



OVIDA | AFRIDO

Observatoire de la Vie Diplomatique en Afrique  
African Diplomacy Observatory



## La diplomatie africaine à l'épreuve de la crise libyenne

Par William Assanvo



© Réunion consultative des Ministres de l'UA sur la Libye, 25 mars 2011, Union africaine

La crise libyenne constitue pour la diplomatie africaine, et notamment pour sa capacité à se présenter en acteur crédible pour faire face aux défis posés non seulement par la révolte des peuples et l'ébranlement des régimes qu'on observe depuis la fin de l'année 2010 en Afrique du Nord, un test important. Sur le dossier libyen, on observe depuis le début une Afrique qui est restée en retrait et s'est illustrée par une attitude timide, contrastant avec les positions peu conciliatrices à l'égard du leader libyen, Mouammar Kadhafi. Cette attitude, les positions affichées et les initiatives prises par l'Union africaine ont conduit à sa marginalisation dans la gestion internationale de ce dossier; marginalisation de laquelle il sera difficile de la voir sortir dans les semaines à venir.

Les opinions et points de vue exprimés dans les "Notes d'OVIDA" sont ceux de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position de l'Observatoire.



Les mouvements de révolte (et la chute de leaders qui s'en est suivie) qui secouent l'Afrique du Nord depuis la fin de l'année 2010, outre le fait qu'ils ont mis en avant les spécificités de cette région par rapport au reste du continent africain, ont donné à constater comme un certain attentisme, mutisme ou une sorte d'impuissance de la part de l'Afrique officielle et particulièrement de l'Union africaine qui a semblé ne pas être concernée, dépassée par les événements dans cette partie du continent, à ne savoir quelle position adopter.

Devant les nombreuses réactions qu'a suscité la révolte d'une partie de la population libyenne, les espoirs suscités et le tollé exprimé contre la répression engagée par le régime du Colonel Kadhafi, pendant que le monde s'est mis en branle pour trouver une solution, ou alors pour solder ses comptes avec le Guide de la révolution libyenne (qui a jusqu'ici été plus toléré qu'accepté et véritablement considéré comme un dirigeant *«fréquentable»*), l'Afrique est restée en retrait et s'est illustrée par une attitude que nous essayons ici de décrypter en déterminant sa position et les initiatives qui ont été prises et enfin en les remettant en perspective avec les initiatives internationales.

### **Union africaine: position et initiatives**

Réuni au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement le 10 mars dernier au siège de l'UA à Addis-Abeba (Ethiopie), son Conseil de paix et de sécurité (CPS) a fait valoir un son de cloche significativement différent de celui qu'on entendait

au sein de la communauté internationale et notamment de la plupart des puissances occidentales, de la Ligue arabe (malgré quelques réserves exprimées par l'Algérie et la Syrie qui craignent que l'établissement d'une zone d'exclusion conduisent à une ingérence militaire étrangère et l'éclatement du pas), y compris de la Russie.

Il n'a à cet effet jamais été question pour l'Afrique, position exprimée, officiellement du moins, par l'Union africaine (et soutenu par plusieurs, sinon la majorité des dirigeants africains), de retirer au dirigeant libyen sa légitimité, comme c'est le cas pour la Ligue arabe (dont les Ministres des Affaires étrangères, réunis au Caire le 12 mars 2011, ont appelé le Conseil de sécurité de l'ONU à autoriser la mise en place d'une zone d'exclusion aérienne en Libye et estimé que le régime de Mouammar Kadhafi avait *«perdu sa légitimité»*), l'Union européenne, les Etats-Unis ou la Russie qui ont explicitement appelé au changement de régime, déclarant que Mouammar Kadhafi n'était plus un interlocuteur légitime et qu'il devait par conséquent se retirer *«immédiatement»*. Aussi, il faut noter qu'à la différence de la Ligue arabe, l'UA n'a pas suspendu la Libye qui, soit dit en passant, est également membre de son principal organe en charge de la promotion de la paix et de la sécurité, le CPS...

Au contraire, l'UA semble avoir eu une attitude, certes critique sur certains aspects (certains diraient purement de forme), avec ses déclarations, décisions (paraissant souvent creuses ou frileuses) et ses condamnations a minima, mais au demeurant bienveillante à l'endroit du régime



du régime du Colonel Kadhafi.

Ainsi, exprimant sa «*profonde préoccupation (...) face à la situation qui prévaut en Libye, (...)*» et soulignant «*(...) la légitimité des aspirations du peuple libyen à la démocratie, à la réforme politique, à la justice, à la paix et à la sécurité, ainsi qu'au développement socio-économique, et la nécessité de veiller à ce que ces aspirations soient satisfaites de façon pacifique et démocratique*», l'UA s'est limitée à «*prendre note de la volonté déclarée des autorités libyennes de s'engager dans la voie des réformes*».

L'organisation a aussi condamné fermement et sans équivoque l'utilisation indiscriminée de la force et d'armes mortelles, d'où qu'elle vienne, et appelé à «*la cessation immédiate de toutes les hostilités (...), à l'adoption et la mise en œuvre des réformes nécessaires pour l'élimination des causes de la crise actuelle*».

Plus important encore, comme une sorte de chuchotement (qui ne sera d'ailleurs inaudible et semblera à contre-courant) les Chefs d'Etat du CPS ont rejeté «*toute intervention militaire étrangère, quelle qu'en soit la forme*» et décidé de «*mettre en place un Comité ad-hoc de haut niveau (...)*» afin «*(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, [et] (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'ONU, afin de faciliter la coordination des efforts et de solliciter leur appui pour le règlement rapide de la crise*».

Le Comité ad-hoc de l'UA qui est composé de cinq Chefs d'Etat (Afrique du Sud, Congo, Mali, Mauritanie et Ouganda) ainsi que du Président de la Commission de l'UA s'est à cet effet réuni à Nouakchott (Mauritanie), le 19 mars 2011, «*pour déterminer les modalités de mise en œuvre de son mandat*». Les Présidents ougandais et sud-africains se sont faits représentés. Le Comité s'est limité à prendre acte de la résolution 1973 du Conseil de sécurité adoptée le 17 mars 2011 et aux débuts des hostilités visant à mettre en place la zone d'exclusion aérienne décidée par l'ONU. Il a appelé à une cessation immédiate de toutes les hostilités et s'est enfin placé en promoteur de la voie diplomatique et en acteur du dialogue entre les parties libyennes, demandant la tenue «*d'une réunion, à Addis-Abeba, le 25 mars 2011, de hauts représentants de la Ligue des Etats arabes, de l'OCI, de l'UE et des Nations unies (Secrétariat et les cinq membres permanents), ainsi que d'autres partenaires et acteurs*» et prenant la décision d'organiser une «*consultation régionale entre (...) tous les pays voisins de la Libye et les différents partenaires concernés*» afin «*de promouvoir la contribution des pays de la région en vue d'une solution rapide*».

## **L'UA marginalisée sur la crise libyenne**

Malgré cette implication on peut tout de même se rendre compte que dans la gestion internationale de la situation libyenne, l'Afrique et particulièrement l'Union africaine, du fait de la position qu'elle a adoptée (peut être pas que d'elle) s'est retrouvée bien isolée. Si isolée que dans leur recherche du soutien international (certains diraient faire-valoir) le plus large possible, la France et le Royaume Uni, pays en pointe dans les efforts diplomatiques en vue de l'obtention du quitus de l'ONU pour une intervention



militaire, sont passés outre le rejet africain de cette option (rejet dont personne n'a d'ailleurs fait cas) privilégiant celui des pays arabes.

Cette réalité illustre le fait que les enjeux de la crise en Libye dépassent largement le cadre du continent africain, entité politique, qui, soit dit en passant, s'est illustrée dès le début des événements par un certain mutisme, certains diraient même, par une certaine incapacité à entendre et à répondre aux aspirations des peuples, et qui, comme le monde entier dans son ensemble, a assisté presque en spectateur aux révoltes dans le Maghreb. Cette situation illustre aussi l'ancrage de cette partie du continent dans le monde arabo-musulman et la distance culturelle, sociale, politique, géopolitique et économique qui la sépare de ses proches voisins Sub-sahariens et la projette plus dans un espace méditerranéen et moyen-oriental aux problématiques et enjeux singuliers; enjeux et défis politique, économique et géopolitique (pétrole, route maritime stratégique, passé sulfureux du leader libyen et menace terroriste, proximité avec l'Europe, etc.) sans doute plus importants et vitaux pour l'Europe, les Etats-Unis, et le monde arabe et en terme de paix et de sécurité internationales.

Se pose aussi la question de la relation particulière qu'a entretenue le Colonel Kadhafi avec le reste de l'Afrique (il faudrait préciser que le dirigeant libyen, depuis qu'il a renoncé à son programme d'armes de destruction massive et à soutenir le terrorisme, a également renoué avec la majorité des pays occidentaux qui, au prétexte d'une

course aux opportunités économiques et commerciales, se sont adonnés à de nombreuses compromissions) et l'UA depuis plusieurs années avec notamment les nombreux «obligés» financiers qu'il a su se faire (le leader libyen a ainsi eu à régler les arriérés des contributions au budget de fonctionnement de l'UA de certains pays membres), l'importance des investissements libyens en Afrique Sub-saharienne et son influence à travers des organisations telles que la Communauté des Etats sahélo-sahariens (Cen-Sad) qui regroupe 28 pays et même l'UA dans la création et l'évolution (avec notamment le projet d'Etats-Unis d'Afrique dont il est le principal promoteur) desquelles il a joué un rôle important.

Autant de réalités, auxquelles il faut ajouter la difficulté pour un grand nombre de pays africains d'affirmer la crédibilité et la légitimité de ceux qui se placeraient en défenseurs des libertés, des droits de l'Homme et de la démocratie, qui expliquent la frilosité de l'UA et rendent difficile une prise de position demandant le départ du Guide de la révolution libyenne. Toutefois, il faut préciser que, du fait des nombreuses frasques qui ont fait l'une de ses caractéristiques, le leader libyen ne fait pas l'unanimité sur le continent, encore moins auprès de ses pairs.

Au final, reste à présent à savoir comment l'UA, qui se veut un partenaire «complémentaire» de choix sur ce dossier, réussira à trouver des points de convergence avec le reste de la communauté internationale et à faire prévaloir sa «conviction quant à la nécessité d'une action africaine d'urgence» et sa détermination à «faciliter une solution pacifique dans un



cadre africain» comme l'a déclaré la Comité ad-hoc de l'UA réuni le 19 mars 2011.

Face au fait accompli de l'instauration de la zone d'exclusion aérienne décrétée avec l'onction suprême de l'ONU dont on ne sait encore comment elle fera évoluer la situation sur le terrain et quelles perspectives de règlement elle laissera, on peut s'interroger sur les chances de réalisation de l'ambition de l'UA, de la mission de bons offices qu'elle a planifiée ? Le Comité ad-hoc de l'UA aura-t-il la capacité politique de remplir son mandat ? De quelle crédibilité et légitimité dispose l'UA ? Ce d'autant plus que, malgré la décision que son CPS a adoptée, tous les trois membres non permanents africains du Conseil de sécurité de l'ONU, à savoir le Gabon, l'Afrique du Sud et le Nigeria, ont voté en faveur d'une intervention militaire. Précisons que l'Afrique du Sud et le Nigeria sont également membres du CPS de l'UA dont les Chefs d'Etat ont rejeté le 10 mars 2011, «*toute intervention militaire étrangère, quelle qu'en soit la forme*». Quelle crédibilité et légitimité pourrait avoir l'UA aux yeux du monde, si elle n'est pas capable d'imposer ses décisions à ses propres membres et si ces derniers adoptent des positions qui vont directement à l'opposé de ses prises de positions ?

### **Union africaine faire-valoir de la «communauté internationale» sur le dossier libyen ?**

Si l'on rapporte l'implication de l'UA sur le dossier libyen aux initiatives internationales, on peut tout au plus se rendre compte que sa condamnation des sérieuses vio-

lation des droits humains et du droit humanitaire international et ses efforts de médiation ont été mentionnés dans la résolution 1973 adoptée au Conseil de sécurité de l'ONU dans le 17 mars établissant une zone d'exclusion aérienne et autorisant le recours à toutes les mesures nécessaires pour la mettre en œuvre. Contrairement à l'ONU et à la Ligue arabe qui se voient reconnaître et octroyer un rôle central dans la mise en œuvre de la zone d'exclusion aérienne, l'UA est totalement absente de cette étape cruciale qui a été décidée malgré et contre son rejet de «*toute intervention militaire étrangère, quelle qu'en soit la forme*».

Dans le même ordre d'idée, on pouvait également se demander comment aurait-il fallu interpréter la présence de l'UA à ce qui a été annoncé comme un sommet tripartite Union européenne-Ligue arabe-Union africaine qui devait se tenir à Paris (France) le 19 mars dernier; sommet qui devait évoquer les conditions de l'engagement militaire et qui était aussi censé permettre, aux dires du Secrétaire d'Etat français à la coopération, Henri de Raincourt, un «*travail d'explication, de partage des points de vue et un travail de cohésion de la communauté internationale*». Il s'avère au final que l'UA n'ait pas participé (n'ayant pas au final été convié) à ce qui n'aurait été qu'une présence de pure forme, une sorte de faire-valoir diplomatique; comme ce qui aurait été une prise de conscience qu'on se trouve tout de même sur le continent africain et que sur ce continent se trouve une institution continental qu'il aurait été discourtois de mettre à l'écart; mais ne s'est-elle pas mise à l'écart d'elle-même en adoptant la position qui est la sienne ?



Le rôle et l'implication effectifs de l'UA sur le dossier de libyen est un test grandeur nature pour évaluer sa compétence, sa capacité, sa légitimité et particulièrement la reconnaissance de ces dernières par le monde en matière de paix et de sécurité sur le continent africain. De ce qui précède on peut se demander si la légitimité de l'UA sur les affaires du continent se limiterait au Sud du Sahara ou alors lui reconnaît-on une certaine capacité et légitimité politique suffisante pour étendre de manière effective sa compétence sur toute l'étendu du continent? Sur ce dossier, force est enfin de reconnaître que l'UA n'a même pas été qualifiée pour faire office de faire-valoir diplomatique. Toutefois, ces questions peuvent sembler bien secondaires face à la situation sur le terrain en Libye et face à l'issue de la confrontation entre forces pro et anti-Kadhafi.

## A PROPOS DES “NOTES D’OVIDA”

Les “Notes d’OVIDA” s’inscrivent dans la volonté et l’objectif de l’Observatoire de promouvoir, rassembler et développer une expertise dans l’étude et l’analyse de certains des enjeux s’articulant autour des questions de: *Paix, Défense et Sécurité; Economie et Commerce; Droits de l’Homme;* et *Environnement*. Ces Notes portent également sur certains aspects relatifs aux canaux de la pratique diplomatique: bilatéralisme, régionalisme et multilatéralisme.

Les contributions qui en résultent devront notamment permettre de dégager des éléments de connaissance et de compréhension en offrant une réflexion, analyse & un décryptage sur des thématiques ou sur des événements et en faisant ressortir des idées maîtresses à des fins d’information et d’amélioration de la connaissance.