par la résolution 2259 de l'ONU¹.

Cette situation a atteint son paroxysme le 4 avril 2019, lorsque Haftar a lancé une offensive contre Tripoli². Dans un enregistrement publié sur Facebook, Khalifa Haftar a

déclaré la guerre au gouvernement de Tripoli, soutenu par les Nations unies. Le GNA, pris par surprise, a ordonné à ses forces de sécurité de se mobiliser et a annoncé le lendemain une contre-offensive baptisée « Volcan de la colère »³. S'agissant des soutiens internationaux de Haftar, la Russie, qui a bloqué une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU demandant l'arrêt de l'offensive, et d'autres pays considéraient Haftar comme la solution de l'homme fort qui servait le mieux leurs intérêts de politique étrangère. Même le conseiller à la sécurité nationale américain de l'époque, John Bolton, avait donné à l'offensive de Haftar le feu vert tacite de son administration⁴. Le résultat fut une guerre qui fit rage pendant des mois à la périphérie de Tripoli, avec de lourdes conséquences humanitaires.

C'est cette situation qui a finalement conduit à la conférence de Berlin, une initiative dirigée par l'Allemagne, qui s'est tenue le 19 janvier 2020 et qui cherchait essentiellement à réunir autour d'une même table des puissances internationales influentes pour qu'elles acceptent de cesser d'alimenter le conflit en Libye. Cette conférence s'inscrivait dans le processus de Berlin, la deuxième étape de l'initiative en trois étapes lancée en 2019 par l'envoyé spécial des Nations unies de l'époque, Ghassan Salamé, pour mettre fin à la « troisième guerre depuis 2011 »⁵. Al-Sarraj et Haftar étaient tous deux présents mais ne se sont pas rencontrés et n'ont pas participé aux principaux pourparlers. Dans l'ensemble, c'était un moyen pour les pays européens principalement de montrer qu'ils avaient toujours des intérêts clés dans le dossier libyen et qu'ils avaient un rôle à jouer aux côtés des pays qui avaient acquis le statut de puissances : la Russie et la Turquie. L'embargo des Nations unies sur les armes, en vigueur depuis 2011, était un élément clé de la conférence, et les participants ont accepté d'y adhérer⁶, même si aucune conséquence n'était prévue s'ils ne le respectaient pas.

Malheureusement, l'embargo sur les armes, fondement essentiel du processus de Berlin, a été immédiatement violé par les participants invités et les signataires de

1. <https://www.un.org/press/en/2015/sc12185.doc.htm>

2. <https://www.libyaobserver.ly/news/khalifa-haftar-declares-war-tripoli>

3. <https://www.aljazeera.com/news/2019/04/libya-gna-forces-announce-counteroffensive-defend-tripoli-190407121535177.html>

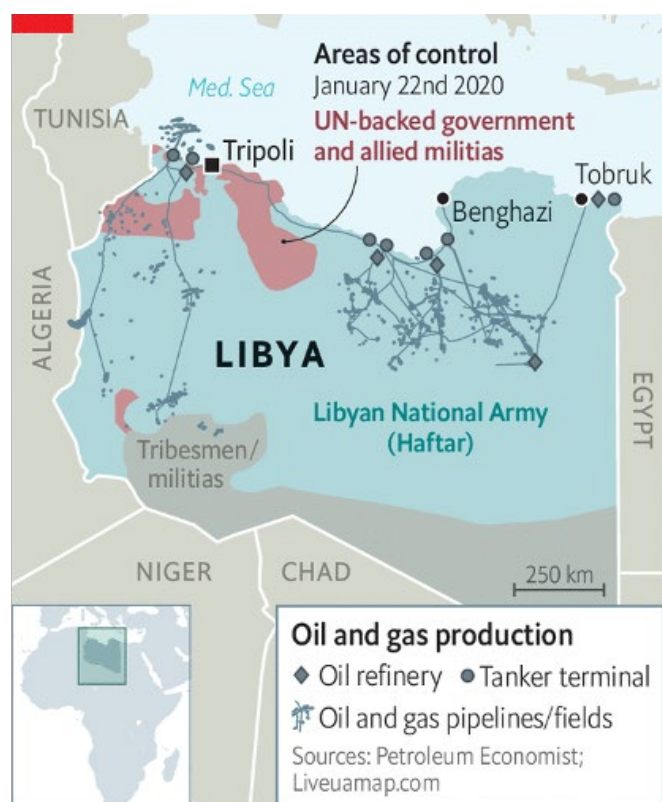
4. <https://www.nytimes.com/2020/04/14/world/middleeast/libya-russia-john-bolton.html>

5. <https://unsmil.unmissions.org/remarks-srsg-ghassan-salamé-united-nations-security-council-situation-libya-29-july-2019>

6. <https://reliefweb.int/report/libya/berlin-conference-libya-conference-conclusions-19-january-2020>

l'accord. Le 25 janvier 2020, la Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL) a déclaré qu'au cours des dix jours précédents, de nombreux vols de fret et autres vols avaient été observés qui atterrissaient dans les aéroports libyens des régions occidentale et orientale du pays et fournissaient des armes technologiquement avancées, des véhicules blindés, des conseillers et des combattants aux parties⁷. Le 12 février, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la résolution 2510, qui soutient les conclusions de la conférence de Berlin, avec quatorze voix pour et l'abstention de la Russie⁸. Ce n'était que de la poudre aux yeux, comme le souligne clairement un rapport envoyé au CSNU en septembre 2020⁹. Ce rapport indiquait que huit pays avaient continuellement violé l'embargo. Toujours selon ce rapport, les Émirats arabes unis et la Russie ont envoyé cinq avions cargo remplis d'armes en Libye le 19 janvier 2020, jour de la conférence de Berlin et à une période où les FAAL de Haftar contrôlaient la majeure partie du territoire libyen (Figure 2).

Figure 2 : Situation en janvier 2020



The Economist

7. <https://unsmil.unmissions.org/unsmil-statement-continued-violations-arms-embargo-libya>

8. <https://www.un.org/press/en/2020/sc14108.doc.htm>

9. <https://www.nytimes.com/2020/09/03/world/middleeast/libya-russia-emirates-mercenaries.html>

Sur le terrain, alors que la guerre se poursuivait à Tripoli, le vent a commencé à tourner irrémédiablement lorsque le GNA a repris la base aérienne stratégique d'Al-Watiya le 18 mai. C'était la seule base aérienne détenue par les FAAL dans la partie occidentale de la Libye, essentiellement sous le contrôle de Haftar depuis 2014¹⁰— qui avait été utilisée à des fins logistiques et pour lancer des frappes aériennes. En définitive, ce fut la stratégie militaire hybride de la Turquie qui s'avéra efficace, et son soutien fut essentiel pour faire pencher l'offensive en faveur du GNA. Son intervention a permis de reconquérir la supériorité aérienne de la FAAL, essentiellement grâce à son drone turc Bayraktar TB2¹¹, mais ce processus avait déjà commencé en janvier 2020 avec le déploiement de systèmes de défense aérienne dans l'ouest libyen¹². La prise d'Al-Watiya a été consolidée après qu'une ressource clé des FAAL, le groupe russe Wagner, ait commencé à retirer ses mercenaires peu après la fin de l'opération¹³. Ce revers était important car les FAAL dépendaient fortement de l'appui de Wagner. Selon le Département de la Défense américain¹⁴, Wagner avait porté ses effectifs en Libye à environ 3.000 personnes au cours du deuxième trimestre de 2020. Par la suite, le 4 juin, les forces du GNA prirent le contrôle total de Tripoli. Cela marquait la fin de la bataille, puisque les FAAL et Wagner commençaient à se déployer vers Syrte, une ville stratégique à l'ouverture du croissant pétrolier au centre de la Libye. Si le GNA a d'abord tenté de s'emparer de Syrte, ses efforts ont été contrecarrés et, peu à peu, Syrte est devenue le point central. Aujourd'hui, une ligne entre Syrte et Joufra sépare les deux camps, et les bases aériennes qui s'y trouvent voient « le mouvement d'avions de chasse étrangers et d'avions cargo fournissant un soutien logistique aux mercenaires étrangers... [se poursuivre] sans relâche. »¹⁵.

Après la conclusion d'un cessez-le-feu en septembre 2020 par des représentants militaires du GNA et des FAAL¹⁶, le processus de paix a été accéléré. Ceci a abouti au Forum de dialogue politique libyen (FDPL), qui a tenu ses premiers

10. <https://www.theguardian.com/world/2020/may/18/forces-allied-to-libyan-government-retake-key-al-watiya-airbase>

11. <https://www.mei.edu/publications/turning-tide-how-turkey-won-war-tripoli>

12. <https://edam.org.tr/en/turkeys-air-defense-system-deployments-to-libya/>

13. <https://www.thetimes.co.uk/article/elite-russian-mercenaries-wagner-group-run-out-of-tripoli-by-turkish-forces-j5bqcmjlz>

14. <https://www.dodig.mil/reports.html/Article/2331453/lead-inspector-general-for-east-africa-and-north-and-west-africa-counterterrorism/>

15. <https://reliefweb.int/report/libya/united-nations-support-mission-libya-report-secretary-general-s2021752-enar>

16. <https://news.un.org/en/story/2020/10/1076012>

pourparlers à Tunis en novembre et sa convention à Genève en février 2021, au cours de laquelle ses 74 membres ont choisi une nouvelle autorité exécutive pour remplacer le GNA. Résultat inattendu, la liste des poids lourds, qui comprenait le ministre de l'Intérieur du GNA et le président du Parlement, a perdu ses positions¹⁷. En revanche, dans le cadre d'un vote tactique, une liste composée d'un membre du GNU dirigé par Abdelhamid Dabaiba (un riche homme d'affaires de l'ère Kadhafi) et d'un Conseil présidentiel dirigé par Mohamed al-Menfi (un ancien ambassadeur en Grèce) a émergé. Bien qu'il s'agisse d'un arrangement imposé par le haut et les élites, le LPDF a atteint un objectif premier : accepter des élections qui se faisaient attendre, une dynamique qui allait bientôt être instrumentalisée.

Contexte international

Le conflit internationalisé de la Libye a vu de nombreux États étrangers se disputer l'influence dans ce pays d'Afrique du Nord, avec des conséquences profondes, principalement pour les Libyens, mais aussi pour les sociétés africaines, la région euro-méditerranéenne et le monde dans son ensemble. Au nombre des États intervenants figurent, selon le Département de la Défense des États-Unis (Figure 3), la Russie, l'Égypte, les Émirats arabes unis, la France, la Turquie et l'Italie.

Figure 3 : Rapport trimestriel de l'inspecteur général principal du département de la défense juillet-septembre 2020¹⁸

Nations Supporting the GNA and LNA

| | Diplomatic | Military | Economic | Intelligence/Counterterrorism | Social Media Disinformation |
|---|------------|----------|----------|-------------------------------|-----------------------------|
| Supporting the Government of National Accord (GNA) | | | | | |
| Turkey | • | • | • | • | • |
| Qatar | • | • | | | |
| Italy | • | | | • | |
| Germany | • | | | | |
| Supporting the Libyan National Army (LNA) | | | | | |
| Russia | • | • | • | • | • |
| Egypt | • | • | • | | |
| United Arab Emirates | • | • | • | | |
| France | • | • | | • | |
| Chad | | • | | | |
| Jordan | | • | | | |
| Sudan | | • | | | |
| Saudi Arabia | | | • | | |

Sources: USAFRICOM J22, response to DoD OIG request for information, 20-4 NWA 11A and 11B, 9/28/2020; Lead IG analysis derived from open sources.

17. <https://www.libyaherald.com/2021/02/05/breaking-new-libya-government-selected-by-lpdf-in-geneva/>

18. <https://www.dodig.mil/Reports/Lead-Inspector-General-Reports/Article/2427451/lead-inspector-general-for-east-africa-and-north-and-west-africa-counterterrori/>

La Russie a été un acteur clé en Libye, soutenant les FAAL militairement et économiquement. Elle espère obtenir un accès préférentiel aux réserves pétrolières ainsi qu'une autre base navale pour encercler l'OTAN et remédier à son handicap stratégique traditionnel, à savoir l'absence de multiples bases en eaux chaudes. Elle est généralement considérée comme un faiseur de roi en raison de sa relation pragmatique avec la Turquie et de sa position non idéologique, bien qu'elle agisse en dehors du droit international avec Wagner, une société militaire privée¹⁹. Les Émirats arabes unis, dont l'approche est axée sur l'idéologie, ont activement soutenu les FAAL par procuration, entre autres en acheminant des mercenaires soudanais²⁰. Les Émirats arabes unis bénéficient d'une armée de l'air bien équipée et d'immenses ressources financières, mais ils se sont montrés plus prudents récemment avec l'arrivée de Joe Biden dans le bureau ovale. Il convient de noter que, si aucun homme fort ne sort victorieux en Libye, la stratégie globale des Émirats arabes unis, qui consiste à réprimer certaines formes de gouvernement, s'en trouverait mise à mal. La France a soutenu Haftar et les FAAL. Comme les ÉAU, elle a pris position en faveur de Haftar en tant qu'individu, même s'il a posé des problèmes en matière de mise en place de processus politiques. Paris a nommé un fonctionnaire particulièrement favorable à Haftar, Paul Soler²¹, au poste d'envoyé spécial et le ministre français des Affaires étrangères Le Drian estime que Haftar « fait partie de la solution »²². Cependant, elle a également essayé de jouer sur les deux tableaux et n'est donc généralement pas considérée comme sincère par les responsables occidentaux. La France a une présence forte et historique dans la région ; ce qui accentue l'importance du Fezzan (sud de la Libye) : Total sécurise ses investissements pétroliers depuis les années 50 et la France importait plus de 15% de ses besoins en pétrole brut de Libye avant 2011.²³ L'Égypte a une frontière avec la Libye et fait partie de l'axe tacite ÉAU-France, partageant la position ferme des Émirats arabes unis contre l'islamisme dans la région. Bien qu'elle soutienne Haftar, l'Égypte est plus pragmatique que les autres pays et a accueilli certains pourparlers diplomatiques, notamment ce que l'on appelle la voie militaire. Depuis l'installation du GNU, le Caire a pris

19. <https://carnegieendowment.org/2020/06/02/implausible-deniability-russia-s-private-military-companies-pub-81954>

20. <https://undocs.org>

21. <https://www.theafricareport.com/24823/france-libya-marshall-haftar-the-controversial-friend-of-the-elysee/>

22. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/libye/evenements/article/jean-yves-le-drian-la-france-est-en-libye-pour-combattre-le-terrorisme-02-05-19>

23. https://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/02/libyan_oil>

ses précautions, en rouvrant son ambassade à Tripoli et en signant récemment 14 protocoles d'accord et six accords avec le gouvernement dans divers domaines²⁴. La Turquie a résolument soutenu le GNA reconnu par la communauté internationale, signant des accords bilatéraux sur la délimitation des frontières maritimes et la coopération militaire. Ainsi, une coordination étroite avec le GNU a été mise en place, notamment sur les questions de sécurité²⁵ et la Turquie bénéficie d'une présence permanente dans des bases à Tripoli et Misrata. Elle a surtout des intérêts économiques en Libye, comme de précieux marchés de reconstruction (en créant la plus grande usine de béton de Libye en février 2021²⁶), mais aussi pour faciliter une stratégie anti-encerclement. Les États-Unis et leur diplomatie en Libye ont été revitalisés par l'administration Biden, qui a nommé comme envoyé spécial pour le pays Richard Norland, son ambassadeur des États-Unis dans le pays. Cette dynamique s'est traduite par un renforcement du leadership, une insistance sur la nécessité de contribuer à faciliter les élections de décembre et l'exigence que toutes les forces étrangères quittent immédiatement le sol libyen. L'objectif est avant tout de contenir l'influence grandissante de la Russie et d'éviter un encerclement potentiel de l'OTAN. L'Italie, qui a historiquement intégré la Libye en tant que colonie (formellement entre 1912-1947²⁷), entretenait de bonnes relations avec le GNA, qui se sont transformées en relations efficaces avec le nouveau gouvernement. Cependant, son approche a parfois été critiquée car elle a encouragé les factions orientales. Les hydrocarbures libyens couvrent 10% des besoins énergétiques de l'Italie²⁸ (qui importait plus de 20 % de son pétrole brut de Libye avant 2011²⁹) et ses intérêts se situent principalement dans la partie orientale de la Libye. À cet égard, ENI, la société énergétique italienne, a récemment annoncé qu'elle allait étendre sa présence offshore en Libye afin d'accroître la production de gaz³⁰.

24. <https://english.ahram.org.eg/News/423233.aspx>

25. <https://aawsat.com/home/article/2885561/-«استمرار»-تدريب-القوات-اللبنانية>

26. <https://www.dailysabah.com/business/economy/turkeys-karanfil-group-establishes-libyas-largest-concrete-factory>

27. <https://history.state.gov/countries/libya>

28. <https://www.theafricareport.com/37172/libya-italy-refuses-to-choose-between-tripoli-and-haftar/>

29. https://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/02/libyan_oil>

30. <https://www.upstreamonline.com/field-development/big-project-management-contract-up-for-grabs-in-libya/2-1-1074398>

Transition démocratique post-conflit

Depuis sa formation, le gouvernement d'union nationale a fonctionné pour l'essentiel comme prévu, s'appuyant sur le consociationalisme et divers réseaux de patronage pour gouverner. Il a notamment adopté une approche privilégiant la carotte, d'abord à l'égard du Parlement, puis du public, qui a bénéficié d'aides financières comme la nouvelle allocation de mariage³¹ et une augmentation des salaires des enseignants³². Le Premier ministre du GNU, Dabaiba, entretient des relations historiques avec les élites libyennes ; en effet, il est remarquable que le lieu où son cabinet a été approuvé, le complexe Ouagadougou Hall, à Syrte (qui a été construit dans les années 1990 et qui est l'un des plus grands d'Afrique), ait été supervisé par Ali Dabaiba, le cousin d'Abdelhamid et un proche collaborateur de Kadhafi³³. Il a été construit par l'Organisation pour le développement des centres administratifs (ODAC), un organisme public chargé des grands projets d'infrastructure du secteur public, sous l'influence historique de la famille Dabaiba (et qui a annoncé une nouvelle série de projets³⁴). Lorsque le Premier ministre Dabaiba a formé son premier cabinet de 35 ministres, malgré un mandat de neuf mois seulement, il était évident que ce dernier pourrait éventuellement tenter de retarder les élections prévues et, par conséquent, la transition. Sur ce point, avec un accord de partage du pouvoir confortablement mis en place, il n'a pas été le seul. Si les élections sont un objectif admirable et doivent être une priorité, de nombreux écueils n'ont pas été abordés, dans certains cas délibérément. Il s'agit notamment de l'absence de base constitutionnelle, pour laquelle la Haute Commission électorale nationale avait fixé la date limite du 1er juillet 2021 afin de disposer d'un délai suffisant pour les préparatifs³⁵. Les délégués du FDPL n'ont toutefois pas pu se mettre d'accord lors de négociations houleuses, les divergences portant principalement sur la question de savoir qui devrait être autorisé à se présenter et si les élections devraient être purement et simplement

31. <https://akhbarlibya24.net/2021/08/13/-مليار-لعدم-الزواج-الدبية-يعلن-تيني-ال/>

32. <http://alwasat.ly/news/libya/333631>

33. <https://akhbarlibya24.net/2014/10/10/22773/>

34. <https://www.libyaherald.com/2021/09/02/odac-to-reactivate-70-projects-worth-ld-459-million-in-eastern-libya/>

35. <https://www.africatnews.net/article/-1-أغسطس-ما-لم-يتحقق-في-1-بوليو>

reportées. En conséquence, en août, le comité du FDPL « a reconnu que toutes les possibilités de parvenir à un compromis sur une proposition unique [pour une base constitutionnelle] avaient été épuisées et a, par conséquent, demandé à la MANUL de transmettre » quatre propositions différentes³⁶.

Par la suite, après des mois d'impasse, le président de la Chambre des représentants, Aguila Salah - un allié historique de Khalifa Haftar - a unilatéralement proclamé une loi électorale présidentielle le 9 septembre 2021, qui a suscité une vive opposition³⁷, en raison de sa portée et du contournement par Salah du Haut Conseil d'État (HCS) à Tripoli, bien que sa contribution soit requise par l'article 23 de l'APL. Qui plus est, le règlement de la Chambre des représentants (bien que modifié à maintes reprises de manière opportune au cours des dernières années) a été violé au cours du processus en raison de l'absence de majorité qualifiée et de vote parlementaire³⁸. Pour compléter le caractère inquiétant du modèle présidentiel fort prévu par la loi, l'article 12 fait office de garde-fou ; il dispose que tout candidat (civil et militaire) sera considéré comme suspendu de ses fonctions trois mois avant l'élection (désormais amendé à la date de dépôt de sa candidature³⁹) mais qu'il puisse reprendre ses fonctions s'il perd⁴⁰. Cela bénéficie notamment à Haftar, qui a nommé le 22 septembre son chef d'état-major Nadhuri au poste de commandant général des FAAL, en se refusant lui-même jusqu'au 24 décembre⁴¹. Haftar cherche à consolider son influence faiblissante et à gagner en crédibilité à travers des élections, qu'il veut que ses forces sécurisent⁴², bien que cet effort soit essentiellement limité à sa base en raison de son bilan en matière de droits de l'homme. À l'inverse, le Haut Conseil d'État (HCS), bien qu'étant un organe consultatif, a réagi en adoptant ses propres lois électorales qui interdisent aux officiers des forces armées de se présenter aux élections présidentielles

et instaurent un parlement bicaméral⁴³. La nature de ce différend est résumée par la façon dont la Haute Commission des élections nationales, après avoir reçu la loi, l'a renvoyée à la Chambre des représentants pour s'assurer que ses « textes sont à l'abri de toute contestation judiciaire » (y compris l'article 12) tout en confirmant que « les premières mesures pour mettre en place cette loi » ont été prises⁴⁴. La création d'un comité mixte avec des représentants de la Chambre des représentants et du HCS peut être un moyen d'aller de l'avant (comme celui récemment accueilli par le Maroc)⁴⁵, même si certains problèmes peuvent en définitive s'avérer insurmontables. Pour autant, l'envoyé spécial de l'ONU, Ján Kubiš, qui a rencontré Haftar à de nombreuses reprises contrairement à son prédécesseur, a considéré la loi d'Aguila comme légitime malgré ses divers problèmes⁴⁶. D'importants États étrangers ont également indiqué leur soutien préliminaire au cadre⁴⁷ ; cela peut indiquer qu'Aguila Salah exploite efficacement l'élan international en faveur des élections. En effet, la Chambre des représentants a fait suivre la loi sur les élections présidentielles par une loi parlementaire de manière tout aussi unilatérale (et sans quorum). Dans sa tentative d'avoir le beurre et l'argent du beurre, la Chambre des représentants a fait valoir que le FDPL avait éliminé le rôle consultatif du HCS, même si la Chambre des représentants n'avait pas reconnu la feuille de route du FDPL dans ses lois électorales et si elle avait indûment décalé les élections (les élections parlementaires doivent avoir lieu un mois après les élections présidentielles). Par ailleurs, l'intégrité des élections⁴⁸, le manque de facto d'autorité nationale du GNU⁴⁹ (similaire au mandat du GNA) pour sécuriser les élections, et un processus technique fragmenté (comme pour l'enregistrement des électeurs et des candidats ; les cartes d'électeurs doivent encore être émises alors que la liste des candidats reste indéterminée) sont

36. <https://unsmil.unmissions.org/lpdf-bridging-proposals-committee-concludes-its-deliberations-proposal-constitutional-basis>

37. <https://www.reuters.com/world/africa/libyan-parliament-speaker-says-election-plan-approved-2021-09-09/>

38. <http://alwasat.ly/news/libya/332295>

39. <https://parliament.ly/-/تصريح-المتحدث-الرسمي-باسم-مجلس-النواب-9->

40. <https://parliament.ly/-/قانون-رقم-1--لسنة-2021-م-بشأن-انتخاب-رئيس-الد-ال>

41. <https://www.middleeasteye.net/news/libya-elections-haftar-steps-down-military-role-run-president>

42. <https://www.alarabiya.net/north-africa/2021/07/24/-/حفر-يدعو-للبيين-للمشاركة-بكتافة-في-الانتخابات>

43. <https://www.libyaobserver.ly/news/high-council-state-approves-constitutional-basis-libya-elections>

44. <https://aac-news.com/المفوضية-تطالب-مجلس-النواب-بتعديل-6-موا/>

45. <https://unsmil.unmissions.org/unsmil-statement-conclusion-hor-hcs-consultative-meeting-rabat-morocco-0>

46. <https://unsmil.unmissions.org/remarks-security-council-ján-kubiš-special-envoy-secretary-general-libya-and-head-united-nations-0>

47. <https://ly.usembassy.gov/statement-by-the-embassies-of-france-germany-italy-the-united-kingdom-and-the-united-states-in-libya-on-the-24-december-2021-libyan-elections/>

48. <https://www.libyaobserver.ly/news/haftar-loyalists-launch-his-libya-president-elections-campaign>

49. <https://apnews.com/article/business-africa-middle-east-libya-khalifa-hifter-Oe7eb1d3d4c2db59ffe4a81da02c1f4e>

d'autres préoccupations. Si les élections se déroulent dans des conditions contestées, la crise en Libye se poursuivra.

L'absence de budget officiel du gouvernement est un autre problème qui entrave le processus de transition. Bien qu'elle ait initialement annoncé la composition du budget en mars⁵⁰, la Chambre des représentants a, à plusieurs reprises, entravé les progrès sur ce front, l'utilisant comme un moyen de pression et refusant de l'approuver si de nombreuses conditions changeantes ne sont pas remplies⁵¹. L'une des principales raisons du report du budget est l'insistance du GNU à en affecter officiellement une partie au financement des FAAL⁵², nonobstant son statut d'entité non étatique opérant en dehors du cadre du droit national. Le ministre des Finances du GNU a récemment admis qu'il avait payé les salaires des FAAL alors qu'il ne disposait pas des données requises, notamment sur les bénéficiaires des fonds⁵³, même si cette opération a été suspendue depuis. Cela rappelle l'une des formes traditionnelles de génération de fonds des FAAL : exploiter l'hybridité de ses forces pour soutirer des fonds aux organes de l'État⁵⁴. Qui plus est, compte tenu de la détérioration des relations entre les institutions en Libye, Haftar a redonné à Abdallah al-Thani, l'ancien chef du gouvernement parallèle dans l'est de la Libye, un rôle politique au sein des FAAL⁵⁵. La perspective d'un nouveau gouvernement parallèle établi dans l'est de la Libye n'est pas mince comme l'a menacé le président de la Chambre des représentants, Salah⁵⁶. De plus, le vice-premier ministre libyen chargé de la région orientale, Hussein al-Qatrani, a récemment critiqué le Premier ministre Dabaiba pour avoir été à l'origine de dissensions et n'avoir pas fait suffisamment de concessions aux circonscriptions orientales. Ce dernier a implicitement inclus l'accès limité aux caisses de l'État pour les salaires des FAAL et le fait qu'un ministre de la

défense officiel n'ait pas été nommé⁵⁷, Al-Qatrani a à la fois suggéré et réfuté la possibilité d'un gouvernement parallèle, tout en notant que les appels à un nouveau blocus pétrolier ont augmenté.

Les tensions entre les entités étatiques sont symbolisées par le retrait ostensible de la confiance au GNU par la Chambre des représentants le 21 septembre, alors même que le vote enfreignait les cadres juridiques, que le quorum requis n'était pas atteint et que des allégations de fraude avaient été émises⁵⁸. Cette initiative a été immédiatement rejetée par l'ONU et le HCS⁵⁹, et a accentué l'incertitude à un moment critique de la transition en Libye. Ceci tient aux graves répercussions possibles de cette décision, notamment sur l'autorité du GNU, les négociations budgétaires et les perspectives d'un gouvernement parallèle. Le vote a donné lieu à des manifestations à Tripoli, les manifestants demandant la dissolution de la Chambre des représentants et exprimant leur soutien au Premier ministre Dabaiba⁶⁰, qui a été autorisé à se présenter aux élections bien que cela soit contraire à la feuille de route du FDPL⁶¹. Un autre différend a également porté sur les positions souveraines, un processus dans lequel le Maroc a joué un rôle de médiateur important. En effet, le HCS et la Chambre des représentants se sont réunis à Bouznika, au Maroc - conformément à l'article 23 de l'APL - à plusieurs reprises pour décider de l'allocation des positions⁶², avec la Chambre des représentants qui a annoncé une longue liste de noms en avril⁶³. Cela étant, les progrès ont été limités en raison des désaccords entre les parties sur les exigences en matière de sélection et de procédure.

Une autre relation qui a suscité de sérieuses tensions concerne le secteur pétrolier de la Libye. Mustafa Sanalla, le chef de la National Oil Corporation (NOC) en place depuis 2011, a vu son autorité contestée par le nouveau ministre du Pétrole, Mohamed Aoun, qui nourrit de la rancœur à son encontre depuis des années et qui était

50. <https://www.libyaakhbar.com/business-news/1491760.html>

51. <https://al-ain.com/article/libya-representatives-libya-budget>

52. <https://www.alaraby.co.uk/politics/-عقيلة-صالح-يطلب-الدببة-بمنح-قوات-حفتر-ميزانية-لتنفيذ-مهامها>

53. <https://twitter.com/libyaalahrartv/status/1435604483803856896?s=20>

54. <https://www.chathamhouse.org/2020/03/development-libyan-armed-groups-2014>

55. https://arabic.rt.com/middle_east/1260479-ليبيا-حفتر-يعين-قيادات-عسكرية-ويكلف-الثني-بالادارة-السياسية

56. <https://www.reuters.com/world/middle-east/libya-headed-back-square-one-post-gaddafi-turmoil-if-polls-delayed-parliamentary-2021-07-27/>

57. <https://www.alquds.co.uk/مؤعد-الانتخابات-اللبيبة-المد/>

58. <https://www.alaraby.co.uk/politics/-تشكيك-في-صوابية-جلسة-سحب-الثقة-من-الحكومة-اللبيبة-هل-وقع-التزوير؟>

59. <https://www.libyaobserver.ly/news/unsmil-rips-hor-%C2%AO-no-confidence-motion-says-gnu-remains-legitimate>

60. <https://www.reuters.com/world/middle-east/libya-pm-draws-crowd-mass-wedding-protest-against-parliament-2021-09-24/>

61. <https://www.albayan.ae/world/arab/2021-10-02-1.4260226>

62. <https://www.maroc.ma/en/news/2nd-round-bouznika-inter-libyan-dialogue-global-agreements-criteria-filling-positions>

63. <https://www.libyaherald.com/2021/04/29/10-candidates-nominated-by-hor-for-sovereign-positions/>

auparavant un fonctionnaire du gouvernement parallèle de l'Est de la Libye.⁶⁴ Cette dynamique a conduit, entre autres, Aoun à suspendre Sanalla et ce dernier à ignorer cette ordonnance⁶⁵, insistant sur ses bonnes relations avec le GNU⁶⁶ et suggérant que le ministre du pétrole outrepassait son autorité. En effet, le PM Dabaiba a émis une décision annulant cette ordonnance⁶⁷, affichant ainsi son influence. Cependant, comme Aoun a depuis émis une nouvelle ordonnance suspendant Sanalla le 19 octobre⁶⁸, la lutte pour le pouvoir se poursuivra sans qu'aucune proposition de décentralisation efficace ne soit en vue.

Il y a tout de même quelques points positifs. Parmi ceux-ci, le fait qu'un gouvernement uni soit actuellement en place, ce qui est une évolution bienvenue après des années de deux gouvernements parallèles, et qu'aucune guerre ne soit en cours, contrairement à l'année dernière. Les gouvernements étrangers se sont également disputés les marchés et l'influence du GNU et beaucoup ont rouvert leurs ambassades à Tripoli, bénéficiant de l'environnement apparemment stable⁶⁹. La route côtière entre Misrata et Syrte, une importante voie de commerce et de transport, a finalement été rouverte après avoir été fermée en 2019⁷⁰. Cette réouverture est intervenue près de deux mois après l'annonce par le Premier ministre Dabaiba de sa réouverture, une décision prise après des mois de marchandage, une longue période de déminage et plusieurs réunions entre les principales parties prenantes. Les attentes ont toutefois été progressivement revues à la baisse. Bien que l'envoyé spécial des Nations unies, M. Kubiš, poursuive ses engagements auprès des parties prenantes nationales et internationales pour mobiliser le soutien au « processus politique à plusieurs voies, facilité par les Nations unies,

dirigé par les Libyens et contrôlé par les Libyens »⁷¹, le processus politique est au point mort. Il n'existe pas de loi électorale consensuelle définissant la manière dont les élections de décembre seront organisées, ce qui laisse également planer des doutes sur l'intégrité des élections et les plans de reconstruction de l'État après le scrutin.

Au-delà du processus politique, l'instabilité du secteur de la sécurité reste un problème majeur. Khalifa Haftar a organisé un défilé militaire illégal en juillet 2021 (qui a fait, étonnamment, deux morts⁷²), et ses FAAL, un réseau de milices formalisées, opèrent en toute impunité à Benghazi, qui a été le théâtre de nombreux assassinats et enlèvements cette année⁷³. Haftar a récemment déclaré dans un discours qu'il « n'hésitera pas à reprendre les combats pour imposer la paix par la force »⁷⁴, révélateur de son attitude à l'égard des solutions apolitiques, et que la FAAL « ne sera soumise à aucune autorité [politique] »⁷⁵. Le cessez-le-feu est toujours en vigueur au moment de la rédaction de la présente note, mais les Nations unies ont également déployé des observateurs du cessez-le-feu en Libye⁷⁶; mais, malgré sa valeur rhétorique élevée, le suivi n'est pas une fin en soi, notamment en raison des limitations de mandat et de capacités. En tout état de cause, l'option d'un autre blocus pétrolier, similaire à celui mis en place par la FAAL en janvier 2020⁷⁷, reste possible. Les soutiens étrangers de Haftar sont également déterminants pour ses efforts, car il est tributaire de leur financement et de leurs armes. Les combattants étrangers (il y en a eu jusqu'à 20.000 en Libye, selon l'ONU⁷⁸), sont un élément important de la stratégie des protagonistes extérieurs ; la Russie s'appuie sur Wagner et les Émirats arabes unis sur les mercenaires soudanais Janjawid. S'attendre à ce que ces États renoncent à leur influence est illusoire, d'autant que ce que l'on peut considérer comme leur principal adversaire, la Turquie,

64. <https://www.menas.co.uk/blog/profile-libyas-new-minister-of-oil-gas-dr-mohamed-oun/>

65. <https://libyareview.com/16080/sanalla-libyan-oil-minister-does-not-have-authority-to-suspend-me/>

66. <https://www.facebook.com/noclibya/posts/3107853996105356>

67. https://www.masrawy.com/news/news_publicaffairs/details/2021/9/19/2092237/الديسة-بالغي-قرار-وقف-رئيس-المؤسسة-الوطنية-الليبية-للفظ-عن-العمل

68. <https://www.libyaherald.com/2021/10/19/oil-minister-aoun-suspends-noc-chairman-sanalla-from-his-post-and-refers-him-for-investigation-for-a-second-time/>

69. <https://apnews.com/article/libya-africa-europe-spain-middle-east-b802474d9e715be8bbf2227c040c3437>

70. <https://www.reuters.com/world/africa/fear-hope-libyas-reopened-highway-2021-08-12/>

71. <https://unsmil.unmissions.org/lead-berlin-2-conference-un-special-envoy-held-consultations-national-and-international-high-level>

72. <https://www.libyaakhbar.com/libya-news/1574352.html>

73. <https://www.reuters.com/world/libya-investigate-discovery-bodies-benghazi-2021-03-19/>

74. <https://the arabweekly.com/dbeibahs-message-haftar-volcano-anger-libyas-army>

75. <https://www.bbc.com/arabic/inthepress-58175118>

76. <https://libyareview.com/17913/first-group-of-un-ceasefire-monitors-arrive-in-libya/>

77. <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/18/erdogan-tells-europe-to-support-tripoli-government-or-face-new-threats>

78. <https://apnews.com/article/africa-libya-elections-north-africa-united-nations-faa14b50c17d2a462e755bd6e31f0709>

qui compte également des mercenaires syriens dans le pays, entretient une relation de sécurité formelle avec le GNU qu'elle peut exploiter en cas de retrait supposé, contrairement à d'autres. Deux développements positifs sont à noter à cet égard : Tripoli a accueilli une « Conférence de stabilisation de la Libye » le 21 octobre à laquelle ont participé de nombreuses parties prenantes internationales⁷⁹, et la Commission militaire mixte (CMM) 5+5, composée de cinq responsables militaires du GNA et des FAAL, qui ont récemment convenu d'un plan d'action sur le « retrait des mercenaires, des combattants étrangers et des forces étrangères de Libye »⁸⁰. Toutefois, le premier s'est concentré davantage sur la forme que sur le fond et, en ce qui concerne le second, un membre du CMM a confirmé, peut-être de manière prémonitoire, qu'aucun calendrier de mise en œuvre n'avait été fixé⁸¹.

Il n'y a toujours pas de voie vers la responsabilisation, malgré les promesses du Premier ministre Dabaiba⁸² et le Conseil présidentiel qui a récemment lancé un programme de réconciliation nationale. À ce jour, ces efforts se sont concentrés sur les amnisties, comme celles d'Al-Saadi Kadhafi et d'Ahmed Ramadan, respectivement fils et secrétaire personnel de Mouammar (connu sous le nom de « boîte noire »)⁸³. Cette dynamique est d'autant plus marquée que des dizaines de fosses communes continuent d'être découvertes dans la région de Tarhouna depuis le départ des forces de Haftar en 2020. Une découverte récente a été faite au lendemain de l'assassinat de Mohamed al-Kani, qui a tyrannisé Tarhouna pendant des années avec ses frères⁸⁴. Leur milice, la Kaniyat, a été placée sur la liste des sanctions par les États-Unis et le Royaume-Uni⁸⁵ et a été largement dénoncée pour ses tactiques brutales (bien que la Russie ait empêché le Conseil de sécurité des Nations

unies d'inscrire le groupe sur une liste noire⁸⁶) ; elle s'est maintenant principalement dispersée dans l'est et le centre de la Libye. Malheureusement, le fait de ne pas tenir compte des appels à la responsabilité et à la justice réparatrice n'a fait que polariser la société libyenne, les séquelles de la guerre de l'année dernière se manifestant encore sous la forme de mines posées par le groupe Wagner⁸⁷. Malgré le manque de recours traditionnels dans le système judiciaire libyen, la Mission indépendante d'établissement des faits sur la Libye, du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, dirigée par l'ancien ministre marocain des droits de l'homme, Mohamed Aujjar, a récemment achevé sa première visite en Libye⁸⁸. Sans surprise, la mission a conclu que « toutes les parties aux conflits, y compris les États tiers, les combattants étrangers et les mercenaires, ont violé le droit humanitaire international, en particulier les principes de proportionnalité et de distinction, et certains ont également commis des crimes de guerre »⁸⁹.

Conclusion

En conclusion, la crise actuelle qui frappe la Libye est multidimensionnelle. Sa nature internationalisée a mis à mal la stabilité intérieure, de nombreux pays se disputant l'influence et le butin de la guerre. Ces rivalités se sont immiscées dans un processus électoral qui était à l'origine envisagé comme un moyen d'obtenir une légitimité. Il risque plutôt d'être détourné, ce qui serait un développement à vue très réduite qui consoliderait la division et augmenterait les risques de rechute dans le conflit. Un report des élections de décembre, une prolongation de la période de transition et une division des institutions sont désormais possibles, ce qui rendrait la situation semblable, sous ces aspects, à celle qui a suivi l'accord de Skhirat. De plus, le cessez-le-feu d'octobre 2020 comprend des dispositions essentielles, notamment le départ des mercenaires et la facilitation d'un processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), qui n'ont pas été mises en œuvre.

79. <https://www.libyaobserver.ly/news/final-statement-libya-stabilization-conference-reiterates-no-more-foreign-intervention>

80. <https://unsmil.unmissions.org/jmc-55-meets-geneva-develop-action-plan-withdrawal-mercenaries-foreign-fighters-and-forces-libya>

81. <https://africanews.dz/بدء-تنفيذ-خطة-ترحيل/>

82. https://www.masrawy.com/news/news_publicaffairs/details/2021/3/10/1984702/-الدببة-سنعلم-من-أهل-تحقيق-المصالحة-الوطنية-في-ليبيا

83. <https://apnews.com/article/africa-libya-elections-north-africa-united-nations-faa14b50c17d2a462e755bd6e31f0709>

84. <https://www.hrw.org/news/2021/01/07/libya-militia-terrorized-town-leaving-mass-graves>

85. <https://www.reuters.com/world/uk-sanctions-libyan-al-kaniyat-militia-its-leaders-statement-2021-05-13/>

86. <https://www.reuters.com/article/us-libya-security-un-idUSKBN28101P>

87. <https://twitter.com/DabaibaHamid/status/1372651065196343299?s=20>

88. <https://www.africanews.com/2021/08/27/un-fact-finding-mission-on-libya-concludes-first-visit-to-libya/>

89. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=27625&LangID=E>

Pour aider la Libye à sortir de cette période sombre, deux recommandations essentielles et interdépendantes s'imposent. Tout d'abord, les Nations unies doivent être habilitées à aller au-delà des accommodements et à assurer une médiation efficace dans le conflit politique, à garantir la réussite des élections et à mettre en œuvre une réforme durable du secteur de la sécurité. En matière de médiation, la dépendance des Nations unies à l'égard du Forum de dialogue politique libyen s'est avérée restrictive ; dès son lancement, il était évident qu'il s'agissait d'un arrangement entre élites. Parmi les participants réunis par la Mission d'appui des Nations unies en Libye (MANUL) dans le cadre d'une approche descendante, se trouvaient des figures du passé recyclées et à la crédibilité douteuse, et le processus n'a pas été aussi transparent que beaucoup l'avaient espéré au départ. Ceux que l'ancien envoyé spécial par intérim des Nations unies, M. Williams, qualifiait de « dinosaures politiques »⁹⁰ devraient voir leurs plateformes réduites. C'est la raison pour laquelle un processus politique et électoral ancré dans des principes représentatifs et technocratiques est nécessaire. La réforme du secteur de la sécurité contribuerait à encourager la bonne gouvernance et à sortir de la situation où des groupes armés disparates se sont comportés comme des mandataires sous différentes autorités, ont détourné des fonds publics et se sont livrés à la traite des êtres humains. La réforme du secteur de la sécurité limiterait également la capacité des États étrangers à agir de mauvaise foi, vu leur soutien indispensable à certains groupes armés.

Deuxièmement, le processus de paix en Libye doit être protégé contre les auteurs de troubles. Si les sanctions et l'isolement des auteurs de troubles (une des principales failles de ces dernières années) ont constitué un avantage tactique pratiquement inexploité en raison des considérations géopolitiques en jeu, les sanctions devraient viser les acteurs étrangers et locaux connus pour leur non-coopération et mauvaise foi, et ce avant qu'ils ne perdent leur influence. L'adoption récente par la Chambre des représentants des États-Unis de la loi sur la stabilisation de la Libye, qui prévoit des outils comme des sanctions et un soutien à la gouvernance démocratique, constitue une évolution positive à cet égard.⁹¹ En définitive et compte tenu de l'urgence de la tenue d'élections, une transition représentative doit être facilitée en Libye afin d'apporter au pays la paix, la stabilité et le développement qui se font attendre. Il reste à voir si cela se produira et si les décideurs politiques sauront saisir cette fenêtre d'opportunité qui se referme.

90. <https://libyaalahrar.net/williams-political-dinosaurs-in-libya-risk-being-extinct/>

91. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1228>

À propos de l'auteur, Noamane Cherkaoui

Noamane Cherkaoui est chercheur en géopolitique et sécurité de l'Afrique du Nord au sein de l'unité de veille et d'analyse stratégique du Policy Center for the New South. Il est diplômé de l'Université d'Otago en Nouvelle-Zélande avec le Prix du Doyen. Il possède également un diplôme de troisième cycle en relations internationales de l'université de Leicester, sa thèse portant sur le conflit internationalisé de la Libye dans une perspective sécuritaire.

À propos de Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South: Un bien public pour le renforcement des politiques publiques. Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.



Policy Center for the New South

Suncity Complex, Building C, Av. Addolb, Albortokal Street,
Hay Riad, Rabat, Maroc.

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

Website : www.policycenter.ma