

La Libye, croisée des chemins ou sentier tortueux ?

Avec la création de l'État, la politique étrangère libyenne devra changer : les pays arabes, l'Afrique du nord et subsaharienne, les Touaregs et le pétrole sont quelques-uns des fronts ouverts.

Imad Mansour

La transition en Libye sera un processus long et ardu qui mettra en jeu la lutte pour gagner des positions entre les nombreuses factions qui dessinent le nouveau paysage politique du pays. La légitimité de la transition et l'autorité responsable de la même sont en jeu, en raison de la direction et la portée des changements. Bien que toutes les factions libyennes soient d'accord sur le fait qu'une rupture avec le passé est nécessaire, la nature des changements à venir reste confuse. Dans cette situation critique, les Libyens cherchent un guide dans le Conseil national de transition. Et ce qui est plus important, la structure et le fonctionnement des institutions internes, qui devront être constituées auront des conséquences importantes sur tout ce que la Libye peut et veut faire dans le contexte extérieur.

Historiquement, et contrairement au protectorat français de la Tunisie voisine, la colonisation italienne de la Libye détruisit les institutions précoloniales, sombrant le pays dans l'incertitude sur sa capacité à forger une unité nationale après l'indépendance (Lisa Anderson, *The State and Social Transformation in Tunisia and Libya, 1830-1980*, Princeton University Press, 1986). Avec la fin de la colonisation, la monarchie libyenne (aussi bien avant qu'après l'essor du pétrole, au début des années soixante) éradiqua tout espace pour l'organisation des intérêts politiques et n'appuya pas la création de l'État, dans le sens de créer des institutions formelles autour desquelles la société aurait pu se structurer ; cette combinaison perpétua un chemin pour stabiliser la gouvernabilité basée sur des alliances familiales ou tribales, pratiques qui purent se maintenir grâce aux revenus du pétrole (Dirk Vandewalle, *Libya Since Independence: Oil ans State-building*, Cornell University Press, 1998). Ainsi, pendant quatre décennies, l'État libyen fut plutôt une émanation de son leader qui démantela systématiquement les institutions politiques, constitua un État autour de sa personne et utilisa la stratégie du « diviser pour vaincre » afin d'affaiblir toute opposition interne. Bien que la fragilité des institutions puisse être vue comme un obstacle aujourd'hui, cela peut aussi être l'occasion de construire un État viable et moderne sur une base solide. La transition institutionnelle de la Libye est connectée à son

entourage régional et international à travers sa politique étrangère qui, de nombreuses façons, est une extension de sa politique intérieure.

Cet article analyse la « nouvelle » Libye dans le contexte international. On y étudie les différentes dynamiques que le régime devra affronter vers l'extérieur et leur impact sur les changements internes, en particulier sur la formation de l'État. Cet article se centre aussi sur les conséquences internationales des changements internes. Pour cela, le contexte international libyen sera analysé à travers une approche systémique, centrée surtout sur les dynamiques de sécurité.

L'approche systémique

Une approche systémique permet de diviser le complexe contexte externe de la Libye en systèmes et d'analyser, ainsi, les dynamiques les plus significatives de chaque système. La politique étrangère libyenne a une influence et est influencée par les dynamiques de différents systèmes de son contexte extérieur.

Un système présente une série d'agents (acteurs étatiques et non étatiques) qui interagissent avec des dimensions données (proximité géographique, sécurité, économie, etc.). Les systèmes, même en agissant par paramètres, ne sont pas des entités séparées, mais au contraire ils interagissent par effet de contagion ou en partageant des acteurs. Dans ce contexte multi-systémique changeant, je tenterai d'analyser si les dynamiques émergentes représentent des ruptures (ruptures absolues avec les modèles du passé) ou des continuités (modifications des modèles existants) pour ainsi pouvoir évaluer la nature et la portée de la stabilité ou instabilité, ainsi que les incertitudes que doit affronter la nouvelle Libye. Qui plus est, je chercherai dans ces systèmes des opportunités (comme par exemple la construction de structures de sécurité opératives) et/ou des limitations (rivalités) qui pourraient influencer les options disponibles pour le régime libyen dans sa recherche de l'intérêt national. Cet article se centrera sur cinq systèmes du contexte le plus proche : les États

arabes, l'Afrique du Nord, l'Afrique subsaharienne, les tribus touaregs et le pétrole.

Le système des pays arabes

Ce système est constitué par les membres de la Ligue arabe. Il présente trois aires importantes connectées de façon intrinsèque : l'aire idéologique, l'aire de la sécurité et l'aire économique.

En ce qui concerne les idées, le *Printemps arabe* représente un resurgissement de l'idée simple, mais puissante, de l'autodétermination en tant que véhicule à travers lequel les sociétés reprennent l'initiative pour qu'il leur soit possible d'imaginer leur propre avenir et transformer leurs discours figurés en des réalités à travers des pratiques de gouvernement inclusives. Ce qui est plus important, ces sociétés exigent de grands changements à leurs régimes. Un régime détient la plus haute autorité dans la prise de décisions sur les questions de la société et il agit en son nom dans la politique mondiale. Il se guide par un discours fait d'idées sur comment la société perçoit qu'elle devrait être gouvernée au niveau interne et comment le régime devrait se comporter à l'extérieur. À partir de ce discours, l'on décide comment gérer les questions économiques et politiques. Il sert, de plus, comme guide pour que le régime puisse identifier à l'extérieur aussi bien des opportunités (par exemple, pour élargir les relations commerciales ou les alliances avec les États amis) que des menaces (la guerre civile dans un État limitrophe ou la réorganisation des capacités militaires d'ennemis) et pour définir quelles sont les politiques extérieures qu'il devrait adopter.

Définir l'intérêt national, c'est s'écarter de la logique de la permanence d'individus au pouvoir pour refléter avec une plus grande précision les questions relevables pour la société en général. Dans les prochains mois, le contenu du nouveau discours libyen va peu à peu se développer. Dans ce processus, la seule chose dont nous soyons certains est que le régime rompra avec toutes les pratiques de gouvernement d'avant 2011 et que les Libyens devront présenter de nouvelles lignes discursives. Le changement idéologique, quoi qu'il advienne, conduira à de plus grandes implications dans le système arabe.

En ce qui concerne la sécurité, nous sommes témoins de l'attention que les régimes prêtent à la réforme des politiques et des institutions internes et de l'engagement à avancer dans la construction d'États plus égaux et inclusifs. En même temps, on retrouve en général une surestimation et une concurrence dans le terrain de la politique étrangère, et une aversion à la polarisation des rhétoriques et à l'intervention externe dans les affaires internes des États voisins.

Ces dynamiques renforceront une réalité : les faibles – pour ne pas dire inexistantes – accords collectifs au sein du système en matière de sécurité, du moins à court terme. Pour la Libye, cette situation augmente la méfiance des acteurs du contexte, qu'ils soient étatiques ou pas, si l'on tient compte – surtout – du fait que ses vulnérabilités

en ce qui concerne la sécurité sont le résultat de l'héritage d'institutions nationales fracturées, et donc faibles. Ainsi donc, le coût de la surveillance et sécurité des frontières (en particulier face aux mercenaires, guérilleros au chômage et groupes terroristes) est voué à s'accroître.

Quoi qu'il en soit, la moindre réticence des autres États à intervenir dans les affaires libyennes, ainsi que celle de Libyens eux-mêmes à intervenir dans les affaires des autres États (par exemple, dans le financement des acteurs non étatiques qui s'épanouissent si bien sous le régime de Kadhafi) aura un impact positif dans la palliation de bon nombre des préoccupations au sujet de la sécurité interne et aidera à la consolidation du régime. Plus le régime interne de la Libye sera consolidé et stable, plus ils seront poussés à coopérer avec les organismes régionaux et internationaux au sujet de la sécurité collective, ce qui aidera la Libye à lutter contre les menaces.

En ce qui concerne l'économie, tant que les régimes ne jouiront pas d'une plus grande stabilité pour approfondir le travail d'élaboration de plans stratégiques (le plus important pour pouvoir développer le potentiel humain), le commerce, la main d'œuvre et les échanges financiers ne changeront pas de manière substantielle ; il est même possible que la situation empire quant aux prix, déjà élevés, des aliments et au manque de produits de base. Cependant, dans ce sous-système, les économies présentent le potentiel de développer des complémentarités à travers la construction de ponts entre les États possesseurs de différentes ressources naturelles, de recherche et de développement de main d'œuvre qualifiée et non qualifiée et de capital financier. La Libye sera bien placée pour attirer les opportunités qui surgiront sur tous ces fronts. Qui plus est, si le potentiel humain est un actif, on peut attendre beaucoup plus de la diaspora libyenne.

Finalement, le système en lui-même est un flux ; ainsi donc, le fait que la Libye présente un nouveau régime signifie que, probablement, elle se fera de nouveaux amis et, peut-être, de nouveaux ennemis. Le régime, en ce moment, est proche de la Tunisie, du Qatar et des EAU, mais il pourrait devoir affronter des tensions (et peut-être des relations conflictuelles) avec l'Algérie, qui s'est montrée quelque peu tiède vis-à-vis de la révolte libyenne.

Le système d'Afrique du Nord

Bien que ce système se définisse surtout par sa proximité géographique, il y a deux dimensions importantes à tenir en compte : le long conflit du Sahara et les relations avec l'Europe.

La rivalité prolongée entre l'Algérie et le Maroc au sujet du conflit du Sahara occidental impose de graves obstacles à la stabilisation de la zone. Les positionnements politiques sont intransigeants, les frontières fermées et la diplomatie est en échec, ce qui a un impact négatif sur la coordination nécessaire pour contrôler le mouvement de personnes, de drogues et d'armes légères, et d'autres questions de sécu-

rité qui préoccupent la Libye. Kadhafi était un appui important du Polisario, mais le nouveau régime soutient le Maroc, et l'Algérie reste l'unique alliée du Polisario. En effet, le changement en Libye a bénéficié le Maroc (parce que le Polisario est relativement affaibli) et porté préjudice à l'Algérie (qui a perdu un allié inconditionnel vis-à-vis du Sahara). Le changement semble refléter le désenchantement du régime de transition libyen face à la tiède réaction algérienne au sujet du soulèvement. Entre temps, l'Union africaine, en particulier le Parlement pan-africain, a demandé à un Maroc réticent de permettre que le peuple du Sahara occidental obtienne l'autodétermination, ce qui implique de mettre fin à ses revendications sur le territoire (Inter Press Service, 12 octobre 2011). La Libye pourrait avoir à élaborer une ligne politique plus claire sur le Sahara occidental, puisque leur propre révolte était guidée par les idées d'indépendance et d'autodétermination. Le principe qui se trouverait à la base de cette politique serait important pour la Libye, indépendamment de la perception du CNT au sujet de la capacité légitime ou illégitime du Polisario ou de la cohésion interne des représentants sahraouis (Al Arabiya, 31 octobre 2011, entretien avec un porte-parole du Tansiqiyya Mouradi al-Polisario, groupe qui se présente comme alternative au Polisario, et qui place d'anciens leaders du Polisario et d'autres activistes des camps de Tindouf dans une position délicate).

Les soulèvements en Libye, en Tunisie et en Égypte ont été un choc pour le système, une opportunité pour que la Libye réduise les tensions si elle révisé ses stratégies. Les politiques de maintien du conflit du Sahara occidental pendant des décennies, semblent répondre plus à une inertie politique et bureaucratique qu'à un calcul stratégique au service des intérêts nationaux des pays rivaux, en particulier le Maroc et l'Algérie. Ainsi donc, le nouveau régime libyen a l'opportunité de tenter d'adopter une approche diplomatique pour en finir avec le conflit du Sahara occidental. La Libye tirerait profit d'une plus grande sécurité et une moindre imprévisibilité (spécialement au sujet des flux d'argent, de mercenaires et d'armes à travers les frontières), et pourrait réduire les coûts économiques et humains avec la canalisation de ces ressources vers les secteurs civils et les projets de développement humain. Une approche de cette nature partant des Libyens serait, sans doute, bien reçue en Europe.

L'UE s'est longtemps inquiétée du trafic d'êtres humains, de l'immigration illégale et la contrebande d'armes légères à partir de pays d'Afrique du Nord (*European Action on Small and Light Weapons and Explosive Remnants of War*, Institut des Nations unies pour la Recherche sur le Désarmement, 2006). Au fil du temps, on a établi beaucoup de structures institutionnelles pour lutter contre ces menaces, faisant partie du vaste contexte des problèmes politiques et socio-économiques. L'UE a depuis longtemps démontré son intérêt vis-à-vis de la stabilité en Afrique du Nord, à travers des projets pour le développement socio-économique, l'aide technologique pour le secteur agricole, de meilleures pratiques de supervision et la forma-

tion pour améliorer des aspects concrets de la gouvernance locale. Dans cet activisme (et cette préoccupation) européen, il peut y avoir des opportunités pour le nouveau régime libyen. Il est vrai que les États européens sont responsables d'avoir appuyé les régimes exclusifs (dans toute l'Afrique du Nord) avec des armes utilisées pour anéantir les forces internes d'opposition, mais cela ne dispense pas les régimes d'Afrique du Nord de leur responsabilité pour agir contre leurs propres sociétés. Aujourd'hui, la Libye peut exiger une intervention sélective de l'UE à son avantage. Les défis de sécurité continuent à inquiéter la Libye mais l'aide de l'UE, en particulier, peut soulager certaines responsabilités du nouveau régime.

Le système de l'Afrique subsaharienne

Très probablement, bon nombre des problèmes de sécurité et structureaux de ce système continueront à poser des défis sérieux pour la politique étrangère et la diplomatie libyenne (du moins à court terme). Les relations entre l'Union africaine (UA), les États membres et la Libye sont marquées par des problèmes historiques. Le Conseil révolutionnaire libyen a considéré que l'UA et certains leaders africains ont eu une réaction certainement contrôlée face aux violations des droits de l'Homme par Kadhafi et son usage de la force, par rapport au ton qu'ils adoptèrent contre les attaques aériennes de l'OTAN. (Il faut signaler, cependant, que le Gabon, le Nigeria et l'Afrique du Sud – tous membres non permanents du Conseil de sécurité de l'ONU – votèrent pour la création de la zone d'exclusion aérienne). En même temps, les mauvais traitements infligés par certains Libyens à d'autres Africains (mercenaires ou immigrés) au cours du soulèvement, et indépendamment de leur généralisation, furent négativement perçus par les sociétés africaines. La source de ces récentes tensions se remonte à Kadhafi, qui exploita les divisions entre leaders africains en finançant ses objectifs personnels qui minèrent l'UA, en appuyant des chefs locaux et en donnant du travail au immigrés (CNN online, 5 octobre 2011). Les relations entre le nouveau régime libyen et les États d'Afrique subsaharienne – en particulier l'UA – vont exiger une diplomatie plus consciencieuse pour arriver, du moins, à une relation fonctionnelle.

Quelles que soient les difficultés dans les relations entre le nouveau régime libyen et ses voisins africains, ils partagent tous beaucoup d'intérêts communs et ils devront coopérer à nouveau à l'avenir pour faire face aux problèmes les plus urgents (Knox Chitiyo, « Has Africa Lost Libya? », *The Guardian*, 18 septembre 2011). La régulation de la circulation de personnes et le contrôle frontalier sont une question fondamentale qui exige un suivi coordonné. L'Afrique subsaharienne manque d'une architecture collective pour gérer les problèmes traditionnels et de sécurité humaine. Cette faiblesse prend origine, surtout, dans des institutions de sécurité interne délicates et la politisation des armées nationales. Puisque ceci ne changera pas à court terme, reste l'inconnue de quelles capacités ou in-

tentions ont les leaders d'Afrique subsaharienne pour participer dans la conception d'une nouvelle architecture de sécurité collective (Jeremy Keenan, « Libya and the Sahel's Nightmare Scenario », Al Jazira, 28 septembre 2011).

Pour la Libye, la dynamique complexe de ce système est qu'il se trouve au milieu d'un scénario de conflits entre puissances moyennes et grandes – en particulier l'Afrique du Sud, la Chine et les États-Unis. On ne sait pas le rôle de direction que pourrait jouer l'Afrique du Sud pour organiser les États africains et l'UA. On ne sait pas non plus quel rôle jouera ou imposera l'Africom (Commandement Africain des États-Unis) et quel effet aura la lutte pour la prééminence entre la Chine et les USA sur le continent africain. Il semble y avoir une tendance : les principales puissances (en particulier les USA et la Chine) cherchent des alliés régionaux dans les régimes et/ou les leaders tribaux, au lieu d'investir ou pousser ces leaders à se constituer en organisations de sécurité stables et durables. Il ne semble pas que les pressions sur le nouveau régime libyen dans ce domaine vont cesser d'aussitôt.

Le système des tribus touaregs

Pendant presque trois décennies, beaucoup de tribus touaregs reçurent personnellement de Kadhafi un appui financier, en échange de leur participation dans sa milice personnelle, qui ne ressemblait absolument pas à ce que l'on entend par une armée professionnelle. Il leur offrit aussi des terrains pour s'installer au sud de la Libye. L'approvisionnement en combattants mercenaires et en main d'œuvre bon marché par les leaders touaregs a perpétué un cycle où les pauvres et les marginaux ont été systématiquement exploités.

Ce système présente plus de limitations que d'opportunités pour le nouveau régime libyen. L'importance du nombre de personnes déplacées est de plus en plus claire et inquiétante, ainsi que le nombre de combattants entraînés et armés, et leur mouvement peut miner encore plus les frontières déjà poreuses du désert et nourrir les réseaux de trafiquants de drogues et d'armes légères. Les accords de sécurité pour gérer ces problèmes, en particulier avec des pays comme le Niger et le Mali (qui ont vécu des insurrections militaires dans le passé et qui souffrent de graves problèmes socio-économiques) n'existent tout simplement pas, car les régimes impliqués n'ont pas été capables d'accorder les objectifs et les politiques de sécurité ou pour le développement économique. Récemment, certains leaders touaregs ont déclaré leur intention de relancer un appel à l'indépendance.

La Libye peut être proactive – en particulier en déployant ses ressources pétrolifères – en améliorant sa sécurité frontalière et en cherchant à se coordonner avec, au moins, le Mali et le Niger, en plus de l'Algérie, le Nigeria et le Burkina Faso. À moyen et long terme, il serait plus important de mettre en marche un programme parallèle capable d'offrir des initiatives de développement socioéconomique dans les zones frontalières – et aussi

entre les pays impliqués. Ces initiatives sont absolument nécessaires pour pallier l'absence d'opportunités économiques et la pauvreté. Les résultats dans ce système et leurs impacts sur le contexte externe libyen dépendent aussi, en partie, des stratégies proposées par d'autres acteurs en dehors de la région, comme l'UE et l'ONU.

Le pétrole libyen en tant que système

Je le considère comme un système car il unit la Libye à l'économie politique globale et il forme une connexion centrale entre la Libye et les autres systèmes, en mettant les revenus du pétrole au service des objectifs de la politique étrangère. Kadhafi fit d'importants investissements dans la production et l'exportation de pétrole, mais il dépensa aussi des sommes énormes provenant de ce secteur pour des questions personnelles du régime et de ses fidèles.

Sous la pression de l'intégration dans le système arabe, et afin d'être plus efficient, le nouveau régime libyen, quel qu'il soit, devra promouvoir la production de pétrole et l'investissement des revenus. De plus, la demande globale de pétrole ne se réduira pas de façon significative dans un avenir proche (la Chine et l'Inde s'en chargeront). Donc, la Libye peut planifier stratégiquement sous des conditions de marché et de demande globale assez prévisibles.

Sur le front interne, il existe un grand potentiel pour que le nouveau régime réorganise la capacité de production, afin de satisfaire les objectifs stratégiquement planifiés. Ainsi donc, la Libye a l'occasion de développer un vaste projet de construction de l'État, et profiter du potentiel du pays dans des questions comme l'éducation, le développement de ressources humaines, les secteurs économiques... Sur le front extérieur, la Libye disposera des ressources pour investir dans les politiques de lutte contre les menaces à la sécurité, ou autres.

Au lieu d'une conclusion

La chute de l'ancien régime a donné le pouvoir au peuple libyen. Il va de soi que la rupture produira des résultats internes imprévisibles. De plus, avec le discours national changeant, la consolidation politique et le progrès dans la création de l'État, la politique étrangère de la Libye devra changer aussi.

La continuité dans le contexte extérieur de la Libye semble prévaloir. Cependant, la rupture interne a « dégelé » certaines dynamiques des différents systèmes qui entourent la Libye. Avec la toile de fond des problèmes sécuritaires, la prolifération des armes légères et des mercenaires est la question la plus préoccupante. Pour contrecarrer ces défis, on pourrait s'aider de régimes voisins repliés dans la consolidation et le développement intérieur, de l'aide de parties intéressées par une plus grande stabilité régionale et de l'exploitation du pétrole pour atteindre des objectifs en politique étrangère. Entre temps, la Libye et ses voisins devront re-apprendre à cohabiter. ■