

LABORATOIRE DE L'IRSEM 2012



Laboratoire de l'IRSEM n°11 – 2012

La gestion de la crise libyenne par l'Union africaine: chronique d'une impuissance annoncée

Dr Delphine Lecoûtre

L'Union africaine (UA) a été accusée d'impuissance dans sa gestion de la crise libyenne. Son attitude dans cette crise ne peut être comprise qu'en décryptant la relation complexe que le colonel Mouammar Kadhafi entretenait avec elle et avec les dirigeants du continent africain depuis près de quatre décennies. La création d'un Comité *ad hoc* de haut niveau de l'UA sur la Libye, l'élaboration de sa feuille de route et de son accord-cadre sont les résultats visibles de la stratégie développée par l'Organisation panafricaine, prônant dialogue et concertation entre les deux parties au conflit, le régime Kadhafi et les rebelles du Conseil national de transition (CNT), et s'opposant de fait à celle d'une communauté internationale (occidentale mais aussi arabe) plus partielle. L'UA a été handicapée par de profondes divisions entre les défenseurs ou obligés du colonel Kadhafi, et les partisans d'un soutien et d'une reconnaissance du CNT, tant au niveau du Conseil de paix et de sécurité que lors des Sommets. La chronologie et l'équation de la reconnaissance du CNT par les Etats membres et l'Organisation panafricaine mettent clairement en évidence ces divergences et rapports de force au sein du continent. Au résultat, la Libye aura bénéficié d'un « traitement de faveur » de la part de l'UA, caractérisé par la non-application de la Déclaration de Lomé de 2000 sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en évitant la suspension de son statut d'Etat-membre de l'Organisation panafricaine. L'UA, quant à elle, paiera le prix de ses atermoiements en étant somme toute marginalisée par la communauté internationale.



IRSEM

**1 place Joffre – case 46
75700 Paris SP 07**

<http://www.defense.gouv.fr/irsem>

ISSN : 2116-3138

ISBN : 978-2-11-129693-0



LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

**LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION
AFRICAIN.**

Chronique d'une impuissance annoncée

Dr Delphine Lecoutre

AVERTISSEMENT

Les opinions émises dans ce document n'engagent que leurs auteurs.
Elles ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère
de la défense.

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

Sommaire

INTRODUCTION.....	6
LA RELATION DE PUISSANCE ET D'INFLUENCE DU COLONEL KHADAFI AVEC L'ORGANISATION PANAFRICAINNE.....	9
<input type="checkbox"/> LE TROUBLE FÊTE DE L'OUA DANS LES ANNÉES 1970-1980	9
<input type="checkbox"/> LE SOUTIEN DE SES PAIRS AFRICAINS POUR LA LEVÉE DE L'EMBARGO PESANT SUR LA LIBYE.....	9
<input type="checkbox"/> LES VELLÉTÉS DE LA LIBYE D'ÊTRE UNE « PUISSANCE AFRICAINE RESPONSABLE » DANS LA PÉRIODE POST-EMBARGO.....	9
<input type="checkbox"/> KADHAFI, « HAUT-MÉDIATEUR » AUTOPROCLAMÉ DE LA CEN-SAD, ENTEND BIEN GÉRER ET RÉGLER L'ENSEMBLE DES CONFLITS AFRICAINS.....	10
<input type="checkbox"/> L'APPUI DÉCISIF DU GUIDE LIBYEN À LA CRÉATION D'UNE UNION AFRICAINE AU SOMMET EXTRAORDINAIRE DE SYRTE DU 9 SEPTEMBRE 1999.....	10
<input type="checkbox"/> LES ÉTATS-UNIS D'AFRIQUE IMMÉDIATEMENT OU RIEN : UN PROJET MAXIMALISTE POUR LE CONTINENT.....	11
<input type="checkbox"/> LE LEVIER FINANCIER DE KADHAFI SUR L'UA : UN GROS CONTRIBUTEUR TOUJOURS VOLONTAIRE POUR ORGANISER DES RÉUNIONS	12
<input type="checkbox"/> LA PRÉSIDENTE DE L'UNION DE 2009 : ATYPISME, ACTIVISME ET VISIBILITÉ SANS PRÉCÉDENT	12
261 ^{ème} REUNION DU CONSEIL DE PAIX ET DE SECURITE DU 23 FEVRIER 2011 : UNE ISSUE NEUTRE ET BIENVEILLANTE	14
<input type="checkbox"/> LE CONTENU DES DÉBATS : ALLÉGATIONS OFFICIELLES LIBYENNES DE TENTATIVES DE DÉSTABILISATION PAR DES MANIFESTANTS MANIPULÉS PAR AL-QAEDA VS. MISSION D'ÉVALUATION SUR LE TERRAIN	14
<input type="checkbox"/> EXPLICATIONS SUR LA NEUTRALITÉ BIENVEILLANTE DU CPS	15
LA CARTE DE LA PRUDENCE DU PRESIDENT DE LA COMMISSION: DIALOGUE ET CONCERTATION PRÔNES SANS REELLE POSITION	15
L'INDEPENDANCE ET L'ISOLEMENT DU BOSTWANA : UNE REACTION IDEALISTE AFFICHEE CLAIREMENT CONTRE KHADAFI ET EN FAVEUR DE LA RESPONSABILITE DE PROTEGER LE PEUPLE LIBYEN	17
LA STRATEGIE DE L'UA ENFIN DEVOILEE LORS DE LA 265 ^{ème} REUNION DU CPS DU 10 MARS 2011 : CREATION D'UN COMITE AD HOC DE HAUT NIVEAU ET ELABORATION D'UNE FEUILLE DE ROUTE	17
<input type="checkbox"/> DE L'UTILITÉ DU COMITÉ AD HOC DE HAUT NIVEAU DE L'UA.....	18
<input type="checkbox"/> RAISONS DE L'ADOPTION PAR L'ORGANISATION PANAFRICAINNE DE SA PROPRE FEUILLE DE ROUTE	18
<input type="checkbox"/> EXPLICATIONS SUR L'IMPOSSIBILITÉ PAR L'UA D'IMPOSER SA FEUILLE DE ROUTE	19

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

SOMMET EXTRAORDINAIRE D'ADDIS ABEBA DE MAI 2011 : MAINTIEN DE LA FEUILLE DE ROUTE PAR L'UA, CONTESTATION OFFICIELLE DE SA MARGINALISATION ET DEMANDE DE TRÊVE DES BOMBARDEMENTS AERIENS DE L'OTAN.....	20
SOMMET DE MALABO DE JUILLET 2011 : PROPOSITION D'UN ACCORD CADRE AUX PARTIES LIBYENNES.....	21
291 ^{ème} REUNION DU CONSEIL DE PAIX ET DE SECURITE DU 26 AOUT 2011 : UN CPS DIVISE ET INCAPABLE DE DECIDER.....	23
LA CHRONOLOGIE ET L'EQUATION DE RECONNAISSANCE DU CONSEIL NATIONAL DE TRANSITION LIBYEN PAR LES ETATS MEMBRES ET PAR L'UA : PLUSIEURS CAMPS ENTRE IDEALISME, PREOCCUPATIONS NATIONALES, CONSIDERATIONS PERSONNELLES DES DIRIGEANTS ET REALPOLITIK.....	23
<input type="checkbox"/> LE CAMP DES « IDÉALISTES », DES « ANCIENS AMIS » ET DES « ENNEMIS HÉRÉDITAIRES » DE KADHAFI.....	23
<input type="checkbox"/> LE CAMP DES « RÉALISTES PRAGMATIQUES ».....	25
<input type="checkbox"/> LE CAMP DES « AMIS DE TOUJOURS » DE KADHAFI ET/OU CEUX OPPOSÉS À UNE INGÉRENCE OCCIDENTALE EN TERRE LIBYENNE.....	26
<input type="checkbox"/> EXPLICATIONS SUR LES CONTROVERSES LIÉES À UNE RECONNAISSANCE TARDIVE PAR L'UA.....	29
LA REPRESENTATION LIBYENNE A L'UA : RALLIEMENT PRAGMATIQUE DE DERNIERE MINUTE AU CNT.....	31
UN TRAITEMENT DE FAVEUR DE L'UA POUR LA LIBYE : UN SIEGE DU CPS DECLARE VACANT, MAIS PAS DE SUSPENSION POUR CHANGEMENT ANTICONSTITUTIONNEL DE GOUVERNEMENT.....	32
CONCLUSION : LES DIFFICULTES DE L'UA DANS LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE.....	34

Présentation de l'IRSEM

L'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire a pour mission de produire et de valoriser la recherche sur les questions de défense.

Il favorise une analyse pluridisciplinaire, croisant les regards des chercheurs universitaires et des militaires, des observateurs et des acteurs des grandes questions stratégiques. En collaboration avec les principales composantes du ministère (État-major des armées, Enseignement militaire supérieur, Délégation au affaires stratégiques, Secrétariat général pour l'Administration, Direction générale de l'Armement), et en lien avec le tissu français et international de la réflexion stratégique, l'Institut renouvelle les perspectives conceptuelles, encourage une nouvelle génération de chercheurs sur ces domaines, participe à l'enseignement militaire, et fait rayonner la pensée stratégique française par des partenariats internationaux.

Les activités de recherche de l'IRSEM se repartissent en 7 domaines d'études abordés sous l'angle de la pensée stratégique :

- Étude des conflits
- Armement et économie de défense
- Sécurité européenne et transatlantique
- Pensée stratégique comparée
- Défense et Société
- Histoire de la défense
- Enjeux juridiques de la défense

L'ensemble de nos **activités et publications** est annoncé et disponible sur le **site de l'IRSEM** :

<http://www.defense.gouv.fr/irsem>.

- Trois **collections** y sont consultables en ligne : les Etudes, les Cahiers, les Paris Papers.
- Deux collections sont exclusivement sous **format digital** : le Laboratoire, la Lettre de l'IRSEM.
- Une **revue académique** est éditée par *La Documentation française* : les Champs de Mars.

Évènements et partenariats

- Cycles de conférences thématiques
- Évènements scientifiques et programmes de recherche menés avec nos partenaires
- Notre programme doctoral réunit chaque mois les jeunes chercheurs de l'IRSEM au cours d'un séminaire.

INTRODUCTION

L'Union africaine (UA) a été critiquée de toutes parts sur sa gestion de la crise libyenne. La communauté internationale et les opposants du colonel Mouammar Kadhafi lui ont reproché d'avoir tardé à s'impliquer dans la gestion de la crise libyenne, d'avoir soutenu le régime vacillant du « Guide libyen de la Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste » (le Guide) jusqu'à sa fin, d'avoir élaboré une feuille de route irréaliste sans réussir à l'imposer, et de ne pas avoir permis d'éviter la transformation de manifestations de rue en l'éclatement d'un conflit. Les opposants aux interventions occidentales en Afrique l'ont accusée de ne pas avoir empêché l'ingérence de l'Occident en terre africaine, d'avoir été incapable de s'imposer comme médiateur, et de ne pas avoir fait le poids face à l'imposition par la coalition occidentale à la fois des bombardements de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) qui ont affecté les populations civiles et de sa solution politique consistant en la chute du colonel Kadhafi et à la reconnaissance consécutive du Conseil national de transition (CNT). On lui a aussi fait grief d'avoir réservé un traitement de faveur à ce pays du Nord du continent¹, d'avoir été bloquée par son principe de ne pas reconnaître les changements de pouvoir anticonstitutionnel, d'avoir été affaiblie par la division de ses membres, et de n'avoir pas pu protéger les travailleurs migrants africains présents sur le sol libyen.

De l'aveu même de ses dirigeants, l'Organisation panafricaine aurait été impuissante, n'aurait aucunement pesé sur les événements et aurait ainsi été marginalisée dans la gestion de la crise libyenne. Le Président de la Commission, Jean Ping, déclare dans ce sens lors d'un entretien au programme de la BBC Hard Talk du 25 mars 2011 : « Personne ne nous a parlé, personne ne nous a consulté. L'Union africaine a été complètement ignorée »². Ceci dit, seul un regard nuancé sur les événements et les comportements tant des Etats membres que de la Commission permettent d'évaluer les actions de l'Organisation panafricaine dans la gestion de cette crise.

En tout cas, la lecture de la gestion de la crise libyenne par l'Organisation panafricaine ne peut pas faire l'économie d'une compréhension de la relation de puissance et d'influence que le Guide libyen entretenait avec elle. Les comportements des Etats membres du Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) des dirigeants africains membres du Comité ad hoc sur la Libye, du reste des Etats membres de l'UA et du personnel de la Commission sont indéniablement empreints, si ce n'est dictés, par l'influence que le Guide libyen a exercée pendant longtemps au sein de l'Organisation panafricaine, dans ses relations bilatérales avec différents Etats africains et dans les relations personnelles qu'il a

¹ Le continent africain est découpé en cinq régions aux termes d'une résolution de l'Organisation de l'unité africaine de 1976 : Afrique du Nord (6 pays : Algérie, Egypte, Libye, Mauritanie, République arabe sahraouie démocratique, Tunisie), Afrique de l'Ouest (15 pays : Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo), Afrique centrale (10 pays : Burundi, Cameroun, Congo Brazzaville, Gabon, Guinée Equatoriale, République centrafricaine, République Démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé et Principe, Tchad), Afrique de l'Est (12 pays : Comores, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Ile Maurice, Ouganda, Seychelles, Somalie, Soudan, Tanzanie), Afrique australe (10 pays : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Swaziland, Zambie, Zimbabwe). La Mauritanie a obtenu son transfert de la région de l'Afrique de l'Ouest vers celle du Nord en 2004. (Organisation de l'unité africaine, CM/Res. 464 (XXVI), *Résolution sur la division de l'Afrique en cinq régions*, Conseil des ministres, Vingt-sixième Session ordinaire, Addis Abeba (Ethiopie), 23 février-1^{er} mars 1976).

² BBC Hard Talk, « AU ignored over Libya Crisis », 25 March 2011. Accessible sur < <http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/hardtalk/9436093.stm> > [consulté le 15 novembre 2011].

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

entretenu avec nombre de dirigeants du continent. Le CPS 3 examine la situation en Libye pour la première fois lors de sa 261^{ème} réunion du 23

février 2011, soit une semaine après le déclenchement de la rébellion à Benghazi. Malgré les réticences des pays du Nord concernés par des manifestations et des révoltes populaires sans précédent à voir leur cas mis à l'agenda, le CPS a un « devoir de non-indifférence », clairement inscrit dans l'Acte constitutif de l'UA⁴, face aux exactions commises vis-à-vis de la population civile. D'ailleurs, des observateurs africains n'hésiteront pas à le lui rappeler tout au long de la crise. D'un côté, l'ancien ministre des Affaires étrangères du Sénégal, Cheikh Tidiane Gadio, lance: « Pourquoi l'UA ne protège-t-elle pas les Africains ? Pourquoi n'est-ce pas l'UA qui a empêché les tanks de Kadhafi d'entrer dans Benghazi, le 19 mars dernier? » D'un autre, l'opposant tchadien Saleh Kebzabo affirme: « Il y a un complot international contre un État africain. Il ne s'agit pas de soutenir un vieux dictateur. C'est une question de principe. L'UA doit réagir ! »⁵.

La gestion extra-africaine de la crise libyenne s'emballa avec l'adoption par le Conseil de sécurité des Nations Unies, le 26 février 2011, de la Résolution 1970 (2011) condamnant les violences et exactions commises par les autorités libyennes vis-à-vis de sa propre population, imposant un embargo sur les armes et des sanctions à leur encontre, et saisissant la Cour pénale internationale (CPI), et, le 17 mars 2011, de la Résolution 1973 (2011) créant une zone d'exclusion aérienne⁶.

Au début du conflit, l'Union africaine « ne bouge pas » alors que le colonel Kadhafi exerce alors encore pleinement son influence auprès d'elle et des dirigeants africains. Pourquoi ? Quelles ont été les répercussions de la puissance et l'influence de la Libye dans l'UA sur la gestion de la crise par l'Organisation panafricaine ? Comment les rapports de force entre partisans et adversaires du régime

³ De 2010 à 2012, le Conseil de paix et de sécurité est composé de la Libye, de la Mauritanie (Afrique du Nord), du Nigeria, de la Côte d'Ivoire, du Bénin, du Mali (Afrique de l'Ouest), de la Guinée Equatoriale, du Tchad, du Burundi (Afrique centrale), du Kenya, du Rwanda, de Djibouti (Afrique de l'Est), du Zimbabwe, de la Namibie et de l'Afrique du Sud (Afrique australe). Pour des analyses du fonctionnement du CPS, lire Delphine Lecoutre, « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *Afrique contemporaine*, hiver 2004, pp. 131-162 ; Delphine Lecoutre, « Les premiers pas du Conseil de paix et de sécurité de l'UA », *Géopolitique africaine*, n°19-20, Octobre 2005, pp. 271-281 ; Delphine Lecoutre, « Les enjeux du Conseil de paix et de sécurité », *Le Monde diplomatique*, Supplément septembre 2009, pp. II-III ; Delphine Lecoutre, « Evolution of the Peace and Security Council of the African Union and Prospects for Effectiveness », Paper presented at the Experts Roundtable Conference on the « State of the Union 2030: Security Threats and Responses », organized by the Conflict Prevention Programme of the Institute for Security Studies (ISS), Addis Ababa Office held at Speke Hotel (Munyonyo Resort), Kampala, Uganda, 21-22 July 2009.

⁴ L'Acte constitutif prévoit le « droit de l'UA d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence dans certaines circonstances graves, à savoir : crimes de guerre, génocide et crimes contre l'humanité » (article 4 al. h) et le « droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité » (article 4 al. j). Union africaine, *Acte constitutif*, Lomé (Togo), 11 juillet 2000, p. 7.

⁵ Christophe Boisbouvier, « Union africaine : faut-il condamner Jean Ping ? », *Jeune Afrique*, 28 juin 2011. Accessible sur < <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAJA2633p022-027.xml0/angola-senegal-ua-maliunion-africaine-faut-il-condamner-jean-ping.html> > [consulté le 12 juillet 2011].

⁶ Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/1970 (2011), Résolution 1970 (2011) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6491^{ème} séance, le 26 février 2011 ; Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/1973 (2011), Résolution 1973 (2011) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6498^{ème} séance, le 17 mars 2011.

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

Kadhafi ont-ils évolué au fur et à mesure de la gestion de la crise libyenne par l'UA en général et par le CPS en particulier ? Quel a été l'impact de la Feuille de route et de l'Accord-cadre proposés par l'UA ? Pourquoi la gestion de la crise lui a-t-elle échappée ? Pourquoi l'UA a-t-elle été marginalisée par la communauté internationale ?

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

LA RELATION DE PUISSANCE ET D'INFLUENCE DU COLONEL KHADAFI AVEC L'ORGANISATION PANAFRICAINNE

▪ Le trouble fête de l'OUA dans les années 1970-1980

Le colonel Kadhafi fréquente l'Organisation panafricaine depuis son arrivée au pouvoir en 1969. La première querelle officielle entre le Tchad et la Libye, à l'OUA, intervient lors du Sommet de juillet 1975. L'Organisation panafricaine tente une médiation après la revendication par la Libye, le 13 septembre 1976, de la « bande d'Aouzou » située au Nord du Tchad. Le colonel Kadhafi se voit refuser la présidence de l'OUA en 1981 en dépit du retrait de ses forces armées au Nord du Tchad.

Dans les années 1970 et 1980, il est impliqué dans les affaires internes de nombreux pays africains, soutient financièrement, matériellement et politiquement les régimes qu'il approuve notamment parce qu'ils ont rompu leurs relations diplomatiques avec Israël (par exemple le régime d'Idi Amin en Ouganda), ainsi que des mouvements d'indépendance (en Angola, en Guinée-Bissau, au Mozambique, en Namibie et au Zimbabwe) des rebelles anti-impérialistes et des coups d'Etat à travers l'ensemble du continent.

▪ Le soutien de ses pairs africains pour la levée de l'embargo pesant sur la Libye

A partir du milieu des années 1990, il est officiellement soutenu par ses pairs africains face à l'embargo qui frappe la Libye dans le cadre de l'affaire des attentats de Lockerbie et de la Pan Am.

Au Sommet de Tunis (Tunisie) de juin 1994, les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l'OUA adoptent une résolution exhortant le Conseil de sécurité des Nations unies à lever les sanctions pesant sur la Libye. Au Sommet d'Harare (Zimbabwe) de juin 1997, les dirigeants africains notent que « ces sanctions odieuses affectent non seulement le peuple libyen, mais aussi les pays voisins et les travailleurs migrants d'autres pays du continent ». En octobre 1997, le Président Nelson Mandela rend officiellement visite au colonel Kadhafi pour le soutenir dans sa position consistant à demander le jugement des deux suspects de l'attentat de Lockerbie dans un pays neutre, soutien crucial dans la levée des sanctions.

A l'issue du Sommet de Ouagadougou (Burkina Faso) de juillet 1998, plusieurs chefs d'Etat africains, dont ceux du Niger, du Tchad, du Mali, de la République centrafricaine, de l'Erythrée, de la Gambie, de l'Ouganda et du Zimbabwe, violent l'embargo aérien qui frappe la Libye en s'envolant directement pour Tripoli.

▪ Les velléités de la Libye d'être une « puissance africaine responsable » dans la période post-embargo

Après la suspension de l'embargo, en avril 1999, la Libye du colonel Kadhafi cherche à retrouver sa place dans le concert des nations et à faire un retour sur la scène africaine. Il veut obtenir, auprès des grandes puissances, le statut de « puissance responsable » en Afrique (selon l'expression de Luis Martinez). Déçu par les Arabes et leurs ingratitude, Kadhafi se tourne à nouveau vers le continent africain. En septembre 1998, le Guide libyen déclare que « le panarabisme est un mirage » et abolit le ministère des Affaires de l'unité arabe. Il abandonne le panarabisme au profit du panafricanisme. Il veut faire de Tripoli la capitale de la paix en Afrique et non plus de la révolution. Il

veut promouvoir l'image d'un « Sage » soucieux d'œuvrer à la paix dans le sillage de Nelson Mandela¹.

- **Kadhafi, « Haut-médiateur » autoproclamé de la CEN-SAD, entend bien gérer et régler l'ensemble des conflits africains**

A partir de 1997, Kadhafi commence à inviter régulièrement des dirigeants africains en Libye. Au cours d'un Sommet à Tripoli en août 1997, le Guide libyen et les chefs d'Etat du Burkina Faso, du Tchad, du Mali et du Niger discutent de la création d'une nouvelle organisation régionale. En février 1998, il annonce la Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD)² dont il se proclame « le Haut-médiateur » dans un autre Sommet à Tripoli auquel participent les dirigeants tchadien, malien, nigérien, soudanais, érythréen et centrafricain ainsi que les ministres égyptien, tunisien et burkinabé.

C'est d'ailleurs à ce titre qu'il a engagé plusieurs médiations dans le conflit du Darfour, dans le différend entre le Tchad et le Soudan entre 2005 et 2008 ou encore après le coup d'Etat en Mauritanie en 2008.

- **L'appui décisif du Guide libyen à la création d'une Union africaine au Sommet extraordinaire de Syrte du 9 septembre 1999**

Lors du Sommet d'Alger (Algérie) de juillet 1999, le colonel Kadhafi intervient dans les discussions concernant la sécurité collective et les conflits en Afrique pour dire que « l'OUA a accompli sa mission historique de décolonisation du continent, qu'il faut désormais trouver les voies et moyens de rendre l'Organisation panafricaine plus effective et plus efficace, le cas échéant en la remplaçant par une nouvelle organisation », et que, « pour ce faire, il propose d'accueillir un Sommet extraordinaire à Syrte (Libye) le 9 septembre suivant à l'occasion du XXème anniversaire de la Révolution libyenne »³.

Les chefs d'Etat africains prennent alors la décision d'accepter officiellement l'offre faite par le colonel Kadhafi d'accueillir une session extraordinaire de la Conférence « pour examiner les moyens de dynamiser l'OUA afin de lui permettre d'être au diapason des développements politiques et économiques dans le monde, et pour bien préparer l'Afrique dans le contexte de la mondialisation afin de préserver ses ressources et ses potentialités dans les domaines économique, politique et social »⁴.

Au Sommet extraordinaire de Syrte, le Guide libyen fait des propositions imprégnées de « sa vision d'une Afrique forte et unie capable de relever les défis qui se posent à elle au niveau mondial et

¹ Luis Martinez, « Quels changements en Libye ? », *Etude du CERI*, février 2002, p. 3 ; Luis Martinez, « Nouvelle Libye ? », *Outre-Terre*, n°20, 2007/3, pp. 253 et 261 ; Huliaras, *Qadhafi's Comeback...*, Op. cit, p. 10.

² Les pays membres de la CEN-SAD sont les suivants : Burkina Faso, Libye, Mali, Niger, Soudan, Tchad, Centrafrique, Erythrée, Nigeria, Djibouti, Gambie, Sénégal, Egypte, Maroc, Somalie, Tunisie, Bénin, Liberia, Togo, Sierra Leone, Côte d'Ivoire, Ghana et Guinée Bissau.

³ Delphine Lecoutre, «Vers un gouvernement de l'Union africaine ? Maximalistes vs gradualistes », *ISS Paper*, n°147, juin 2007, p. 2.

⁴ Organisation de l'unité africaine, AHG/Decl. 140 (XXXV), *Décision sur la convocation d'une session extraordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA conformément à l'article 33 (5) du Règlement intérieur de la Conférence*, in Décisions adoptées par la Trente-Cinquième Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, Trente-Cinquième Session ordinaire, Alger (Algérie), 12-14 juillet 1999.

d'assumer sa responsabilité de mobiliser les ressources humaines et naturelles du continent afin d'améliorer les conditions de vie de ses peuples ». « (Après avoir) longuement discuté des voies et moyens de renforcer (leur) Organisation continentale afin de la rendre plus efficace et de lui permettre de s'adapter aux changements sociaux, politiques et économiques qui se produisent à l'intérieur et à l'extérieur de (leur) continent », l'ensemble des chefs d'Etat du continent décide de « créer une Union africaine » pour surmonter les défis du XXIème siècle et « raviver les aspirations de (leurs) peuples à une plus grande unité, solidarité et cohésion dans une communauté plus large des peuples, qui transcende les différences culturelles, idéologiques, ethniques et nationales »⁵. Mouammar Kadhafi est l'un des pères fondateurs de l'UA.

▪ Les Etats-Unis d'Afrique immédiatement ou rien : un projet maximaliste pour le continent

Dans la droite ligne des projets de Nkrumah, il préconise la création *proxime* des « Etats-Unis d'Afrique », avec un « président continental doté d'un mandat de cinq ans », une « armée unique africaine » et le développement d'une politique africaine commune de défense et de sécurité⁶.

Pour Kadhafi, la constitution des « Etats-Unis d'Afrique » est une « solution historique » pour le développement du continent. Il avait déclaré à ce propos :

« A mon sens, je pense que l'Afrique n'est absolument pas un continent pauvre. Il n'a peut-être pas de liquidités, mais des ressources, des matières premières. Je considère l'Afrique comme un continent riche. Il y a un veto des pays capitalistes sur l'Afrique. Ils ne veulent pas que notre continent se développe. Ils veulent garder l'Afrique telle quelle, pour lui soutirer ses matières premières »⁷.

A partir de 1999, le Guide libyen remettra constamment sur la table son projet des Etats-Unis d'Afrique, particulièrement dans le cadre des débats sur le renforcement de l'exécutif de l'Union africaine entre 2005 et 2010⁸.

⁵ Organisation de l'unité africaine, EAHG/Decl. (IV) Rev. 1, *Déclaration de Syrte*, Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, Quatrième Session extraordinaire, Syrte (Libye) 8-9 septembre 1999, paragraphes 7, 8 al. i et 5.

⁶ Thomas Kwasi Tiekou, « Explaining the Clash and Accommodation of Interests of Major Actors in the Creation of the African Union », *African Affairs*, n°103, 2004, pp. 260-261.

⁷ Luis Martinez, « Nouvelle Libye ? », *Outre-Terre*, n°20, 2007/3, p. 261.

⁸ Consulter nos écrits sur le gouvernement de l'Union dans lesquels sont relatés le projet de Kadhafi, qu'il martèlera ensuite constamment dans les réunions de l'Organisation panafricaine, et la manière dont il a été accueilli et géré par le reste du continent : Delphine Lecoutre, « Vers un gouvernement de l'Union africaine ? Maximalistes vs. gradualistes », *ISS Occasional Paper*, Pretoria, Institut d'études de sécurité, n°147, juin 2007 ; « Reflections on the 2007 Accra Grand Debate on a Union Government for Africa » in Timothy Murithi (ed.), *Towards a Union Government of Africa : Challenges and Opportunities*, Addis Ababa, Institute for Security Studies, 2008, pp. 45-59 ; « Vers un gouvernement de l'Union africaine ? Gradualisme et statu quo vs. immédiatisme », *Politique étrangère*, septembre 2008, pp. 629-640 ; « Political Challenges Facing the Option of establishing a Union Government in Africa », in Tadesse Debay (ed.), *Report of a Roundtable Workshop on the Strategies for the Implementation of a Union Government of Africa*, Debre Zeit, Ethiopie, 5-6 novembre 2008, 2009, pp. 4-6 ; « Le Sommet spécial d'Addis Abeba de février 2009 sur le gouvernement de l'Union : Un pas vers un renforcement de l'exécutif de l'Union ou un simple changement de nom ? », *Géopolitique africaine*, n°33, janvier-mars 2009, pp. 275-286.

Chronique d'une impuissance annoncée

- **Le levier financier de Kadhafi sur l'UA : un gros contributeur toujours volontaire pour organiser des réunions**

La Libye est l'un des cinq gros contributeurs de l'UA avec une contribution annuelle qui s'élève à 15% du budget⁹ et a payé le bâtiment des Conférences qui accueille la grande majorité des réunions de l'Organisation panafricaine, sans compter les sommets ordinaires et extraordinaires ainsi que de nombreuses réunions qui ont été tenues à Syrte ou à Tripoli et dont Kadhafi prenait la totalité des frais en charge. A titre d'exemple, on peut citer le Sommet extraordinaire de février 2004 consacré à la création du Conseil de paix et de sécurité, l'accueil du Sommet ordinaire de juillet 2009 suite à la renonciation, au cours du printemps 2009, par l'Angola de l'organiser ou encore le Sommet extraordinaire du 31 août 2009 sur le règlement des conflits en marge des festivités du 40^{ème} anniversaire de la Révolution de la Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste en septembre 2009 conclu par l'adoption d'un « Plan d'action pour l'élimination des conflits en Afrique et la promotion d'une paix durable »¹⁰.

Le Guide libyen a aussi coutume de payer les arriérés de contribution de certains pays africains peu avant les sommets de l'Organisation panafricaine ou d'individus dont il a besoin pour porter et faire passer ses messages, ses idées et ses projets.

En août 2008, il crée le Forum des rois, des sultans, des princes, des cheikhs et des chefs coutumiers africains à Benghazi [Libye] et le dote d'un budget d'un million de dollars pour 2009 pour populariser les idées d'Etats-Unis d'Afrique au sein des populations africaines¹¹.

- **La présidence de l'Union de 2009 : atypisme, activisme et visibilité sans précédent**

Le Guide libyen est élu Président en exercice de l'UA pour un an au Sommet d'Addis Abeba de janvier 2009. Sa présidence de l'Union en 2009 marque l'apogée de plusieurs décennies d'influence sur l'Organisation panafricaine. Dès son premier discours en cette qualité, il donne le ton de sa présidence : « Le Président Kikwete a été un excellent gestionnaire des réunions de l'UA. Il les a présidées admirablement. Mais, moi, je ne connais pas les procédures de l'UA. Sachez que je vais m'occuper de l'Union à plein temps pendant ma présidence ». Sa présidence en exercice de l'UA est marquée par son atypisme, son activisme et sa visibilité.

Dès le lendemain de son élection, dans son discours au personnel de l'UA, il donne les lignes directrices de sa présidence de l'Union et ses instructions concernant le fonctionnement de la

⁹ Trois pays du Nord, la Libye, l'Algérie et l'Egypte contribuent chacun à 15% du budget statutaire de l'Union, soit au total à 45%. D'après Union africaine, EX.CL/Dec.223 (VII), « Décision sur le barème des contributions », in *Décisions*, Conseil exécutif, Septième Session ordinaire, Syrte (Libye), 28 juin-2 juillet 2005. Pour une analyse du fonctionnement du budget de l'UA, lire Delphine Lecoutre, « Le budget de l'Union africaine entre ambition et réalisme », *Géopolitique africaine*, n°18, avril 2005, pp. 209-224.

¹⁰ Union africaine, SP/Assembly/PS/Draft/PLAN(I), *Projet de plan d'action*, Session spéciale de la Conférence de l'Union sur l'examen et le règlement des conflits en Afrique, Tripoli, Grande Jamahiriya arabe populaire et socialiste, 30-31 août 2009.

¹¹ Delphine Lecoutre, « Trouver la liaison entre le modernisme et la tradition : entretien avec Tchiffi Zié Jean Gervais », *Géopolitique africaine*, n°33, janvier-mars 2009, pp. 287-292.

Commission. Au printemps 2009, il convoque à plusieurs reprises le *leadership* de la Commission pour des séances de travail à Syrte¹².

Dans le cadre de ses attributions, le Guide libyen se réinvestit énergiquement dans la gestion des conflits. Il fait notamment une médiation remarquée en Mauritanie, en prenant position en faveur de la non-application de sanctions ciblées vis-à-vis de la junte putschiste du Général Mohamed Ould Abdel Aziz, contrairement à une décision prise par le Conseil de paix et de sécurité lors de sa 168^{ème} réunion du 5 février 2009. Il déclare alors à l'issue d'un voyage à Nouakchott : « Je me suis assuré que les autorités militaires [junte] sont déterminées à organiser des élections présidentielles le 6 juin, ce dossier [des sanctions] est désormais clos »¹³. A l'issue de la 182^{ème} réunion du CPS tenue le 24 mars 2009, l'ambassadeur du Bénin, Edouard Aho-Glélé, qui exerce la présidence du CPS au mois de mars, confirme l'adoption de sanctions ciblées, en précisant :

« (...) Le CPS est un organe qui prend ses décisions en toute connaissance de cause et les fait appliquer. Maintenant au niveau de l'UA, le Président Kadhafi est un autre organe, et il a pris ses propres dispositions. Toujours est-il que nous ne sommes pas au courant de la décision ou d'une position de M. Kadhafi à ce propos ».

La question de la levée des sanctions fait l'objet de débats animés à l'occasion de la 196^{ème} session du CPS organisée, les 28 et 29 juin 2009, en marge du Sommet de Syrte dont l'hôte est le Guide libyen. Les partisans (l'Algérie, le Burkina Faso, le Bénin et l'Angola) et adversaires (le Nigeria, l'Ouganda et l'Ethiopie) de la levée des sanctions mènent deux séances de discussions houleuses¹⁴. Ils décident finalement de la levée des sanctions à l'encontre de la junte mauritanienne au motif que la mise en place d'un gouvernement transitoire d'union nationale et le départ volontaire du Président Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdallahi sont autant de signes confirmant le « retour à l'ordre constitutionnel » et qu'il faut adresser un signal fort à la Mauritanie à quelques semaines des élections¹⁵. Ce consensus final en faveur de la levée des sanctions à l'encontre de la Mauritanie a largement été influencé par le Président en exercice de l'Union [Mouammar Kadhafi] et appuyé par le Président de la Commission [Jean Ping] et son Commissaire paix et sécurité [Ramtane Lamamra] qui ont finalement tous trois eu une vision concordante sur ce dossier¹⁶.

Tous ces éléments, permettant de décrypter la relation complexe que le colonel Kadhafi entretenait avec l'Organisation panafricaine et avec les dirigeants du continent africain depuis près de quatre décennies, sont indispensables à la compréhension de l'attitude que l'UA a adopté, dans la gestion de la crise libyenne, à travers ses organes que sont la Commission, le CPS et la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement.

¹² Delphine Lecoutre, « La présidence de l'Union africaine par le guide libyen Mouammar Kadhafi : enjeux et perspectives pour l'Afrique et pour l'Europe », *ISSOpinion*, Paris, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, juin 2009, p. 3.

¹³ « Kaddafi entame son mandat de président de l'UA dans la confusion », Jeune Afrique (rédaction web), 13 mars 2009. Accessible sur < <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20090313130228/> > [consulté le 15 mars 2009]

¹⁴ Jean-Karim Fall, « La Mauritanie au cœur des débats du CPS », Radio France Internationale (RFI), 30 juin 2009.

¹⁵ Entretien avec un membre du CPS, Addis Abeba, 12 juillet 2009.

¹⁶ Delphine Lecoutre, « La présidence en exercice de l'Union africaine. Enjeux et perspectives d'une institutionnalisation », *ISS papier*, n°208, pp. 8-9.

261^{ème} REUNION DU CONSEIL DE PAIX ET DE SECURITE DU 23 FEVRIER 2011 : UNE ISSUE NEUTRE ET BIENVEILLANTE

- **Le contenu des débats : allégations officielles libyennes de tentatives de déstabilisation par des manifestants manipulés par Al-Qaeda vs. mission d'évaluation sur le terrain**

Les premiers débats traduisent à la fois le manque d'informations des Etats membres et de la Commission vis-à-vis de ce qui se passe sur le terrain et leur méconnaissance du système politique mis en place par Kadhafi. Les membres du Conseil discutent de l'option d'envoyer une mission d'observation et d'évaluation de la situation sur le terrain pour « se faire une idée » de la réalité de la crise naissante.

Après avoir réclamé une minute de silence pour les pertes en vies humaines en Libye, le représentant de la Libye au sein du Conseil, l'ambassadeur Ali Abdallah Awidan, affirme que « les manifestants violents sont armés, drogués et guidés par l'agenda d'Al-Qaeda » et propose deux options : « la première, leur permettre de continuer leurs manifestations violentes ; la seconde, prendre des mesures pour ne pas permettre à ces manifestants de déstabiliser la Libye ». Il ajoute : « Tout cela est causé par les étrangers qui veulent diviser notre pays, établir une base dans notre pays pour déstabiliser nos voisins ; d'ailleurs, les manifestants travaillent avec des mercenaires et la présence d'hommes de Ben Laden est confirmée dans l'Est de la Libye »¹⁷.

D'entrée, la présidente du CPS, l'ambassadeur de Namibie, propose d'« envoyer une mission d'enquête du CPS sur le terrain pour évaluer directement la situation plutôt que de dépendre des informations données par les médias ». L'ambassadeur du Nigeria réplique qu'« il faut être prudent face à la situation sécuritaire locale », en ajoutant : « Qui veut mourir là-bas ? ». Ce à quoi l'ambassadeur de Namibie rétorque : « Je suis un ancien soldat. J'ai expérimenté la guerre. Si vous avez peur de la guerre, alors vous ne pourrez jamais obtenir la paix ! ». Le Nigeria : « Nous devons vraiment être prudents car la situation sur le terrain est imprévisible. D'ailleurs, savons-nous qui rencontrer ? Il n'y a pas de partis politiques à l'exception des structures des comités du peuple formées par Kadhafi. Nous ne pouvons pas seulement être connus pour des communiqués bruyants que nous ne mettons pas en œuvre ». Au passage, le Kenya rappelle que la Libye est d'une grande complexité¹⁸.

Tout en s'interrogeant sur le manque de clarté de la situation locale (« Nous ne savons pas qui croire, quels chiffres prendre en termes de victimes humanitaires »), le Rwanda demande alors des éclaircissements sur les rumeurs de présence sur le sol libyen de mercenaires « qui tirent mais ne parlent pas arabe »¹⁹.

Mis en cause, les représentants du Tchad et du Mali nient catégoriquement tout envoi de mercenaires chez leurs voisins quels qu'ils soient en raison des « relations amicales qu'ils entretiennent avec chacun d'entre eux ». Ils ajoutent que les ressortissants ordinaires qui franchissent les frontières libyennes l'ont traditionnellement fait par « attrait d'un eldorado économique libyen »²⁰.

¹⁷ Entretiens avec des Etats membres du Conseil de paix et de sécurité, Addis Abeba, 28 février et 5 mars 2011.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

Au moment où son avis est recueilli, le conseiller juridique de la Commission, le kenyan Ben Kioko, met de côté la suspension de la Libye : « Nous devrions prendre en considération les caractéristiques particulières de la Libye. Il n'y a pas de constitution à l'exception du Livre vert selon lequel Kadhafi est à la fois le Président, le Premier ministre et le Vice-premier ministre. A ce stade, l'UA n'est pas en mesure de suspendre la Libye »²¹.

Pour finir, le projet de communiqué est complètement vidé de son contenu par des Etats membres qui veulent, à ce moment-là, absolument ménager le régime Kadhafi. Sous couvert d'un « idéalisme de façade » perceptible dans « les aspirations du peuple libyen à la démocratie, à la réforme politique, à la justice et au développement socio-économique » et dans « la nécessité de préserver l'intégrité territoriale et l'unité de la Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste »²², les Etats membres du Conseil se contentent de déplorer les pertes humaines dans les manifestations en Libye sans toutefois y dénoncer de quelconques auteurs et de se réfugier derrière la nécessité d'apporter une protection humanitaire. Aucune suspension de la Libye n'est prononcée par le CPS. Bref, le Conseil de paix et de sécurité ne prend aucune mesure forte.

▪ Explications sur la neutralité bienveillante du CPS

La neutralité bienveillante du Conseil vis-à-vis du régime libyen trouve son origine dans l'influence et le poids de la Libye en son sein, dans le ménagement de la Commission vis-à-vis de la région Nord qui détient le poste clef de Commissaire à la paix et à la sécurité, dans le rééquilibrage affiché du Président de la Commission vis-à-vis d'une « Afrique blanche » qui se prétend à demi-mots « ostracisée » par l'Afrique noire malgré le paiement de 45% du budget de l'Organisation par la Libye, l'Algérie et l'Egypte, dans la loi informelle de l'Organisation panafricaine selon laquelle l'Afrique subsaharienne n'a pas de droit de regard sur les affaires du Nord.

Seule concession octroyée aux idéalistes : l'envoi « urgent » d'une mission en Libye afin d'évaluer la situation sur le terrain²³. Mais le Conseil ne met pas en œuvre sa décision sur ce point.

LA CARTE DE LA PRUDENCE DU PRESIDENT DE LA COMMISSION : DIALOGUE ET CONCERTATION PRÔNES SANS REELLE POSITION

Dès le 23 février 2011, le Président de la Commission indique, dans un communiqué de presse, que la carte jouée par l'Organisation panafricaine est celle d'un règlement pacifique du conflit par le biais d'une médiation politique :

« (...) Seuls le dialogue et la concertation permettront aux Libyens de trouver les solutions idoines aux défis auxquels leur pays est confronté et d'engager les réformes nécessaires pour répondre aux aspirations du peuple. Le Président de la Commission encourage tous les acteurs concernés à

²¹ Ibidem.

²² Union africaine, PSC/PR/COMM(CCLXI), *Communiqué*, Conseil de paix et de sécurité, 261ème réunion, 23 février 2011, Addis Abeba (Ethiopie), paragraphe 5.

²³ Ibidem, paragraphe 6.

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

privilégier le dialogue pour ouvrir de nouvelles perspectives à la Libye dans la paix, la sécurité et la démocratie »²⁴.

La méthode Ping de gestion et de règlement des conflits est désormais connue : éviter les crises institutionnelles et l'implosion des Etats.

Il explique sa recette de la manière suivante : « Je suis un modéré. Sur la Libye comme sur la Côte d'Ivoire, j'ai compris que, si je choisisais un camp, l'autre camp se sentirait abandonné et s'attaquerait à la Commission. J'ai voulu éviter à l'Union africaine ce qui est arrivé à la Ligue arabe : l'implosion sur la Libye. Donc, ma méthode, c'est de mettre tous les chefs d'État dans la même pièce jusqu'à ce que sorte la fumée blanche »²⁵.

A ce propos, il ajoute dans son discours d'ouverture devant le Conseil des ministres de l'Union africaine à Addis Abeba (Ethiopie) le 26 janvier 2012 : « Si le mouvement a commencé un peu partout, par des manifestations pacifiques qui ont été durement réprimées, ce que nous avons d'ailleurs tous condamné, très vite, cela a dégénéré en affrontement fratricide avec, craignait-on à ce moment-là, des risques de partition et même de somalisation »²⁶. La position de l'UA a donc été élaborée sur le postulat d'éviter la guerre civile, l'implosion de la Libye et la régionalisation de la crise.

Pour autant, il n'est pas facile pour l'UA de faire des choix. Elle se trouve en quelque sorte dans le brouillard de la guerre libyenne. L'Organisation panafricaine a l'obligation de se déterminer dans un environnement libyen où il y a une grande incertitude quant au résultat, le départ ou non de Kadhafi. Le Guide libyen est influent dans l'Organisation si bien que, si jamais il arrive à rester au pouvoir, il convient de se le ménager en lui permettant de sauver la face ; d'un autre côté, s'il ne reste pas, il faut se ménager le CNT.

Par ailleurs, les dirigeants de l'Organisation souffrent aussi de l'absence d'un système d'alerte rapide véritablement opérationnel, d'une méconnaissance du fonctionnement du système politique libyen qui a de toute façon toujours été relativement opaque et du manque de renseignements sur la situation réelle sur le terrain.

L'Organisation panafricaine tient à être flexible dans un contexte où les dirigeants africains craignent que les « révolutions arabes » n'aient un effet domino sur l'ensemble du continent. L'UA redoute d'ouvrir une « boîte de Pandore ». L'UA veut agir avec prudence par peur que la crise libyenne ne dégénère en guerre civile avec un risque de régionalisation, et que la Libye menace à tout moment de se retirer de l'Organisation et ainsi provoquer son éclatement²⁷.

²⁴ Union africaine, « L'Union africaine profondément préoccupée par la situation en Libye », *Communiqué de presse du Président de la Commission*, Addis Abeba, 23 février 2011.

²⁵ Boisbouvier, *Union africaine : faut-il condamner...*, Op. cit.

²⁶ Anne Kappès-Grangé, « Sommet de l'UA : Jean Ping ouvre à Addis Abeba le Conseil des ministres des Affaires étrangères », *Jeune Afrique*, 26 janvier 2012. Accessible sur <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20120126105327/ua-jean-ping-addis-abeba-union-africainesommet-de-l-ua-jean-ping-ouvre-a-addis-abeba-le-conseil-des-ministres-des-affaires-etrangees.html> [consulté le 26 janvier 2012]

²⁷ Les divisions de l'Organisation de l'unité africaine liées à la sortie du Maroc en 1984 sont constamment présentes dans les esprits depuis lors.

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

L'INDEPENDANCE ET L'ISOLEMENT DU BOSTWANA : UNE REACTION IDEALISTE AFFICHEE CLAIREMENT CONTRE KHADAFI ET EN FAVEUR DE LA RESPONSABILITE DE PROTEGER LE PEUPLE LIBYEN

Première réaction officielle sur le continent : le Botswana. La réaction des autorités botswanaises est particulièrement remarquable car elles montrent immédiatement et sans ambiguïté leur désapprobation face au comportement du régime Kadhafi vis-à-vis de son peuple. La réaction du Botswana est d'ailleurs largement empreinte d'un « véritable idéalisme » :

« (...) A la lumière de la force massive et disproportionnée utilisée à l'encontre de manifestants pacifiques par les forces de sécurité libyennes, le gouvernement du Botswana a convoqué le représentant de la Libye à Gaborone, a exprimé son dégoût face à la réponse du gouvernement libyen aux manifestants pacifiques et a appelé à la retenue dans le traitement de la situation.

Au cours des dernières 24 heures, la situation s'est empirée, accompagnée par les déclarations provocantes et sans remords du dirigeant libyen, le Botswana, en tant que pays pacifique, est consterné par cette réponse qui montre un mépris total pour la vie humaine de la part du gouvernement de ce pays.

A la lumière de la réponse du gouvernement libyen aux événements de ces derniers jours, le gouvernement du Botswana se sent contraint à faire la démarche rare de mettre fin à ses relations diplomatiques avec la Libye avec effet immédiat. Cette mesure ne vise pas le peuple libyen ami. Cela est rendu nécessaire par les actions de leur gouvernement.

Notre souhait le plus cher est que la situation en Libye se stabilise pour laisser le pas à une reprise des relations diplomatiques avec ce pays.

Le Botswana est en accord total avec la communauté internationale qui appelle à prendre des actions contre ces personnes qui ont commis des crimes contre l'humanité dans le conflit qui se poursuit en Libye et souhaite que ces personnes soient déférées devant la Cour pénale internationale pour rendre compte de leurs actes»²⁸.

L'histoire montrera que la position du Botswana était avant-gardiste. Totalement opposée à celles affichées par la suite par l'Afrique du Sud et le Zimbabwe, elle contient au moins deux explications :

- le Botswana est l'un des rares Etats véritablement démocratique du continent dont l'indépendance politique est assurée par la richesse de ses ressources minérales ;
- le Botswana s'est opposé de manière récurrente à Kadhafi lors des discussions sur le gouvernement de l'Union.

LA STRATEGIE DE L'UA ENFIN DEVOILEE LORS DE LA 265ème REUNION DU CPS DU 10 MARS 2011 : CREATION D'UN COMITE AD HOC DE HAUT NIVEAU ET ELABORATION D'UNE FEUILLE DE ROUTE

Lors de sa 265^{ème} réunion du 10 mars 2011, le CPS décide de créer un Comité *ad hoc* de haut niveau de l'UA sur la Libye comprenant cinq chefs d'Etat et le Président de la Commission. Il charge ce

²⁸ Republic of Botswana, Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, *Press Release*, Gaborone, 23 February 2011. C'est notre propre traduction.

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

dernier de mener des consultations pour parachever sa composition²⁹ sur la base d'un membre par région. Présidé par la Mauritanie (Afrique du Nord), le Comité est composé du Congo-Brazzaville (Afrique centrale), du Mali (Afrique de l'Ouest), de l'Afrique du Sud (Afrique australe) et de l'Ouganda (Afrique de l'Est)³⁰.

Le CPS mandate le Comité *ad hoc* de haut niveau (i) d'interagir avec toutes les parties en Libye et d'évaluer continuellement l'évolution de la situation sur le terrain ; (ii) de faciliter un dialogue inclusif entre les parties libyennes sur les réformes appropriées ; (iii) d'interagir avec les partenaires de l'UA, en particulier la Ligue des Etats arabes, l'Organisation de la Conférence islamique, l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies, afin de faciliter la coordination des efforts et de solliciter leur appui pour le règlement rapide de la crise³¹.

▪ De l'utilité du Comité ad hoc de haut niveau de l'UA

Le Comité *ad hoc* de haut niveau a d'abord permis à l'UA d'exister dans la gestion de la crise libyenne car c'est, à ce moment-là, le seul mode d'action qu'elle peut mettre en œuvre. Si la communauté internationale est totalement opposée à l'envoi d'une mission d'observateurs militaires par l'UA, elle ne peut pas lui refuser de mener une médiation politique en vue de trouver une solution pacifique au conflit libyen. Il a ensuite permis à la Commission d'adopter une approche neutre et de se décharger sur les Etats membres en mettant les chefs d'Etat sur le devant de la scène. Le Président de la Commission, Jean Ping, assiste aux réunions du Comité, prend acte des décisions prises par les chefs d'Etat et n'a donc pas à se prononcer *intuitu personae*, mais seulement à mettre en œuvre leurs décisions. Les visites répétées du Président sud-africain Jacob Zuma à Tripoli où il a rencontré le colonel Kadhafi ont eu le mérite d'essayer, malgré tout, de débloquer la situation politique et ont participé à l'enrichissement des dirigeants africains sur la manière appropriée de gérer la situation libyenne.

Le Président de la Commission et le Commissaire à la paix et à la sécurité participent aux réunions du Comité *ad hoc* si bien qu'ils ont connaissance de ses résultats avant même la rédaction des rapports.

▪ Raisons de l'adoption par l'Organisation panafricaine de sa propre Feuille de route

L'UA adopte sa propre Feuille de route, le 10 mars 2011, car elle tient à mener une médiation politique pour réduire les divergences entre le régime Kadhafi et les rebelles. Constitué le 11 mars 2011, le Comité *ad hoc* de haut niveau de l'UA sur la situation en Libye se réunit pour la première fois le 18 mars et se dit prêt à se rendre à Tripoli et à Benghazi le 19 mars pour résoudre le conflit.

Or, le 17 mars 2011, le Conseil de sécurité des Nations unies adopte la Résolution 1973 (2011) prévoyant « l'imposition d'une zone d'exclusion aérienne contre l'armée de l'air libyenne » et « la création de zones protégées dans les secteurs exposés aux bombardements à titre de précaution pour assurer la protection du peuple libyen et des étrangers résidant en Jamahiriya arabe

²⁹ Union africaine, PSC/PR/COMM.2 (CCLXV), *Communiqué*, Conseil de paix et de sécurité, 265ème réunion, 10 mars 2011, Addis Abeba (Éthiopie), paragraphe 8.

³⁰ African Union, « The African Union announces the composition of the Ad-hoc High Level Committee on Libya », 11 March 2011.

³¹ UA, Communiqué de la 265ème réunion, Op. cit., paragraphe 8.

libyenne »³². Le 19 mars 2011, la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis commencent à bombarder la Libye. Compte tenu de la Résolution 1973, l'UA demande alors au Conseil de sécurité des Nations unies la permission de se rendre en Libye conformément au mandat qui lui a été donné par le CPS, consistant à « interagir avec toutes les parties en Libye et à évaluer continuellement l'évolution de la situation sur le terrain » et à « faciliter un dialogue inclusif entre les parties libyennes sur les réformes appropriées »³³. A ce moment-là, le mouvement de rébellion libyen se transforme en un groupe armé soutenu par les puissances occidentales qui bombardent la Libye et mettent en œuvre la zone d'exclusion aérienne. Finalement, l'OTAN donne l'autorisation au Comité *ad hoc* de l'UA de se rendre en Libye, mais l'UA a déjà pris beaucoup de retard sur les Occidentaux dans la gestion de la crise.

▪ Explications sur l'impossibilité par l'UA d'imposer sa Feuille de route

Le Président de la Commission se heurte à de multiples difficultés dans la gestion de l'environnement de la crise libyenne en raison des pressions exercées tant par des pays du continent africain que par le reste de la communauté internationale. A part la mise en œuvre des décisions du Comité *ad hoc* de haut niveau de l'UA sur la Libye, de celles du CPS et du Comité des représentants permanents (COREP), Jean Ping est supposé vendre la Feuille de route de l'UA tant aux parties en conflit, le colonel Kadhafi et le CNT libyen, qu'aux acteurs situés dans l'environnement de la crise qu'étaient la France, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, l'OTAN et l'Union européenne (UE).

Mais, il ne parvient pas à vendre sa Feuille de route dans la mesure où la position de l'UA va à l'encontre de la position des rebelles libyens, des pays de l'OTAN et du reste de la communauté internationale, sachant que plus est que les intérêts des rebelles libyens et des pays *leader* de la coalition de l'OTAN (France, Royaume-Uni et Etats-Unis) convergent pour « faire tomber Kadhafi à n'importe quel prix ». Ping doit également composer avec les divergences de positions des pays africains divisés en deux camps, les défenseurs du Guide libyen et les partisans du CNT, au sein du Panel de Haut niveau, dans l'arène du CPS et dans le reste de l'UA³⁴.

Dans ses activités de médiation politique et de tentatives de règlement des conflits, le Président de la Commission reçoit à tout bout de champ des pressions de forces exogènes, en partie africaine (le contrôle exercé par les Etats membres du CPS et de l'UA) et en partie non africaine (les actions menées par le reste de la communauté internationale, d'ailleurs que les décisions de l'UA aillent dans un sens ou dans un autre), auxquelles il doit faire face et avec lesquelles il a forcément à composer. Sa marge de manœuvre est donc limitée.

Le Président Ping rencontre de nombreux obstacles à ses démarches de mobilisation des Etats membres de l'Union sur la situation libyenne au cours du printemps 2011. Alors qu'il est invité par le Président du COREP, l'ambassadeur de Guinée Equatoriale, à s'exprimer sur la situation libyenne devant les représentants permanents des Etats membres, Ping utilise cette opportunité de prise de parole pour lancer un appel aux Etats membres à prendre rapidement des décisions et à des mener des actions face à la dégradation de la situation sur le terrain. Le Président de la Commission veut pousser les Etats membres à décider et à agir dans un contexte de divergences multiples sur l'attitude à adopter dans la gestion de cette crise. Le président de séance du COREP est rapidement

³² Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/1973 (2011), *Résolution 1973 (2011)*, p. 2.

³³ Union africaine, PSC/PR/COMM.2(CCLXV), *Communiqué*, Conseil de paix et de sécurité, 265^{ème} réunion, 10 mars 2011, Addis Abeba (Ethiopie), paragraphe 8.

³⁴ Entretien avec un haut responsable de la Commission de l'UA, Addis Abeba, 15 septembre 2011.

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

« remis en place » par le Président du CPS, l'ambassadeur d'Afrique du Sud, qui lui fait savoir qu'il ne peut tolérer de sa part un contournement des procédures, à savoir d'avoir donné la permission au Président de la Commission de s'adresser directement devant le COREP sur des questions de paix et de sécurité :

« Vous, Mr le Président du COREP, vous ne pouvez pas permettre au Président de la Commission de s'adresser au COREP sur des questions de paix et de sécurité car cela ne relève absolument pas de sa compétence. Cela relève du domaine de compétence du CPS »³⁵.

SOMMET EXTRAORDINAIRE D'ADDIS ABEBA DE MAI 2011 : MAINTIEN DE LA FEUILLE DE ROUTE PAR L'UA, CONTESTATION OFFICIELLE DE SA MARGINALISATION ET DEMANDE DE TRÊVE DES BOMBARDEMENTS AERIENS DE L'OTAN

Un mini-Sommet à huis clos sur la Libye est organisé dans la nuit du 25 au 26 mai 2011 dans le cadre du Sommet extraordinaire de l'UA sur l'état de la paix et de la sécurité en Afrique.

On y retrouve plusieurs tendances : l'éthiopien Melès Zenawi, anti-Kadhafi, pro-OTAN dit : « Les Occidentaux viennent nettoyer une maison qui est sale. Laissons-les faire » ; le sénégalais Abdoulaye Wade, ancien ami de Kadhafi avec lequel il s'est depuis brouillé et qui n'a aucun état d'âme à le lâcher, en arguant : « M. Kaddafi doit partir. Il a fait assez de mal comme cela. En plus, il n'a jamais tenu les promesses d'aide qu'il nous a faites » ; l'ougandais Yoweri Museveni crie clairement son opposition à l'ingérence occidentale en terre libyenne : « Ce n'est pas une question de : il fait ceci ou n'a pas fait cela. La preuve, il a aidé Amin Dada et je ne lui en veux pas. C'est une question de principe. La souveraineté d'un Etat africain est bafouée. On ne peut pas laisser l'OTAN continuer ses bombardements ». Enfin, un autre chef d'Etat non identifié ajoute : « Ce n'est pas une raison pour incendier toute la maison. Certes, le colonel Kadhafi est une calamité, pour son peuple et pour nous. Mais peut-on laisser bombarder la Libye ? »³⁶.

Les uns et les autres se demandent des comptes. Certains Etats membres reprochent alors aux trois pays africains membres non-permanents du Conseil de sécurité des Nations unies, l'Afrique du Sud, le Nigeria et le Gabon, d'avoir voté en faveur de l'adoption de la Résolution 1973 (2011). Ce à quoi ceux-ci se défendent en affirmant : « Nous l'avons voté, mais nous n'étions pas d'accord sur les termes de cette résolution »³⁷.

Aucun consensus n'est véritablement dégagé. Six pays – la Mauritanie, le Sénégal, la Gambie, le Gabon, le Rwanda et l'Ethiopie – expriment leur désaccord avec la majorité et se prononcent pour le départ de Kadhafi.

Dans leur décision, les dirigeants africains :

- rappellent que le conflit libyen ne peut être réglé que par une « solution politique », maintenant la Feuille de route de l'Organisation panafricaine ;

- réitèrent « la nécessité d'une cessation immédiate de toutes les attaques et exactions contre la population civile » ;

³⁵ Entretiens avec des Etats membres du CPS, Addis Abeba, 13 et 15 septembre 2011.

³⁶ Les citations sont extraites de Boisbouvier, Union africaine : faut-il condamner..., Op. cit.

³⁷ Entretien avec un Etat membre de l'UA, Addis Abeba, 10 août 2011.

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

- exigent « une trêve immédiate dans les combats et dans les bombardements aériens menés par l'OTAN » ;

- demandent « au CPS d'autoriser le déploiement immédiat d'une mission d'observation de l'UA pour suivre de près la situation, fournir une évaluation indépendante des développements sur le terrain et faciliter la mise en place ultérieure d'une mission internationale plus large » ;

- condamnent « le précédent dangereux qui est en train d'être créé par des interprétations biaisées des résolutions 1970 (2011) et 1973 (2011), aux fins de donner une base légale à des actions militaires et autres sur le terrain qui sont manifestement en dehors de leur champ d'application » ;

- expriment « la surprise et la déception de l'Afrique face aux tentatives de marginalisation du continent dans la gestion du conflit libyen », tout en « rappelant que le rôle du Comité *ad hoc* de haut niveau est formellement reconnu par le Conseil de sécurité dans le paragraphe 2 de la résolution 1973 (2011) et qu'il s'inscrit dans le contexte général du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies sur le rôle des accords régionaux dans le règlement des différends entre et au sein de leurs Etats membres » ;

- soulignent que « le règlement durable de la crise requiert une contribution significative de l'Afrique et une coordination étroite entre tous les acteurs concernés » ;

- demandent « au Comité *ad hoc* de poursuivre et d'intensifier ses efforts, notamment en se rendant, à nouveau, à Tripoli et à Benghazi, pour faire avancer la recherche d'une solution politique au conflit, y compris la mise en place rapide d'une période de transition consensuelle, sur la base de la Feuille de route de l'UA et des propositions qui pourraient être soumises par les Parties » ;

- expriment « leur grave préoccupation face au sort des travailleurs migrants africains vivant en Libye et à ceux d'entre eux qui tentent de quitter le pays », tout en « soulignant la nécessité de respecter le principe humanitaire du non-refoulement des eaux territoriales et du sol européens pour les milliers de personnes fuyant la guerre qui ravage la Libye » ;

- enfin, « rendent hommage aux pays voisins de la Libye, en particulier l'Algérie, l'Egypte et la Tunisie, pour avoir accueilli des centaines de milliers de civils, y compris des Africains, fuyant les violences en Libye » et « les félicitent pour leur générosité et leur hospitalité, en exprimant l'espoir que l'exemple qu'ils ont donné sera suivi ailleurs »³⁸.

SOMMET DE MALABO DE JUILLET 2011 : PROPOSITION D'UN ACCORD CADRE AUX PARTIES LIBYENNES

Réunis en Sommet à Malabo (Guinée-Equatoriale) du 30 juin au 1^{er} juillet 2011, les chefs d'Etat éprouvent beaucoup de difficultés à adopter un accord-cadre à proposer aux parties libyennes qui prévoit la mise à l'écart des négociations du colonel Kadhafi et la mise en place d'une force de maintien de la paix.

Certains chefs d'Etat africains déclarent que le colonel Kadhafi devrait quitter le pouvoir pour laisser place à une transition démocratique en Libye. Mais la décision finale du Sommet sur la Libye

³⁸ Union africaine, EXT/ASSEMBLY/AU/DEC.(01.2011), *Décision sur le règlement pacifique de la crise libyenne. Renforcer le leadership de l'Afrique, promouvoir des solutions africaines*, Session extraordinaire de la Conférence de l'Union sur l'état de la paix et de la sécurité en Afrique, Addis Abeba (Ethiopie), 25 mai 2011.

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

n'appelle pas à une telle action. Plus encore, l'UA renforce alors son discrédit auprès des rebelles parce qu'elle est la seule organisation impliquée dans la gestion de la crise à n'avoir pas appelé à l'imposition de sanctions et à l'imposition d'une zone d'exclusion aérienne. Cela peut expliquer en partie pourquoi les rebelles libyens sont tant opposés à accepter la Feuille de route de l'UA. L'ambivalence de l'Organisation panafricaine sur le rôle de Kadhafi handicape ses efforts de médiation³⁹.

A l'issue des discussions, la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement :

« Réaffirme toutes les décisions antérieures de l'UA sur la situation en Libye, sa conviction selon laquelle seule une solution politique permettra de répondre aux aspirations légitimes du peuple libyen et de préserver l'unité et l'intégrité territoriale du pays, (en soulignant) la pertinence et la validité de la Feuille de route de l'UA articulée par le CPS lors de sa 265^{ème} réunion ;

Fait siennes les propositions en vue d'un accord-cadre pour une solution politique à la crise en Libye, telles que présentées par le Comité *ad hoc*, dans le cadre de la Feuille de route de l'UA et des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies ;

Demande au Comité *ad hoc* de soumettre ces propositions aux parties libyennes, à savoir le Gouvernement de la Jamahiriya arabe libyenne et le Conseil national de transition de la Libye, et à les engager sur cette base, y compris à travers la convocation rapide de négociations sous les auspices de l'UA et des Nations unies, avec le soutien de la Ligue des Etats arabes, de l'Organisation de la Conférence islamique et de l'Union européenne ;

Exhorte les parties libyennes à faire preuve de la volonté politique nécessaire, à placer l'intérêt suprême de leur pays et de leur peuple au-dessus de toute autre considération, et d'apporter la coopération nécessaire au Comité *ad hoc* de haut niveau »⁴⁰.

Dans un communiqué du 1^{er} juillet 2011, l'Union africaine précise que ses propositions en vue d'un accord-cadre pour une solution politique à la crise en Libye : « s'inscrivent dans le cadre de la Feuille de route de l'UA pour le règlement pacifique de la crise en Libye et du communiqué de la réunion du Comité *ad hoc* de haut niveau tenue à Pretoria, en Afrique du Sud, le 26 juin 2011, y compris l'engagement du colonel Mouammar Kadhafi en faveur d'un processus de dialogue inclusif avec la participation du Conseil national de transition de Libye et son acceptation de ne pas faire partie du processus de négociation. Elles s'inscrivent également dans le cadre des résolutions 1970 (2011) et 1973 (2011) du Conseil de sécurité des Nations unies. L'objectif est de mettre un terme à la crise actuelle, d'assurer la protection effective de la population civile, y compris l'acheminement de l'aide humanitaire, et d'entamer un processus politique qui permettra de répondre aux aspirations légitimes du peuple libyen à la démocratie, à l'Etat de droit, à la bonne gouvernance et au respect des droits humains »⁴¹.

³⁹ Kasaija Phillip Apuuli, « The Principle of African Solutions to African Problems' under the spotlight : The African Union (AU) and the Libya Crisis », Open Society Institute, Africa Governance Monitoring & Advocacy Project, AfriMap, 2011, p. 8. Accessible sur <http://www.afri-map.org/english/images/paper/AfriMAP_NAfrica_Kasaija_EN.pdf> [consulté le 23 novembre 2011]

⁴⁰ Union africaine, Assembly/AU/Dec.385 (XVII), *Décisions, déclarations et résolutions*, Conférence de l'Union, Dix-septième Session ordinaire, Malabo (Guinée équatoriale), 30 juin-1^{er} juillet 2011, paragraphes 3 à 6.

⁴¹ Union africaine, « Remise officielle par l'UA aux parties libyennes d'une proposition d'accord-cadre pour une solution politique à la crise en Libye », *Communiqué de presse*, Malabo, 1^{er} juillet 2011.

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

291^{ème} REUNION DU CONSEIL DE PAIX ET DE SECURITE DU 26 AOUT 2011 : UN CPS DIVISE ET INCAPABLE DE DECIDER

Lors de la 291^{ème} réunion du CPS, seuls trois chefs d'Etat sur quinze étaient présents à l'ouverture des débats, à savoir le djiboutien Ismaël Omar Guelleh, l'ougandais Yoweri Museveni et le sud-Africain Jacob Zuma. Ce dernier a d'ailleurs présidé la réunion en l'absence de son homologue burundais Pierre Nkurunziza⁴².

Le Conseil de paix et de sécurité se montre extrêmement divisé entre partisans et opposants à la reconnaissance du CNT. Il appelle donc « à la formation d'un gouvernement de transition inclusif, à l'élaboration d'un cadre constitutionnel et législatif pour la transformation démocratique de la Libye, ainsi qu'au soutien à la tenue des élections et au processus de réconciliation nationale » et encourage « les parties prenantes libyennes à accélérer le processus devant mener à la formation d'un gouvernement de transition inclusif qui sera le bienvenu pour occuper le siège de la Libye »⁴³.

LA CHRONOLOGIE ET L'EQUATION DE RECONNAISSANCE DU CONSEIL NATIONAL DE TRANSITION LIBYEN PAR LES ETATS MEMBRES ET PAR L'UA : PLUSIEURS CAMPS ENTRE IDEALISME, PREOCCUPATIONS NATIONALES, CONSIDERATIONS PERSONNELLES DES DIRIGEANTS ET REALPOLITIK.

La chronologie de la reconnaissance du CNT est *grosso modo* la suivante : la Gambie (22 avril), le Sénégal (28 mai), le Maroc (une première fois lors d'une réunion du groupe de contact, le 15 juillet, à Istanbul [Turquie], reconnaissance confirmée par le roi Mohammed VI le 22 août), le Botswana (11 août), le Gabon (12 août), la Tunisie (21 août), l'Egypte (22 août), le Burkina Faso (23 août), le Nigeria, l'Ethiopie et le Tchad (24 août), la Guinée (28 août), l'UA (20 septembre), l'Algérie (22 septembre), la Mauritanie (24 novembre) etc.

La lecture de cette grille de reconnaissance du CNT montre clairement que la plupart des Etats africains l'ont fait plus ou moins rapidement sur une période supérieure à six mois. Les positions prises par les Etats membres du CPS et de l'UA tout au long de la crise libyenne traduisent une équation avec des éléments tels que des principes idéalistes panafricains, des préoccupations nationales, de la défense d'intérêts vitaux, des considérations personnelles des dirigeants et de la realpolitik. Il y a donc au moins quatre camps sur la question de la reconnaissance du CNT libyen.

▪ Le camp des « idéalistes », des « anciens amis » et des « ennemis héréditaires » de Kadhafi

L'idéaliste type est le Botswana qui, dès le début de la crise, condamne sans équivoque les exactions menées par le régime Kadhafi contre sa propre population au nom de la responsabilité de protéger⁴⁴. Ce pays n'a eu donc aucun mal à reconnaître le CNT libyen le 11 août 2011. Le ministre des Affaires étrangères du Botswana, Phandu Skelemani, déclare alors que « le Botswana reconnaît le CNT

⁴² La présidence du mois d'août 2011 revenait au Burundi. En l'absence du Président Nkurunziza, la présidence de la réunion revenait au prochain chef de l'Etat présent sur la liste des présidences mensuelles successives du Conseil.

⁴³ Union africaine, PSC/AHG/COMM.(CCXCI), *Communiqué*, Conseil de paix et de sécurité, 291^{ème} réunion, 26 août 2011, Addis Abeba (Ethiopie), paragraphes 3 et 6.

⁴⁴ Voir Supra.

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

comme l'autorité de gouvernement légitime en adoptant une décision en accord avec le Conseil de sécurité des Nations unies, avec le Conseil européen et le Groupe de contact libyen »⁴⁵.

Les dirigeants, « anciens amis » du Guide libyen qui n'ont eu aucun mal à le lâcher, parce qu'ils étaient déjà « brouillés » avec lui bien avant que la crise n'apparaisse sont notamment :

- le Président sénégalais Abdoulaye Wade s'est fâché avec le colonel Kadhafi à cause de divergences sur la question du gouvernement de l'Union africaine, mais aussi à cause de leur concurrence sur la gestion des dossiers du coup d'Etat de 2008 en Mauritanie et des relations Tchad-Soudan. Le Président Wade est le deuxième dirigeant du continent, après son homologue gambien, à reconnaître le CNT le 28 mai 2011 et le premier à se rendre, le 9 juin 2011, à Benghazi où il lance au Guide libyen : « Je te regarde dans les yeux. Retire-toi de la politique »⁴⁶;

- le Président burkinabè Blaise Compaoré, qui avait violé l'embargo onusien contre la Libye en 1998 et qui était un habitué de Tripoli et de Syrte, s'est brouillé avec Kadhafi suite à la visite du premier en Israël pour les 60 ans de son indépendance en 2008.

Le Nigeria et l'Ethiopie, quant à eux, sont à compter parmi les « ennemis héréditaires » du colonel Kadhafi.

Plusieurs dirigeants récents du Nigeria, Olesegun Obasanjo, Umaru Yar'Adua et Goodluck Jonathan, n'ont jamais caché leur aversion pour le Guide libyen, ce qui a été particulièrement visible lors d'au moins trois événements marquants. Ils se sont constamment opposés à lui dans le dossier sur le gouvernement de l'Union car ils se sont toujours positionnés pour une approche gradualiste appuyée sur des communautés économiques régionales fortes. Ils n'ont jamais accepté de se faire dicter leur conduite par Kadhafi grâce à l'importante production de pétrole brut du Nigeria. Ils n'ont pas tergiversé pour rompre leurs liens diplomatiques avec lui pendant quelques jours suite à ses déclarations en faveur d'une partition du Nigeria sur le modèle de l'Inde et du Pakistan en 1947 après les massacres de Jos en mars 2010.

L'Ethiopie de Meles Zenawi, arguments sérieux à l'appui, s'est ouvertement et continuellement opposée au plan des Etats Unis d'Afrique et de création *proxime* d'un gouvernement continental du Guide libyen. L'animosité entre les deux hommes est aussi liée aux velléités récurrentes, depuis le Sommet d'Addis Abeba (Ethiopie) de juillet 2004, de Moummar Kadhafi sur le siège de l'Union qu'il menace constamment de faire transférer en Libye, à Syrte. Enfin, le Premier ministre éthiopien soupçonne Kadhafi d'avoir soutenu financièrement son ennemi, le Président Isayas Afewerki, depuis le conflit entre l'Ethiopie et l'Erythrée (1998-2000) et de l'avoir utilisé comme intermédiaire pour soutenir financièrement et matériellement des factions somaliennes anti-éthiopiennes.

Dans un communiqué conjoint présenté par le Vice-Premier ministre éthiopien Hailemariam Desalegn et le ministre des Affaires étrangères nigérian, Olubenga Ashiru, déclarent que « dans l'intérêt de la paix et de la stabilité ainsi que du bien-être du peuple libyen, les gouvernements éthiopien et nigérian ont décidé de reconnaître, de manière conjointe, le CNT comme l'autorité légitime par intérim de la Libye » et « demandent aux membres de l'UA d'être cohérents en étendant

⁴⁵ « Botswana recognizes Libya's rebel government », *Mmegionline*, 12 août 2011. Accessible sur <<http://www.mmegi.bw/index.php?sid=1&aid=945&dir=2011/August/Friday12>> [consulté le 20 décembre 2011]

⁴⁶ Cette citation est extraite de Boisbouvier, Union africaine : faut-il condamner..., Op. cit.

au CNT le soutien et la reconnaissance qu'ils ont donné à la Tunisie et à l'Égypte après leurs révolutions »⁴⁷.

▪ Le camp des « réalistes pragmatiques »

Classés parmi les « alliés traditionnels de Kadhafi », certains États africains n'éprouvent aucune difficulté à reconnaître assez rapidement le CNT par pragmatisme. Ils ont, en effet, besoin de continuité dans les investissements libyens, veulent éviter tout risque de déstabilisation par des mouvements de rébellion ou par des groupes terroristes, voire assurer rapidement un véritable avenir pour leurs travailleurs migrants dans la « nouvelle Libye ».

Le cas symptomatique est celui du Tchad où le Président Idriss Déby Itno est « pragmatique et réaliste, habitué à jouer les équilibristes entre l'absolue nécessité d'entretenir de bons rapports avec Tripoli et celle de préserver la souveraineté de son pays » car, comme il le dit, « Pour nous, Tchadiens, peu importe qui gouverne à Tripoli : nous sommes condamnés à vivre ensemble et nous saurons cohabiter »⁴⁸. Accusé, à l'instar du Mali, dès le début de la crise (dès la première réunion du CPS) d'avoir fourni des mercenaires à Kadhafi, le Président tchadien admet que « Kadhafi a recruté des mercenaires parmi les Tchadiens immigrés » tout en précisant que « deux cent cinquante d'entre eux sont rentrés au Tchad après la défaite et qu'ils sont en prison en attente de leur jugement »⁴⁹. Déby voit les intérêts matériels et l'intégrité physique de ses concitoyens menacés en Libye avec le saccage de l'ambassade et de la résidence de son ambassadeur à Tripoli ou encore de violences et d'exactions contre les Tchadiens qui ne peuvent pas quitter la Libye, doit faire face au retour de quelque 140 000 émigrés tchadiens en Libye, veut préserver les investissements libyens sur son sol pour développer le Tchad, souhaite continuer à assumer la charge de président en exercice de la CEN-SAD⁵⁰.

Le Mali a aussi fait le choix de la prudence et du pragmatisme face aux autorités libyennes en raison des nombreux projets financés par Kadhafi, de la présence de 40 000 Maliens vivant et travaillant en Libye dont le retour de bon nombre d'entre eux risque de provoquer une grave crise économique et sociale, sans compter ceux qui sont restés là-bas et qui sont accusés à tort ou à raison d'avoir servi le régime Kadhafi, des menaces d'une énième rébellion touarègue dont l'éclatement porterait atteinte à ses intérêts vitaux⁵¹. Mais, pour un résultat différent de celui du Tchad, à savoir la non-reconnaissance du CNT libyen.

⁴⁷ « Ethiopia and Nigeria Recognize NTC as Interim and Legitimate Authority in Libya, Call Others to Do So », *Ethiopian News Agency*, 24 août 2011. Accessible sur <<http://www.ena.gov.et/EnglishNews/2011/Aug/24Aug11/148281.htm>> [consulté le 8 janvier 2012].

⁴⁸ François Soudan : « Idriss Déby Itno : En Libye, l'Histoire me donnera raison », *Jeune Afrique*, 26 décembre 2011.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Pour des analyses détaillées des relations tchado-libyennes, lire Robert O. Collins & Millard J. Burr, *Africa's Thirty Years' War : Libya, Chad and the Sudan 1963-1993*, Boulder, Westview Press, 1999 ; J. Millard Burr & Robert O. Collins, *Darfur. The Long Road to Disaster*, Princeton, Markus Wiener Publishers, 2006 ; Karine Bennafla : « Tchad : l'appel des sirènes arabo-islamiques », *Autrepart*, n°16, 2000, pp. 67-86 ; Karine Bennafla : « De la guerre à la coopération : les dangereuses liaisons tchado-libyennes », in Olivier Pliez (dir.), *La nouvelle Libye*, Paris, Karthala, 2004.

⁵¹ Sur ce dernier point, lire Baba Ahmed, « Mali : des militaires libyens pro-Kaddafi infiltrés au Nord », *Jeune Afrique*, 26 août 2011. Accessible sur <<http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20110826084534/niger-libye-mali-islamismemali-des-militaires-libyens-pro-kaddafi-infiltrés-au-nord.html>> [consulté le 27 décembre 2011]

Pour le Président Amadou Toumani Touré, « la question n'est pas de reconnaître ou pas le CNT puisque le CNT a pris le pouvoir. L'important c'est de savoir ce qu'il peut proposer au peuple libyen comme alternance démocratique ». Le Mali reste aligné sur la position de l'Union africaine jusqu'au bout pour deux autres raisons : la solidarité continentale et le risque d'« irakisation » de la région car, selon le palais de Koulouba, « on ne peut pas accepter un seul triomphant. Dans un Etat tribal, il faut laisser une place à tous, si l'on veut éviter la guerre civile. Le CNT refusait de négocier tant que Kadhafi était au pouvoir. Kadhafi est déchu. L'avenir de la Libye, c'est l'avenir de toute la sous-région »⁵². D'ailleurs, le Mali n'a toujours pas reconnu le CNT jusqu'à aujourd'hui.

▪ Le camp des « amis de toujours » de Kadhafi et/ou ceux opposés à une ingérence occidentale en terre libyenne

Dès le 8 juin 2011, le Président du Comité *ad hoc* de l'UA sur la Libye, le mauritanien Mohamed Ould Abdel Aziz, affirme que le départ de Kadhafi est « une nécessité », et ce malgré le coup de pouce que Kadhafi lui avait apporté pour une levée plus rapide des sanctions à l'encontre de sa junte en juin 2009⁵³.

Pourtant, le 5 août 2011, dans un entretien avec des journalistes à la télévision nationale mauritanienne, le Président Ould Abdel Aziz déclare : « Nous ne reconnaissons pas le CNT, nous reconnaissons le peuple libyen et nous ne saurions nous substituer à lui pour le changement de pouvoir. Le Guide libyen Mouammar Kadhafi a des difficultés pour gouverner, mais une issue politique est nécessaire pour résoudre la crise en Libye. Nous sommes prêts à aider le peuple libyen à organiser des élections pour qu'il reste maître de son destin dans le cadre d'une solution politique négociée entre le CNT et le pouvoir encore en place à Tripoli »⁵⁴.

Finalement, la Mauritanie ne reconnaît le CNT libyen que le 24 novembre 2011 dans un communiqué par son ministère des Affaires étrangères selon lequel « le gouvernement mauritanien, conformément à sa position fixe par rapport à la situation en Libye sœur et après avoir pris connaissance de la formation du gouvernement libyen sous la présidence du Dr Abderrahim Al-Kib, proclame sa reconnaissance du Conseil national transitoire libyen et du gouvernement qui en est issu ». Le communiqué ajoute que « la Mauritanie réaffirme également son soutien aux efforts de construction et de développement entrepris en Libye et exprime sa pleine disposition de travailler avec le nouveau gouvernement afin d'impulser la coopération et le partenariat entre les deux pays au niveau bilatéral, de réaliser un nouveau départ de l'action maghrébine commune avec ses frères dans les Etats du Maghreb arabe et de renforcer la coopération sur les plans arabe, africain et islamique »⁵⁵.

Le décalage entre l'empressement du Président mauritanien à demander à Kadhafi de partir et sa lenteur à reconnaître le CNT libyen peuvent être expliquées, entre autres, par sa qualité de Président du Comité *ad hoc* de haut niveau de l'UA sur la Libye qui ne peut que difficilement se départir de l'engagement de la Feuille de route de l'Organisation panafricaine, par les influences de l'Afrique du

⁵² MFI, 30 août 2011.

⁵³ Se reporter Supra.

⁵⁴ « Libye – Le président mauritanien écarte toute reconnaissance du CNT », *CRIDEM*, 6 août 2011. Accessible sur <http://www.cridem.org/C_Info.php?article=58591> [consulté le 23 décembre 2011]

⁵⁵ Radio algérienne, « La Mauritanie proclame sa reconnaissance du CNT libyen », 25 novembre 2011. <http://www.radioalgerie.dz/fr/index.php?option=com_content&view=article&id=16358:la-mauritanie-proclame-sa-reconnaissance-du-cnt-libyen&catid=48:mauritanie&Itemid=84> [consulté le 22 décembre 2011]

Sud et de l'Algérie qui n'ont jamais caché leur fortes réticences à reconnaître le CNT et par l'aide politique que Kadhafi a fourni au Mauritanien après son coup d'Etat de 2008.

Plusieurs puissances régionales, spécialement l'Afrique du Sud (membre du Comité *ad hoc*) et l'Algérie (dont est originaire le Commissaire paix et sécurité de l'UA, l'ambassadeur Lamamra Ramtane), ont voulu jouer un rôle de médiateurs que lui ont dénié les puissances occidentales. Ces deux pays présentent la caractéristique de pouvoir se passer de la générosité financière de la Libye en raison de leurs richesses propres, contrairement à de nombreux autres Etats africains qui, eux, « doivent compter avec la nouvelle Libye pour obtenir du nouveau pouvoir la réalisation des projets engagés par le régime de Kadhafi ou alors la mise en chantier d'autres infrastructures (cas du Tchad, du Mali ou encore du Bénin). »

A l'issue de la réunion du CPS du 26 août 2011, le Président Jacob Zuma, qui a été le chef de file de la dénonciation de l'intervention militaire de l'OTAN, explique la non-reconnaissance par l'UA du CNT par l'incertitude de l'évolution de la donne politique en Libye qui reste encore, pour lui, caractérisée par une certaine fluidité :

« Je ne vois pas pourquoi l'on dit qu'il y a des différends. Les pays qui ont reconnu le CNT l'ont fait sur la base de leur propre souveraineté et politique nationale. Ceux qui ne l'ont pas reconnu, l'ont aussi fait en fonction de leur politique nationale. Quoiqu'il en soit, nous nous sommes rencontrés ici, nous avons discuté et nous sommes tombés d'accord. L'Union africaine est unie dans la décision qui vient d'être prise. Un processus est en cours en Libye. Les forces du CNT sont en train de prendre le contrôle de Tripoli et revendiquent la prise de la ville, mais il y a toujours des combats en Libye. On ne peut donc prendre position et dire « c'est le gouvernement légitime ». Le processus est encore fluide »⁵⁶.

Par ailleurs, le Président Zuma a toujours été un ardent défenseur de la Feuille de route de l'Organisation panafricaine si bien qu'il voit « le départ de Kadhafi comme le résultat d'un processus politique », et pour lui : « Si nous avons permis au processus de paix, qui est très clair, qui implique les joueurs du monde – l'UA, les Nations unies, l'UE, l'OTAN, tout le monde – et nous ne pensons pas que nous échouerions à trouver un mécanisme qui comprendrait un cessez-le feu qui pourrait exister et être respecté, et être surveillé par tout le monde, tout en permettant de débattre sur les questions nécessaires, y compris l'avenir de Kadhafi »⁵⁷.

Tout au long de la crise libyenne, l'Algérie opte pour le silence et la non-ingérence sous couvert d'une position de « stricte neutralité » et de suivisme de la position de l'UA. Elle n'a jamais condamné les exactions de Kadhafi et s'est toujours fermement opposée à l'intervention de l'OTAN en Libye. Le CNT accuse l'Algérie d'avoir soutenu le régime de Kadhafi en facilitant le passage d'armes et de mercenaires entre les deux pays. Alger, qui craint les retombées de la chute de Kadhafi sur le terrorisme dans la région du Sahel, exige en outre que le CNT s'engage avec « vigueur » contre Al-Qaïda au Maghreb islamique (Aqmi). En effet, l'Algérie, qui possède une frontière commune de près de 1000 km avec la Libye, redoute que des groupes djihadistes liés à Aqmi profitent de la défection de Kadhafi pour acheminer des armes, en provenance des stocks abandonnés du régime libyen, vers leurs bases du Sahel. En avril, un responsable de la sécurité algérienne confie : « Si le régime Kadhafi tombe, ce sera toute la Libye, en tant que pays aux frontières étanches (...), qui disparaîtra, au moins

⁵⁶ Mission des fonctionnaires internationaux (MFI), 30 août 2011.

⁵⁷ Delia Robertson, « Zuma, Cameron Differ on Timing of Gadhafi Departure », *Voice of America*, 18 juillet 2011. Accessible sur <<http://www.voanews.com/english/news/africa/Zuma-Cameron-Differ-on-Timing-of-Gadhafi-Departure-125749368.html>> [consulté le 25 novembre 2011]

pendant un bon moment, suffisamment long pour qu'Aqmi se redéploie jusqu'à la Méditerranée ». Outre la menace terroriste, le pouvoir algérien, confronté à un climat social délétère, voit d'un mauvais œil la chute du dictateur voisin et craint le risque de contagion.

De plus, le Président Bouteflika, qui enchaîne les réformes et contre-réformes au gré des évolutions des révoltes arabes, a vu ses deux homologues, Ben Ali et Kadhafi, être chassés du pouvoir, si bien qu'il pouvait très bien craindre, en quelque sorte, « d'être le prochain sur la liste ». A ce propos, le journaliste algérien Fayçal Métaoui écrit, dans une tribune d'El Watan, le 26 août 2011 : « L'autoritarisme moyenâgeux du régime libyen arrangeait parfaitement les affaires du pouvoir algérien en crise cyclique de légitimité. Et aujourd'hui que la tête de Kadhafi est mise à prix par le CNT libyen, on se sent presque solidaire dans les palais d'Alger avec le colonel en fuite »⁵⁸.

A cela s'ajoute que l'Algérie a accueilli la femme du colonel Kadhafi, sa fille et deux de ses fils avec leurs familles. Or, le Dr Pierre Vermeren, maître de conférence en histoire à l'Université de Paris Panthéon-Sorbonne, estime que « recevoir la famille de Kadhafi, c'est presque officialiser les rumeurs qui ont laissé entendre que Bouteflika aurait laissé entrer des armes et des mercenaires en Libye durant le conflit. Et tout cela contribue à donner une mauvaise image de l'Algérie »⁵⁹.

Le 22 septembre 2011, dans un communiqué, le ministère des Affaires étrangères algérien annonce son intention de travailler étroitement avec les nouvelles autorités libyennes sans utiliser le terme de « reconnaissance », mais cette déclaration est interprétée comme une reconnaissance de fait du CNT. Une source diplomatique algérienne précise : « Quelle reconnaissance ? Le communiqué du ministère des Affaires étrangères du 22 septembre est explicite ! Il n'y aura pas autre chose ! Et puis, notre doctrine c'est de reconnaître les Etats, pas les régimes ni les gouvernements. Les gouvernants changent, les Etats restent. Dans le cas de la Tunisie et de l'Egypte, il y a eu changement de régime et on n'a pas pour autant fait de déclaration de reconnaissance. Pourquoi le ferait-on dans le cas de la Libye ? »⁶⁰.

Alger s'est toujours retranché derrière l'UA dans ce dossier pour justifier sa position, et le fait de ne pas avoir employé le terme de reconnaissance va dans ce sens. L'UA ayant reconnu le CNT le 20 septembre, l'Algérie en a fait de même le 22⁶¹. D'ailleurs, les autorités algériennes ont pris « acte de la déclaration faite par le président de l'Union africaine, l'équato-guinéen Teodoro Obiang Nguema, lors de la réunion de haut niveau sur la Libye parrainée par les Nations unies, qui s'est tenue à New York le 20 septembre 2011 », mais aussi « de la lettre envoyée par le CNT au président de la Commission de l'UA, le 5 septembre 2011, ainsi que du communiqué de la 294^{ème} réunion du Conseil de paix et de sécurité tenue le 21 septembre 2011 à New York », avant d'affirmer que « leur devoir de solidarité avec le peuple libyen frère, dicté par l'histoire et le voisinage, est une constante qui

⁵⁸ Abdallah Ben Ali, « Face au CNT, Alger se terre dans la diplomatie du silence », *France 24*, <<http://www.france24.com/fr/20110826-alger-terre-diplomatie-silence-algerie-abdelaziz-bouteflika-libye-tripoli-ambassade-mouammar-kadhafi>>, [consulté le 20 décembre 2011]

⁵⁹ France 24, <<http://www.france24.com/fr/20110830-libye-algerie-famille-kadhafi-refugies-alger-bouteflika-embarras-politique-diplomatie-extradition>>

⁶⁰ Samir Allam, « Reconnaissance du CNT : l'Algérie n'ira pas plus loin », *Tout sur l'Algérie*, 3 octobre 2011. Accessible sur <http://www.tsa-algerie.com/diplomatie/reconnaissance-du-cnt-l-algerie-n-ira-pas-plus-loin_17556.html> [consulté le 20 décembre 2011]

⁶¹ « L'Algérie reconnaît à son tour le CNT libyen », Radio France International, 23 septembre 2011. Accessible sur <<http://www.rfi.fr/afrique/20110923-algerie-reconnaît-son-tour-le-cnt-libyen>> [consulté le 20 décembre 2011]

continuera de s'exprimer pleinement, conformément aux principes et règles de non-ingérence, de bon-voisinage, d'entraide et de respect mutuel »⁶².

Le Zimbabwe fait partie des jusqu'au-boutistes qui ont défendu Kadhafi jusqu'au bout, ont montré sans ambiguïté leur hostilité au CNT et ne l'ont toujours pas reconnu. Le 30 août 2011, le Président Robert Mugabé donne 72 heures à l'ambassadeur de Libye, qui a – avec le personnel de son ambassade – déclaré quelques jours plus tôt – au cours d'une manifestation dans la rue – son allégeance au CNT en brûlant le drapeau utilisé par le colonel Kadhafi, pour quitter le territoire zimbawéen⁶³. Le Président Robert Mugabe multiplie ses critiques vis-à-vis de l'Occident lors de son allocution devant l'Assemblée générale des Nations unies le 23 septembre 2011, en accusant l'OTAN d'attaquer la Libye « pour contrôler ses abondantes ressources pétrolières » et en qualifiant ses raids aériens « en soutien de l'opposition libyenne » comme « des bombardements flagrants, illégaux, brutaux, insensibles et meurtriers et ciblant intentionnellement les villes libyennes ». Il ajoute qu'« il émet des doutes sur le fait que l'expulsion par l'OTAN aiderait à développer la démocratie car le CNT libyen a été illégalement imposé au pays par les dirigeants étrangers ». Il critique aussi la CPI, qui a lancé un mandat d'arrêt à l'encontre de Mouammar Kadhafi, d'avoir une « justice sélective » et « dont la crédibilité était érodée sur le continent africain »⁶⁴.

▪ Explications sur les controverses liées à une reconnaissance tardive par l'UA

L'UA reconnaît le CNT le 20 septembre 2011 en marge de la 66^{ème} Assemblée générale des Nations unies par le biais d'une déclaration faite par le Président de l'Union, Teodoro Obiang Nguema, lors de la réunion de haut niveau sur la Libye tenue sous les auspices des Nations unies. Comment s'est faite cette reconnaissance du CNT par l'Organisation panafricaine et pourquoi a-t-elle été aussi tardive ?

Suite à la 291^{ème} réunion du CPS du 26 août 2011, plusieurs Etats africains souhaitent que l'UA reconnaisse immédiatement le CNT. Mais le Conseil appelle, lors de cette réunion, à la formation d'un « gouvernement inclusif de transition », et un tel gouvernement n'a pas encore été formé. Dans une lettre adressée à la Commission le 5 septembre 2011, les autorités du CNT indiquent qu'elles vont former, d'ici une à deux semaines, un gouvernement inclusif respectueux des droits des migrants africains et lui ont fait part de son souhait d'être membre de l'UA. Cette lettre du CNT est portée à l'attention du Comité *ad hoc* de haut niveau sur la Libye au cours de sa réunion à Pretoria (Afrique du Sud) le 14 septembre 2011. Contrairement aux attentes d'une autorisation du Comité *ad hoc* de haut niveau au CPS de permettre à la Libye d'occuper à nouveau son siège à l'UA, ledit Comité décide de recommander au CPS de tenir une réunion en marge de la 66^{ème} Assemblée générale à New York pour examiner cette question du fait que le nouveau gouvernement libyen n'a toujours pas été formé⁶⁵.

⁶² « L'Algérie reconnaît de facto le CNT libyen », *Jeune Afrique*, 23 septembre 2011. Accessible sur <<http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20110923085145/>> [consulté le 20 décembre 2011]

⁶³ « Zimbabwe Expels Libyan Ambassador », *Voice of America*, 30 août 2011. Accessible sur <<http://www.voanews.com/english/news/africa/southern/Zimbabwe-Expels-Libyan-Ambassador-128681828.html>> [consulté le 21 décembre 2011]

⁶⁴ « Zimbabwe's Mugabe Blasts Western Leaders at UN », *Voice of America*, 23 septembre 2011. Accessible sur <http://www.voanews.com/english/news/africa/Zimbabwes-Mugabe-Blasts-Western-Leaders-at-UN_130411783.html> [consulté le 21 décembre 2011]

⁶⁵ Entretien avec un haut responsable de la Commission de l'UA, Addis Abeba, le 14 octobre 2011.

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

Le 16 septembre 2011, se sont déroulés au sein de l'Assemblée générale les débats sur la possibilité ou non pour le CNT d'occuper le siège de la Libye aux Nations unies. Au nom de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)⁶⁶, l'Angola plaide le report du moment de se prononcer à ce sujet, « sachant que les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UA ont prévu de se réunir pour discuter de la situation en Libye, en marge du débat de l'Assemblée générale, qui débute le 21 septembre ». « Si nous ne sommes pas opposés par principe au CNT, nous sommes en revanche favorables à l'instauration d'un gouvernement provisoire d'unité nationale, que n'est pas le CNT », explique le représentant de l'Angola, suivi en cela par plusieurs autres, dont celui de la Guinée équatoriale, qui préside alors l'Union africaine. La Zambie, le Kenya, Saint-Vincent-et-les-Grenadines appuient cette position. La motion angolaise est toutefois rejetée par 107 voix contre 22 pour et 11 abstentions. Le CNT est autorisé à occuper le siège de la Libye⁶⁷.

Dès lors, ne voulant pas que l'Afrique soit encore perçue comme étant prise de court par la communauté internationale, l'Afrique du Sud, en sa qualité de membre du Comité *ad hoc* de haut niveau, pousse alors la présidence de l'Union, la Guinée Equatoriale, à annoncer la reconnaissance du CNT. Cette déclaration est toutefois plus ou moins bien accueillie par les Etats membres de l'UA, tant par ceux qui ont déjà reconnu le CNT que ceux qui ne l'ont pas encore reconnu, à cause des circonstances dans lesquelles s'est faite cette annonce⁶⁸.

Entre temps, l'UA décide de demander au CPS de se prononcer sur la déclaration faite par le Président de l'Union au cours de sa 294^{ème} réunion du 21 septembre 2011, en marge des débats de l'Assemblée générale à New York. Après d'âpres débats au cours desquels certains se prononcent en faveur de l'adoption de la déclaration du Président de l'Union et d'autres pour un réexamen de la question une fois rentrés à Addis Abeba⁶⁹, le Conseil décide de « prendre note de la déclaration faite par le Président de l'Union, le Président Teodoro Obiang Nguema, lors de la réunion de haut niveau sur la Libye tenue sous les auspices des Nations unies à New York, le 20 septembre 2011 »⁷⁰ car, en pratique, des ministres des Affaires étrangères ne peuvent pas adopter la décision d'un Président de l'Union qui n'a de compte à rendre qu'à ses pairs et dont les décisions sont des décisions de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement⁷¹. La déclaration du Président de l'Union vaut reconnaissance du CNT et elle est entérinée par le CPS.

En réalité, les interrogations se sont multipliées parmi les hauts responsables de l'UA sur la légitimité à accorder au CNT, *grosso modo* dans les termes suivants : « Même si les rebelles ont pris le contrôle de la grande majorité du pays, ce groupe de rebelles devient-il légitime alors que l'UA ne sait pas « de qui » il est composé ? Ses membres peuvent-ils prouver qu'ils représentent le peuple libyen et

⁶⁶ Les pays membres de la SADC sont les suivants : Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe, Afrique du Sud, Maurice, République démocratique du Congo, Seychelles et Madagascar.

⁶⁷ Assemblée générale des Nations unies, AG/11137, « L'Assemblée générale permet au Conseil national de transition (CNT) libyen d'occuper le siège de la Libye », 16 septembre 2011.

⁶⁸ Entretien avec un haut responsable de la Commission de l'UA, Addis Abeba, le 14 octobre 2011.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Union africaine, PSC/MIN/COMM(CCXCIV), *Communiqué*, Conseil de paix et de sécurité, 294^{ème} réunion, 21 septembre 2011, New York (Etats-Unis), paragraphe 3.

⁷¹ Pour une analyse détaillée du fonctionnement de la présidence de l'Union africaine, se reporter à Delphine Lecoutre, « La présidence de l'Union africaine: enjeux et perspectives d'une institutionnalisation », *ISS Papier*, Addis Abeba, Institut d'études de sécurité, n°208, décembre 2009 ; Delphine Lecoutre, « The Chair of the African Union : What Prospects for Institutionalization ? », *ISS Paper*, Addis Ababa, Institute for Security Studies, n°212, July 2010.

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

pas seulement eux-mêmes ? Le président du CNT était jusqu'à récemment le ministre de la Justice de Kadhafi, d'autres ont aussi un intérêt dans la période post-Kadhafi, et ce même s'ils ne se sont pas encore déclarés. Et quid de ceux qui n'ont pas encore fait défection ? »⁷².

Le Président de la Commission, Jean Ping, explique que l'une des réserves à la reconnaissance par l'Organisation panafricaine du CNT est son caractère « représentatif » de la Libye : « Cette autorité ne doit pas être une autorité qui ne comprend que quelques éléments, par exemple, la Cyrénaïque, mais elle doit être une autorité représentative, ce que nous appelons inclusive et consensuelle »⁷³.

La reconnaissance du CNT par l'UA est initialement conditionnée par la constitution d'un gouvernement de transition. Cette conditionnalité disparaît lors de la reconnaissance par l'UA du CNT, le 20 septembre 2011, en marge de l'Assemblée générale des Nations unies. A ce moment-là un diplomate africain explique : « La semaine dernière, sous la pression sud-africaine, la SADC a bien tenté de freiner encore l'attribution au CNT du siège libyen à l'ONU mais maintenant que c'est fait, l'UA n'avait pas d'autre choix que de reconnaître la légitimité des opposants à Kadhafi »⁷⁴. Sachant que plus de la moitié des Etats membres ont déjà unilatéralement reconnu la légitimité du CNT, la diplomatie du nombre a joué une partition non négligeable dans les jeux politiques autour de la reconnaissance du CNT par l'Organisation panafricaine.

LA REPRESENTATION LIBYENNE A L'UA : RALLIEMENT PRAGMATIQUE DE DERNIERE MINUTE AU CNT

L'ambassadeur de la Libye, Ali Abdallah Awidan, annonce avant la 291^{ème} réunion du CPS du 26 août 2011 :

« Nous célébrons aujourd'hui la levée de notre nouveau drapeau, qui n'est pas un drapeau rebelle, mais un drapeau libyen, l'ancien drapeau que Kadhafi a remplacé par ce drapeau vert-là. Mais c'est ce drapeau-ci qui flottait dans le ciel libyen jusqu'en 1952, jusqu'en 1969 et même après, jusqu'à ce que Kadhafi arrive et le change. Donc, aujourd'hui nous l'avons brandi »⁷⁵.

L'ambassadeur libyen, peu bavard depuis le début de la rébellion en Libye, s'est tout à coup montré affable et de bonne humeur, en déclarant :

« Le changement a eu lieu, et nous représentons le changement. Nous sommes très contents aujourd'hui d'être dans une nouvelle phase, vous allez avoir une nouvelle image de nous. Peut-être qu'il y a quelque chose de différent dans mon visage, si vous pouvez le voir, ce n'est plus mon ancien visage auquel vous étiez habitué auparavant »⁷⁶.

⁷² Entretien avec des responsables de la Commission de l'UA, Addis Abeba, 14 octobre 2011.

⁷³ « Jean Ping explique pourquoi l'Union africaine n'a pas encore reconnu le CNT libyen », *Radio France International*, 7 septembre 2011. Accessible sur < <http://www.rfi.fr/afrique/20110907-jean-ping-explique-pourquoi-union-africaine-pas-encore-reconnu-le-cnt>>

⁷⁴ « L'Union africaine reconnaît officiellement le CNT libyen », *Radio France International*, 21 septembre 2011.

⁷⁵ Peter Heinlein, « Libyan AU Envoy Hails Demise of Gadhafi Regime », *Voice of America*, 22 août 2011. Accessible sur <<http://www.voanews.com/english/news/afrika/Libyan-AU-Envoy-Hails-Demise-of-Gadhafi-Regime-128204998.html>>

[consulté le 8 septembre 2011].

⁷⁶ Ibidem.

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

Il promet aussi que le nouveau gouvernement libyen essaiera d'utiliser les vastes ressources pétrolières nationales pour aider les pays africains qui ont soutenu la révolution, en ajoutant :

« L'Afrique est notre continent, l'Afrique nous a soutenue et nous les remercions, mais nous devons les soutenir aussi. Il est maintenant temps pour nous de soutenir pleinement l'Afrique avec tout l'argent que nous avons. Nous avons beaucoup d'argent. Je pense que vous avez entendu parler des milliards, ils sont en train de prendre des milliards dans les mains des fils de Kadhafi »⁷⁷.

Plusieurs hauts responsables de la Commission de l'UA n'ont alors pas manqué de s'interroger sur la légitimité de la représentation libyenne auprès de l'Organisation : « l'ambassadeur Ali s'est déclaré du jour au lendemain du côté du CNT, alors qu'il était constamment pro-Kadhafi depuis le début de la crise. Ali a fait sa déclaration de ralliement au CNT au moment où les rebelles sont entrés à Tripoli. Qui sont les rebelles ? Ont-ils donné une lettre à l'ambassadeur Ali selon laquelle il serait désormais chargé de les représenter à l'UA ? Sont-ils crédibles ? Vont-ils continuer à soutenir le CNT si celui-ci ne défend pas leurs intérêts intrinsèques ? »⁷⁸.

UN TRAITEMENT DE FAVEUR DE L'UA POUR LA LIBYE : UN SIEGE DU CPS DECLARE VACANT, MAIS PAS DE SUSPENSION POUR CHANGEMENT ANTICONSTITUTIONNEL DE GOUVERNEMENT

Lors des réunions du CPS, l'ambassadeur de Libye a été constamment présent parce que la Libye était toujours un Etat membre de l'UA. Personne n'a demandé la suspension de la Libye, mais on s'attendait – à chaque fois – à ce que l'ambassadeur Ali quitte la salle parce que la Libye ne pouvait plus théoriquement siéger au sein du CPS. Pendant la réunion du Conseil du 26 août 2011, personne n'a siégé à la place de la Libye, ni les hommes de Kadhafi, ni les hommes du CNT. Le siège de la Libye au sein du CPS avait auparavant été déclaré vacant par le Conseil jusqu'à ce qu'un gouvernement suffisamment inclusif et représentatif des autorités libyennes soit mis en place conformément à la Feuille de route.

L'UA n'a pas appliqué la Déclaration de Lomé sur le cadre pour une réaction de l'Organisation panafricaine face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement de juillet 2000 qui prévoit que des autorités de fait ne peuvent pas participer à des réunions de l'UA jusqu'à ce qu'il y ait un retour à l'ordre constitutionnel et qu'elles soient déclarées constitutionnelles⁷⁹. D'après ce texte, les

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Entretien avec des responsables de la Commission de l'UA, Addis Abeba, 14 octobre 2011.

⁷⁹ La *Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement* adoptée au Sommet de Lomé (Togo) du 10 au 12 juillet 2000 énumère quatre cas de changements anticonstitutionnels de gouvernement : 1. un coup d'état militaire contre un gouvernement issu d'élections démocratiques ; 2. une intervention de mercenaires pour renverser un gouvernement issu d'élections démocratiques ; 3. une intervention de groupes dissidents armés et de mouvements rebelles pour renverser un gouvernement issu d'élections démocratiques ; 4. le refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti vainqueur à l'issue d'élections libres, et identifie les cinq actions à prendre pour l'Organisation panafricaine : 1. condamnation immédiate et publique par le président de l'Organisation panafricaine ; 2. convocation d'une réunion de l'Organe central (depuis 2004, du Conseil de paix et de sécurité) ; 3. suspension des « nouvelles autorités » à la participation aux réunions des organes politiques de l'OUA ; 4. engagement des pourparlers entre l'OUA et les nouvelles autorités pendant six mois accompagnés de pressions morales de dirigeants et de personnalités africaines ; 5. instauration de sanctions ciblées à l'issue des six mois de suspension en cas de non retour à l'ordre constitutionnel.

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

autorités du CNT devaient être automatiquement suspendues jusqu'à la tenue d'élections démocratiques. Le fait pour l'UA de choisir de déclarer la vacance dudit siège jusqu'à ce qu'elle ait suffisamment de preuves selon lesquelles les dirigeants libyens suivaient la Feuille de route est une concession qu'elle a faite au CNT.

Il y a une différence entre la vacance et la suspension :

- si un siège est déclaré vacant, les autorités de fait sont automatiquement assises dedans sans avoir à faire une quelconque démarche ;

- si un pays est suspendu pour cause de changement anticonstitutionnel de gouvernement, la Déclaration de Lomé exige un retour à l'ordre constitutionnel par le biais d'élections.

Or, en l'espèce, aucune voix ne s'est faite entendre pour réclamer la suspension et des sanctions vis-à-vis de la Libye. Il y a eu là pour l'UA un dilemme entre le sentiment général selon lequel le régime de Kadhafi était contesté et la nécessité de laisser aux Libyens la liberté de choisir leur gouvernement. Lors du CPS du 26 août 2011, tout le monde pensait que le régime de Kadhafi était tombé. Or la contestation du pouvoir – qui n'est tombé que le 20 octobre suite à la mort du Guide libyen – existait toujours.,

Ce qui s'est passé en Libye va indéniablement à l'encontre des règles de l'UA sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement. L'UA n'a appliqué ni l'esprit, ni la lettre des règles de l'UA en matière de changements anticonstitutionnels de gouvernement, aux révolutions du Nord de l'Afrique parce que l'Organisation panafricaine n'a en réalité pas de règles d'engagement bien définies dans ce domaine.

Si le cas libyen n'était *a priori* pas compliqué à résoudre, des difficultés sont apparues dans sa gestion car l'UA a été constamment handicapée par des divisions entre les défenseurs et obligés du colonel Kadhafi et les partisans d'un soutien aux insurgés ainsi que par les grandes différences d'appréciation des Etats membres sur ce qui se passait au Nord du continent.

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

CONCLUSION : LES DIFFICULTES DE L'UA DANS LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE

L'Organisation panafricaine a rencontré plusieurs difficultés qui ont rapidement marginalisé sa gestion de la crise libyenne :

- L'Union africaine a fait preuve d'un manque de réactivité initiale face aux événements se déroulant en Libye en raison de l'influence qu'exerçait le colonel Kadhafi et du poids de la Libye au sein de l'Organisation panafricaine, de la réticence des Etats du Nord à voir leurs situations internes examinées par l'Afrique sub-saharienne, du déficit d'informations concernant la situation réelle sur le terrain, de sa méconnaissance d'un système politique relativement opaque qui fonctionnait sous le contrôle du clan Kadhafi et dans lequel il n'y avait ni Constitution, ni structure gouvernementale. L'UA a ainsi pris du retard au démarrage sur la gestion de la crise par la communauté internationale qui s'est accélérée avec l'adoption par le Conseil de sécurité des résolutions 1970 (2011) et 1973 (2011) et avec les premiers bombardements de la coalition occidentale sur la périphérie de Benghazi ;

- Le processus décisionnel de l'Organisation a été ralenti, voire bloqué, par des divisions entre les adversaires et les obligés du colonel Kadhafi, entre les idéalistes et les réalistes, entre les partisans de la responsabilité de protéger la population libyenne et les travailleurs migrants africains et ceux que le sort de ces gens laissait indifférents ;

- Le devoir de demander l'autorisation de ses missions d'évaluation sur le terrain aux Nations unies et à l'OTAN du fait de la zone d'exclusion aérienne a aussi contribué à retarder le processus d'engagement de l'UA sur le terrain dans le cadre de sa médiation politique.

La communauté internationale avait probablement pleinement conscience des difficultés auxquelles l'Organisation panafricaine allait être confrontée dans la gestion de cette crise. En effet, l'organisation ne pouvait pas être objective dans sa gestion de cette crise compte tenu de ses liens complexes avec Khadafi, ni ne bénéficiait d'un système de renseignements continental suffisamment performant. A cela s'ajoute le fait qu'elle n'était pas en mesure de s'opposer à l'intervention militaire de l'OTAN, ce qui s'explique notamment par son impuissance militaire ainsi que ses faiblesses politiques, matérielles, organisationnelles et financières.

Toutes ces actions et réactions témoignent d'un « différentiel de puissance » entre l'UA et le reste de la communauté internationale qui explique pourquoi l'UA n'a absolument pas été écoutée et a été rapidement marginalisée dans la gestion de cette crise.

L'Union africaine sort d'une relation complexe avec la Libye et prétend désormais accompagner sa transition politique. Pour ce faire, le Président de la Commission, Jean Ping, suivi par son Directeur du Département de l'administration et des ressources humaines, le libyen Abdul-Hakim Elwaer, a rendu une première visite de travail officielle au CNT à Tripoli, le 17 janvier 2012⁸⁰. Cette visite participe de la normalisation des relations entre l'Organisation panafricaine et la Libye qui redevient ainsi un Etat membre de l'UA comme les autres, avec ses forces et ses faiblesses, avec lequel l'Organisation panafricaine prend des contacts, avec lequel elle discute. Le fait pour les dirigeants de l'UA d'être en mesure d'avoir des relations avec les nouvelles autorités libyennes dénuées de pressions et de menaces marque, selon toute vraisemblance, le signe d'un assouplissement.

⁸⁰ African Union, *Joint Press Release by the Government of Libya and the African Union Commission*, Tripoli, Libya, 17 January 2012.

En tout cas, l'UA aura probablement besoin de s'appuyer sur des analystes et de développer une expertise objective sur l'évolution de la situation en Libye. Si du vivant du colonel Kadhafi, aucun rapport sur la situation interne de la Libye ne pouvait être produit par l'Organisation panafricaine, le fait de pouvoir désormais le faire pourrait constituer l'un des indicateurs d'ouverture des nouvelles autorités libyennes.

Pour autant, le travail d'accompagnement vers un processus de démocratisation de la Libye risque d'être ardu. Pour le Dr Luis Martinez, chercheur spécialisé sur la Libye au Centre d'études et de relations internationales (CERI) de Sciences-Po, la reconstruction de la Libye post-Kadhafi ne pourra se faire qu'en tenant compte des différentes sensibilités ainsi que des logiques tribales et sociales existantes :

« On voit apparaître des responsables régionaux, locaux et tribaux ; les opposants en exil vont revenir mais le problème n'est pas tant de trouver des personnes capables de représenter la révolution que des cadres capables de relever le pays. C'est la raison pour laquelle la Libye a besoin des anciens du régime, ceux qui ont davantage servi par contrainte que par adhésion. Si les Libyens se mettent à purger, comme en Irak, ils vont avoir du mal à se reconstruire »⁸¹.

Patrick Haimzadeh, ancien officier de l'armée de l'air française, qui a été en poste diplomatique en Libye pendant plusieurs années, écrit que le système politique libyen post-Kadhafi va être lui aussi basé sur les structures tribales, le clientélisme et la rente pétrolière. Il est cependant possible que ce nouveau régime se différencie en faisant preuve d'un plus grand respect de l'organisation sociale et des droits de l'homme, et par une meilleure redistribution de la rente.

« A plus long terme, une fois la ferveur de la révolte et des combats apaisée, il est probable que la seule aspiration à la dignité et à la liberté serve de base à la recomposition de la société libyenne qui n'est porteuse d'aucune tradition étatique. Les leviers des structures tribales et de la rente pétrolière qui ont assuré la stabilité du régime du colonel Kadhafi pendant plus de quarante ans ont donc toutes les chances d'être pérennisés quel que soit le régime qui lui succèdera. Vouloir plaquer au cas libyen notre modèle d'ascension à la modernité où l'individu prime sur le groupe et où les liens choisis priment sur les liens du sang est une erreur.

(...) S'agissant du monde arabe moderne et de la Libye en particulier, le mot tribu définit un réseau de solidarité fondé sur les liens du sang. En ce sens, la tribu, comme élément structurant et régulateur de violence, a encore de l'avenir en Libye et pourrait constituer un élément de la transition vers une forme de gouvernance respectueuse des valeurs auxquelles sont attachés les Libyens. Cette forme de gouvernance leur serait propre (...)

Si l'on peut attendre d'un régime post-Kadhafi qu'il soit plus redistributeur et plus respectueux des droits de l'homme, les données structurelles de la rente et de l'organisation sociale sont en revanche étroitement liées au clientélisme qui risque donc de demeurer encore longtemps une tendance lourde de la société libyenne.

Quelle que soit l'issue de la crise actuelle, il reviendra aux Libyens et à eux seuls de trouver l'organisation originale qui leur conviendra, conciliant le respect des traditions auxquelles la majorité

⁸¹ Zineb Dryef, « A quoi ressemblera la Libye d'après-Kadhafi ? », *Le Journal des alternatives*, 23 août 2011.

LA GESTION DE LA CRISE LIBYENNE PAR L'UNION AFRICAINE

Chronique d'une impuissance annoncée

d'entre eux est attachée et l'aspiration légitime à la dignité et à la liberté dont ils ont été privés depuis quarante ans »⁸².

L'UA prétend accompagner le processus de transition politique en Libye. Il est néanmoins aujourd'hui difficile de dire quelle plus-value elle pourrait concrètement apporter et dans quels délais compte tenu des faiblesses structurelles de la Commission et des divergences encore vives des Etats membres sur ce dossier.

Ceci dit, l'accroissement de la crédibilité du CPS (et partant de l'UA) dans la gestion des crises du continent, passe par un renforcement de sa structure et un rééquilibrage des rapports de force en son sein lui donnant des chances supplémentaires de s'affirmer et de faire entendre sa voix africaine sur la scène internationale. Les multiples programmes de renforcement des capacités de l'UA et la ferme volonté de ses Etats membres sont les clefs d'une gestion panafricaine des conflits efficace et respectée par la communauté internationale.

⁸² Patrick Haimzadeh, *Au cœur de la Libye de Kadhafi*, Paris, Jean-Claude Lattès, pp. 179-180.