

## Le partenariat Afrique-UE à l'épreuve de la crise libyenne

Par **Michel Luntumbue**

29 mai 2012

### Résumé

Les répercussions de la crise libyenne dans la sous-région sahélo-saharienne rappellent à l'évidence les interdépendances qui relient, du fait de leur contiguïté ou de leur connectivité, les grands ensembles géopolitiques africains. La transformation de la Libye en un pôle d'instabilité et de déstabilisation régionale résulte dans une large mesure des divergences d'approches, voire d'un conflit d'agendas politiques, entre les acteurs locaux – les organisations régionales – et leurs partenaires internationaux. La marginalisation des efforts de l'Union africaine (UA) en faveur d'une solution négociée à la crise libyenne, peut apparaître a posteriori comme l'un des facteurs d'exacerbation de la crise. La reconnaissance du rôle des organisations régionales dans la prévention et la résolution des conflits s'inscrit pourtant dans l'évolution récente vers des partenariats stratégiques qui ambitionnent un renouvellement de la gouvernance mondiale.

**Mots clés** : Afrique de l'Ouest, Sahel, Libye, Union africaine, Organisations régionales, partenariats stratégiques, complexes de sécurité, architecture de paix, prévention de conflits, résolution de conflits.

### Abstract

#### The Africa-EU partnership to the test of the Libyan crisis

The impact of the Libyan crisis in the sub-Saharan subregion clearly recalls the interdependencies that link, because of their contiguity or connectivity, the major African geopolitical areas. The transformation of Libya into a center of instability and regional destabilization is due to a large extent to differences of approaches, or even a conflict between political agendas of local actors, regional organizations and their international partners. The marginalization of the African Union's (AU) efforts for a negotiated solution to the Libyan crisis may appear a posteriori as one of the factors exacerbating the crisis. Recognition of the role of regional organizations in preventing and resolving conflicts is yet part of recent trends towards strategic partnerships that tend to a renewal of global governance.

**Keywords**: West Africa, Sahel, Libya, African union, regional organizations, strategic partnerships, complex of security, peace architecture, conflict prevention, conflict resolution.

### Citation :

Luntumbue Michel, *Le partenariat stratégique Afrique-UE à l'épreuve de la crise libyenne*, Note d'Analyse du GRIP, 29 mai 2012, Bruxelles.

URL : [http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_ANALYSE/2012/NA\\_2012-05-29\\_FR\\_M-LUNTUMBUE.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2012/NA_2012-05-29_FR_M-LUNTUMBUE.pdf)



## Introduction

Le lien entre la crise libyenne et la détérioration de la situation sécuritaire dans la zone sahélo-saharienne a été singulièrement illustré par la résurgence d'une « rébellion touareg » dans le nord du Mali, en janvier 2012.

Revenant sur les accords de paix conclus dans les années 1990 avec le gouvernement de Bamako, une nouvelle rébellion, renforcée par le retour au Mali des supplétifs touareg de la « légion étrangère » de Mouammar Kadhafi<sup>1</sup>, a conquis en l'espace de trois mois l'essentiel des territoires du nord du pays, pour lesquels l'une des composantes de la rébellion, le Mouvement national de libération de l'Azawad, ou MNLA, revendique la constitution d'un État indépendant<sup>2</sup>.

Les revers d'une armée malienne sous-équipée et mal organisée ont été parmi les facteurs déclencheurs du coup d'État militaire survenu, en mars 2012, contre le président sortant Amadou Toumani Touré, à quelques semaines de la fin de son mandat et des élections présidentielles alors fixées au 29 avril 2012<sup>3</sup>.

La prolifération d'armes et l'afflux d'anciens combattants en provenance de Libye ont ainsi amplifié les facteurs d'insécurité dans un contexte régional déjà fragile, favorisant les trafics de toutes sortes, – armes, drogue, carburant –, les vols à main armée, la recrudescence de l'activité terroriste et la montée en puissance de groupes armés illégaux<sup>4</sup>.

Ces répercussions de la crise libyenne dans la sous-région sahélo-saharienne rappellent à l'évidence les interdépendances qui relient, du fait de leur contiguïté ou de leur connectivité, les grands ensembles géopolitiques africains.

Bien qu'elle appartienne principalement à l'espace géographique maghrébin, la Libye se rattache également au « complexe de sécurité<sup>5</sup> » sahélo-saharien par la situation et les caractéristiques socioculturelles de sa région méridionale du Fezzan. La notion de « complexe régional de sécurité » renvoie à l'idée d'une interconnexion entre un groupe d'États, dont les préoccupations sécuritaires sont si liées qu'elles ne peuvent être appréhendées isolément les unes des autres<sup>6</sup>. Ainsi, la résurgence dans le sillage de cette crise libyenne, du spectre de la partition territoriale en Libye même et au Mali, constitue une menace latente pour l'ensemble de la sous-région.

En effet, près de sept mois après la fin des opérations de l'OTAN en Libye, le Conseil national de transition (CNT) reconnu comme l'autorité légitime de la Libye post-Kadhafi peine à faire désarmer les milices qui l'ont porté au pouvoir, tandis que plane le risque d'une guerre civile, sur fond de divisions régionales et communautaires. La région de la Cyrénaïque, qui abrite 80% des ressources pétrolières du pays, revendique son autonomie dans le cadre d'une Libye fédérale<sup>7</sup>.

---

1. Dufour Julia, *Monitoring de la stabilité régionale dans le bassin sahélien et en Afrique de l'Ouest*.  
[http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_ANALYSE/2012/NA\\_2012-04-02\\_FR\\_J-DUFOUR.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2012/NA_2012-04-02_FR_J-DUFOUR.pdf).

2. Ibidem.

3. Ibidem.

4. Ibidem.

5. Pour une approche de cette notion forgée par Buzan Barry, voir Liégeois Michel, *Le rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix et la sécurité internationales*;  
[http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/spri/images/Communication\\_M.\\_Liegeois.pdf](http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/spri/images/Communication_M._Liegeois.pdf).

6. Ibidem.

7. Bouatta Djamel, *La Libye implose, rébellion touareg au Mali et salafistes en Tunisie: Le Maghreb en danger, Liberté*, 2 avril 2012.

Une partition de la Libye ou du Mali aurait des conséquences pour tout l'espace politique qui va du Maghreb au Sahel. Elle constituerait un signal déstabilisateur pour d'autres pays de la sous-région qui sont travaillés par des mouvements centrifuges, du Niger au Tchad, en passant par le Nigéria.

Espace charnière entre l'Afrique subsaharienne et la zone euro-méditerranéenne, l'arc sahélo-saharien constitue un enjeu de sécurité à la fois pour l'Afrique et pour l'Europe. Cependant, depuis que l'Union africaine (UA) a succédé à l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) en 2002, elle s'emploie, non sans difficultés, à affirmer son leadership en matière de gestion des crises et des conflits sur le continent. Sa politique de diversification des partenariats participe aussi à cette volonté d'autonomie et d'indépendance de décision par rapport aux puissances extérieures.

Au-delà de la question déjà largement débattue de la prolifération des armes et de la poussée des djihadistes d'AQMI dans la sous-région sahélienne, cette note d'analyse se propose d'étudier un autre enjeu majeur de la crise libyenne, dont les incidences sont également déterminantes pour l'avenir de la sous-région.

Il s'agit de l'impact et la signification de cette crise pour l'architecture africaine de paix, son incidence sur le rôle des organisations régionales en tant qu'acteurs de la résolution des conflits.

Après avoir rappelé les principales finalités du partenariat stratégique Afrique-Union européenne (UE), notre propos portera sur l'initiative de médiation de l'Union africaine dans la crise libyenne et sur les écueils qu'elle a rencontrés. Nos conclusions s'intéresseront aux principales leçons de cette crise et aux conditions d'une relation équilibrée entre l'architecture africaine de paix et un multilatéralisme global dans le cadre de partenariats avec les puissances extérieures au continent.

## 1. Enjeux et objectifs du partenariat stratégique Afrique-UE

### 1.1. Un dialogue politique et stratégique

Du 29 au 30 novembre 2010, soit une quinzaine de jours à peine avant le début des contestations populaires tunisiennes qui amorcent ce que l'on appellera le « Printemps arabe », se déroulait à Tripoli le troisième sommet Afrique-UE.

Ce sommet poursuivait la démarche engagée lors des sommets précédents au Caire en 2000, et celui de Lisbonne en 2007, à l'occasion desquels les deux parties avaient décidé de refonder leurs relations sur des bases plus égalitaires, à travers un dialogue politique renforcé.



Au sommet Afrique-UE à Tripoli en novembre 2010 : le Président du Conseil de l'UE Herman Van Rompuy et M. Kadhafi (Dpa Picture-Alliance GmbH)

L'une des visées de ce dialogue institutionnalisé est de favoriser la concertation et l'adoption de positions communes sur les problématiques mondiales majeures, notamment en matière de paix et de sécurité, de gouvernance démocratique, de transition énergétique, etc.

Le partenariat Afrique-UE<sup>8</sup>, adopté à Lisbonne, se veut une réponse aux évolutions géopolitiques, et plus particulièrement à la mondialisation dans un contexte marqué également par les processus d'intégration en Afrique et en Europe.

L'UE comme l'Union africaine entendent jouer un rôle de premier plan dans la réforme du système de gouvernance mondiale en multipliant notamment les possibilités pour l'Afrique et l'UE d'être représentées de manière plus équitable<sup>9</sup>.

Le partenariat Afrique-UE repose sur une Stratégie commune déclinée en huit partenariats thématiques, dont un Partenariat pour la paix et la sécurité, tous assortis d'un plan d'action spécifique<sup>10</sup>. Ces partenariats thématiques, qui vont au-delà des sphères « traditionnelles » de l'aide au développement, se fondent sur les principes de coresponsabilité et d'interdépendance entre l'Afrique et l'Europe. L'architecture de ce nouveau partenariat est conçue pour associer étroitement à sa mise en œuvre et à sa gouvernance les acteurs institutionnels de l'UA et de l'UE, ainsi qu'un éventail d'acteurs non étatiques<sup>11</sup>.

8. Cette appellation permet d'intégrer la totalité des pays africains indépendamment de leur participation aux institutions de l'UA. Cas particulier du Maroc qui a quitté l'OUA à la suite de la reconnaissance de la République sahraouie en 1982.

9. La déclaration finale du sommet, dite déclaration de Tripoli : <http://www.africa-eu-partnership.org/fr/node/1683>.

10. Les huit thématiques portent sur la paix et sécurité, la gouvernance démocratique et les droits de l'homme ; le commerce, l'intégration régionale et les infrastructures ; les objectifs du millénaire pour le développement ; l'énergie ; le changement climatique ; les migrations, la mobilité et l'emploi ; les sciences, la société de l'information et l'espace.

11. Le dispositif prévoit que les présidents du Conseil de l'UE et de l'UA, du Parlement européen et du Parlement panafricain, ainsi que les Présidents de la Commission européenne et de la Commission de l'UA, se rencontrent entre les sommets, à intervalles réguliers, alternativement en Afrique et dans l'UE, pour évaluer les progrès accomplis et

Par ailleurs, à la faveur de ce partenariat, l'UE envisage pour la première fois le continent africain comme un ensemble à part entière. Cette approche résolument continentale des relations eurafricaines répond notamment à une exigence des partenaires africains soucieux d'une reconnaissance de l'unicité de l'Afrique dans les relations bilatérales. Comme le souligne ces propos imagés prêtés à Alpha Omar Konaré : « *Les partenaires du continent africain abordent bien souvent les différentes composantes de l'UA d'une manière dissociée, en s'adressant séparément à la tête, au ventre et aux pieds* »<sup>12</sup>.

L'ancien président de la Commission de l'Union africaine – de 2003 à 2008 – faisait allusion aux accords multiformes balisant les relations entre l'UE et les différentes régions africaines : le Processus de Barcelone avec les pays d'Afrique du Nord, les Accords de partenariat économique (APE) avec les organisations sous-régionales d'Afrique de l'Ouest et centrale, etc.

Toutefois, en dépit du changement de perspective adopté dans les documents et déclarations officiels, bien des écueils semblent encore à surmonter pour que se traduise dans les faits la transformation de la relation politique. Lors du sommet de Tripoli, les discussions sur la relance des priorités définies à Lisbonne ont achoppé sur des divergences notables, relatives notamment aux questions du commerce, de l'immigration et du climat<sup>13</sup>.

## 1.2. Dissymétrie et fragilités d'un partenariat

Le principal défi d'un partenariat eurafricain consiste sans doute à réunir 81 pays autour d'un large éventail d'objectifs et de thématiques. Il existe en effet une grande hétérogénéité tant sur le continent africain qu'au sein de l'UE elle-même – au niveau des ressources dont disposent les pays, de leurs trajectoires historiques, de leur statut géopolitique, etc. – qui restent à concilier avec la poursuite des objectifs stratégiques communs fixés par le partenariat<sup>14</sup>.

Pour le Colonel Kadhafi, hôte du sommet Afrique-UE de Tripoli, la mise en place du partenariat entre l'Afrique et l'Union européenne, est un échec. Constatant que « *les différentes conventions signées à Lisbonne* » n'étaient pas devenues effectives, le leader libyen avait estimé que l'Afrique pourrait se tourner vers d'autres régions du monde, comme l'Amérique latine, la Chine ou l'Inde<sup>15</sup>.

Soucieux notamment du devenir de leur agriculture et de leurs industries naissantes, les pays africains appréhendent, avec la révision des accords sur le partenariat économique, la perte d'une grande partie des recettes budgétaires issues des taxes prélevées sur les importations en provenance d'Europe. Ces accords, en effet, ne répondent plus aux conditions de l'organisation mondiale du commerce (OMC) qui stipulent une réciprocité dans l'ouverture des marchés et la suppression des quotas et droits de douane<sup>16</sup>.

---

donner les orientations politiques au partenariat. Pour plus d'informations sur le partenariat Afrique-UE consulter le site : [www.africa-eu-partnership.org](http://www.africa-eu-partnership.org).

12. Entretien avec Monsieur Cheikh T Niang à Bruxelles, 11 avril 2012.

13. *Jeune Afrique, Laborieuses discussions entre l'Afrique et l'Europe à Tripoli*, 30 novembre 2010.

14. Damien Helly, « *Le partenariat Afrique -Europe: trois facettes d'un état d'esprit pour le futur* », ISS, septembre 2010. [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Partenariat\\_Afrique-Europe.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Partenariat_Afrique-Europe.pdf).

15. Alexei Grigoriev, *Tripoli a accueilli le sommet UE-Afrique, Voix de la Russie*, 5 décembre 2010.

[http://french.ruvr.ru/radio\\_broadcast/5646866/36266455.html](http://french.ruvr.ru/radio_broadcast/5646866/36266455.html).

16. Ibidem.

Les partenaires africains, qui déplorent le manque d'investissements européens, attendent de l'Union européenne une amélioration de l'aide financière, ainsi qu'un redéploiement de l'assistance au développement du continent africain<sup>17</sup>.

À la symétrie des relations institutionnelles esquissées par le partenariat Afrique-UE, répond ainsi la dissymétrie des moyens et la dépendance financière d'une des parties. L'Union africaine demeure d'une manière générale tributaire de l'UE et du soutien bilatéral des États membres de l'UE pour une partie de son budget programme<sup>18</sup>.

Nombre d'activités entreprises ou envisagées par l'UA, notamment dans le cadre de l'ambitieuse architecture africaine de paix et de sécurité, ne semblent pas encore en mesure de compter exclusivement sur des ressources issues du continent<sup>19</sup>.

Le sommet de Tripoli s'est terminé sans aucune nouvelle avancée majeure, bien que la déclaration finale souligne l'importance d'une coopération entre l'Afrique et l'Union européenne.

L'un des défis majeurs reste néanmoins d'assurer un mécanisme de financement prévisible et durable pour la Stratégie commune et pour les différentes composantes de son plan d'action.

À Tripoli, l'UE a toutefois réaffirmé son engagement à consacrer 0,7% de son produit intérieur brut à l'aide au développement d'ici 2015<sup>20</sup>. L'UE a également promis de mobiliser plus de 50 milliards d'euros dans le cadre de l'aide publique au développement. Cependant, dans le contexte de crise mondiale, et au regard de ses propres difficultés financières, il sera particulièrement difficile pour l'UE de tenir ces engagements généreux.

En attendant, la portée et la cohérence de la Stratégie commune Afrique-UE dépendront également de la capacité du partenariat à s'ajuster aux logiques et aux intérêts souvent divergents des acteurs pris individuellement<sup>21</sup>, ainsi qu'aux initiatives concurrentes d'autres acteurs extérieurs pour lesquels le continent africain revêt un rôle stratégique croissant.

Dans un contexte international en pleine recomposition, l'on doit en effet compter désormais avec les pays émergents, tels que la Chine, l'Inde ou le Brésil, qui ont également tissé des liens avec les pays d'Afrique et cherchent à élargir leurs partenariats. Leur politique d'investissements sans conditionnalité politique dans le secteur des infrastructures, des mines, de l'équipement ou de la communication, contrastent avec la thématique de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme affirmée dans le partenariat Afrique-UE<sup>22</sup>.

Prise entre les attentes du monde extérieur et ses propres ambitions d'émergence, l'Afrique doit par ailleurs résorber son relatif morcellement institutionnel afin de parler d'une seule voix. En effet, en dépit de ses avancées, l'architecture institutionnelle de l'UA reste caractérisée par une

---

17. Ibidem ; voir également « Laborieuses discussions entre l'Afrique et l'Europe à Tripoli », *Jeune Afrique*, 30/11/2010.

<http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20101130084630/afrique-ua-ue-libyelaborieuses-discussions-entre-l-afrique-et-l-europe-a-tripoli.html>

18. Selon Cheikh T. Niang, attaché à la Mission permanente de l'Union africaine à Bruxelles, seul le budget de fonctionnement de l'UA africaine est assuré par ses membres, en réalité essentiellement par cinq de ses membres, l'Afrique du Sud, l'Algérie, la Libye, l'Égypte et le Nigéria qui assurent chacun 15% du budget de fonctionnement.

19. Voir au point 1.3 les ambitions de l'UA en matière de prévention, gestion et résolution de paix.

20. Déclaration de Tripoli : <http://www.africa-eu-partnership.org/fr/node/1683>.

21. Au sein d'un même ensemble géographique des tensions potentielles existent entre les objectifs communs et les aspirations de certaines puissances régionales à affirmer leur propre leadership.

22. Tywuschik Veronika et Sherriff Andrew, *Réflexions sur la mise en œuvre de la Stratégie conjointe Afrique-UE*, février 2009; [www.ecdpm.org/dp87fr](http://www.ecdpm.org/dp87fr).

multiplicité d'organismes sous-régionaux aux niveaux de structuration variés, qui fragilisent l'action et le leadership de la Commission de l'Union<sup>23</sup>.

L'affirmation et la consolidation de la légitimité de l'action de l'UA restent toutefois parmi les axes prioritaires de la stratégie commune Afrique-UE, comme en témoigne le partenariat spécifique pour la paix et la sécurité.

### 1.3. L'architecture africaine de paix et sécurité (AAPS)

Le partenariat pour la paix et la sécurité vise un soutien substantiel et durable de l'UE à la mise en œuvre de l'Architecture africaine de paix et sécurité<sup>24</sup>. L'AAPS est née de la dynamique de la création de l'Union africaine en 2002 ; elle traduit la volonté des dirigeants africains de doter le continent de son propre système de gestion des crises et des conflits afin de réduire la dépendance à l'égard de la communauté internationale ou de quelques États.

Au centre du dispositif de l'AAPS figure le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA, l'organe permanent de décision pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, conçu sur le modèle du Conseil de sécurité des Nations unies. Le Conseil de paix et sécurité (CPS) coordonne le système de sécurité collective et d'alerte rapide, en vue de la mise en place d'une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise sur le continent.

Ce mécanisme de gestion des questions de sécurité repose sur le principe de subsidiarité initié par Boutros Boutros Ghali, principe qui associe les organisations régionales à la prise en charge des questions de paix et sécurité<sup>25</sup>. Cependant, toute action entreprise en la matière tire sa légitimité du Chapitre VIII de la Charte de l'ONU<sup>26</sup>.

Le CPS s'appuie sur plusieurs dispositifs opérationnels dont un système continental d'alerte rapide (centre d'observation et de contrôle, collecte et l'analyse des données), un Conseil des sages (notables ayant apporté une contribution exceptionnelle à la cause de la paix et de la sécurité sur le continent, chargés de la médiation ou de la facilitation entre les parties en conflit), et enfin la Force africaine en attente (FAA). La Force africaine en attente (FAA) est une force d'intervention dont la formation est en cours, constituée de cinq brigades dépendant chacune d'une des cinq plus grandes organisations subrégionales<sup>27</sup> : la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC), l'autorité intergouvernementale sur le développement (ou IGAD acronyme de l'anglais de Intergovernmental Authority on Development) la Communauté de développement d'Afrique australe (ou SADC, acronyme de l'anglais Southern African Development Community) et l'Union du Maghreb arabe (UMA)<sup>28</sup>.

---

23. Alpha Oumar Konaré a parlé de « cacophonie institutionnelle » pour désigner la multiplicité des organismes d'intégration régionale, dont les membres n'appartiennent pas toujours tous à la région concernée.

24. Les opérations de paix conduites par l'UA, ainsi que les activités de renforcement des capacités en faveur des organisations africaines sont appuyées par l'UE dans le cadre de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (FSP). La FSP constitue le principal instrument de financement du partenariat stratégique Afrique-UE en matière de paix et la sécurité : [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/index_fr.htm)

25. Le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies (articles 52-54) reconnaît l'existence des organismes régionaux, leur confère un rôle dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales et définit le cadre de leurs relations avec l'ONU : <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap8.shtml>.

26. <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap8.shtml>.

27. Les organisations subrégionales ont été reconnues comme les piliers de l'intégration africaine.

28. Respectivement l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale, l'Afrique orientale, l'Afrique australe, Afrique du Nord.

Toutefois, seules la CEDEAO et la SADC disposeront de la possibilité de donner mandat aux forces d'intervention, l'UA étant compétente dans les autres régions.

Le Président de la Commission<sup>29</sup>, sous l'autorité du CPS et en consultation avec toutes les parties impliquées dans un conflit, joue un rôle majeur en prenant les initiatives appropriées en vue de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits.

Enfin, le dispositif de l'AAPS s'inscrit dans une logique de coopération avec d'autres acteurs – ONU ou autres partenaires, lors de déploiements rapides ou de co-déploiement de forces mixtes comme ce fut le cas au Darfour<sup>30</sup>. Cependant, comme le démontre la crise en Libye, l'épreuve des faits rappelle la distance qui sépare encore les intentions les plus nobles de la réalité des rapports de forces dans un partenariat dissymétrique.

## 2. L'Union africaine face à la crise libyenne

### 2.1. La position de l'UA face à la crise

La couverture de la crise libyenne par les médias a presque exclusivement réservé l'attention à l'initiative franco-britannique qui a mené à l'intervention de l'OTAN en Libye sous le couvert de la résolution 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU<sup>31</sup>, résolution qui a consacré l'isolement de l'Union africaine sur ce dossier libyen.

Pour rappel la crise libyenne s'inscrit dans le prolongement du mouvement de contestation populaire né en Tunisie en décembre 2010, qui gagne l'Égypte en janvier, et la Libye au mois de février 2011. D'une manière générale, ce mouvement qui exprime les aspirations socio-économiques et démocratiques des populations du pourtour méditerranéen, remet en question l'autoritarisme et le formalisme démocratique, ainsi que l'absence de perspectives notamment pour les couches sociales les plus jeunes.

À la différence des événements en Tunisie et en Égypte, la contestation en Libye prend rapidement la forme d'une révolte armée, s'apparentant davantage à une guerre civile, sur fond de clivages régionaux, avec le risque d'une partition du pays.

Dès le début de la crise, l'Union africaine a tenté d'imposer sa médiation en constituant un panel de cinq présidents représentant les cinq zones géographiques du Continent (le Congo-Brazza, le Mali, la Mauritanie, l'Afrique du Sud et l'Ouganda).

Le 10 mars, le CPS de l'UA a rejeté le principe d'une intervention militaire extérieure et appelé à une cessation des hostilités internes, en vue de faciliter l'évacuation de Libye des étrangers, y compris les travailleurs africains. Une médiation entre les deux parties libyennes, ainsi qu'un sommet sur la Libye, prévu initialement pour le 25 mars à Addis-Abeba, devaient prendre en compte les aspirations du peuple libyen à la démocratie, et définir les étapes de la transition vers un État de droit<sup>32</sup>.

---

29. Le 3 février 2009, la déclaration finale du Sommet de l'UA à Addis-Abeba a conduit à la transformation de la Commission de l'Union africaine en Autorité de l'Union africaine.

30. Cheikh T. Niang, attaché à la Mission permanente de l'UA à Bruxelles. Entretien du 12 avril 2012.

31. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/40/PDF/N1126840.pdf?OpenElement>.

32. Communiqué de la 265e réunion du CPS du 10 mars 2011.

<http://www.ausitroom-psd.org/Documents/PSC2011/265th/265theetinglibyafr.pdf>.

Selon le témoignage du Président de la Commission de l'UA, les membres du panel devaient se rendre à Tripoli, ainsi qu'à Benghazi pour discuter avec le Conseil national de transition (CNT). Les deux parties libyennes étaient conviées à prendre part à la rencontre prévue par l'UA à Addis-Abeba, aux côtés de membres du Conseil de sécurité de l'ONU, de membres de l'Union européenne et de la Ligue arabe<sup>33</sup>.

La résolution 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU du 17 mars 2011, – instaurant une zone d'exclusion aérienne au-dessus de la Libye –, ainsi que la réunion de Paris, du 19 mars 2011, organisant l'engagement immédiat des hostilités, empêcheront la mission de l'UA de se rendre en Libye<sup>34</sup>.

Par mouvement d'humeur ou malentendu, aucun membre de l'Union africaine n'était présent à la réunion d'urgence convoquée à Paris le 19 mars par les représentants de l'Union européenne et ses partenaires de l'OTAN, en vue des opérations qui allaient être menées sous le mandat de l'ONU<sup>35</sup>. Par ailleurs, la Haute représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, Mme Catherine Ashton, de même que le ministre français des Affaires étrangères, M. Alain Juppé, se sont rendus au Caire au cours de la période, sans solliciter les représentants de l'Union africaine<sup>36</sup>.

En dépit de la campagne d'explication entamée par le Président de la Commission de l'UA, Jean Ping, auprès des partenaires de l'UE, du Secrétaire général de l'OTAN, des États-Unis et de la Ligue arabe, l'UA a échoué à rallier ses interlocuteurs autour de sa feuille de route, dont l'un des amendements mentionne pourtant la mise à l'écart du colonel Kadhafi souhaitée par ses opposants<sup>37</sup> : « *Les éléments suivants sont proposés dans le cadre de la Feuille de route de l'Union africaine (UA) pour le règlement pacifique du conflit en Libye (...) y compris l'engagement du Colonel Mouammar Kadhafi en faveur d'un processus de dialogue inclusif avec la participation du Conseil national de transition (CNT) de Libye et son acceptation de ne pas faire partie du processus de négociation* ».<sup>38</sup>

## 2.2. Les divergences sur la résolution 1973

« *La façon dont la Libye a été traitée par certains pays du monde développé laisse une cicatrice qui mettra plusieurs années à s'effacer en Afrique. Les pays développés avec leur propre ordre du jour ont détourné une protestation démocratique ordinaire du peuple de Libye pour faire avancer leurs projets de changement de régime* », estimait Jacob Zuma lors d'une visite à Abuja en décembre 2011<sup>39</sup>.

33. Entretien de Jean Ping, *Sur la Libye, la feuille de route africaine n'est pas morte. Les Afriques* - n° 165 - 9 au 15 juin 2011. Doc PDF.

34. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/40/PDF/N1126840.pdf?OpenElement>.

35. La résolution de l'ONU s'inscrit dans un contexte de répression de la révolte par les autorités et réagit au siège de la ville de Benghazi par l'armée régulière.

36. Entretien de Jean Ping, *Les Afriques* - n° 165 - 9 au 15 juin 2011. Doc PDF.

37. <http://www.lesafriques.com/actualite/que-dit-donc-la-feuille-de-route-de-l-union-africaine-sur-la-l.html?Itemid=89>.

38. Ibidem.

39. Jacob Zuma, président sud-africain, *Le Temps d'Algérie*, le 11/12/2011. <http://www.letempsdz.com/content/view/67235/186/>

L'Afrique du Sud figure parmi les pays qui ont voté la résolution des Nations unies imposant une zone d'interdiction aérienne au-dessus de la Libye, mais les Sud-Africains ont ensuite accusé l'OTAN d'avoir outrepassé son mandat en appliquant de manière extensive ses interventions aériennes destinées à la protection des civils et en bloquant les initiatives de paix de l'Union africaine<sup>40</sup>.

La résolution 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU autorisait « toutes les mesures nécessaires » afin de protéger les civils et imposer un cessez-le-feu à l'armée libyenne. Elle prévoyait la mise en place d'une « zone d'exclusion aérienne », mais l'envoi de « force d'occupation étrangère » était exclu<sup>41</sup>.

Bien que deux autres membres africains – non permanents – du Conseil de sécurité de l'ONU – le Nigéria et le Gabon – aient voté en faveur de la résolution 1973, l'Union africaine (UA) a continuellement réaffirmé sa réticence à l'égard de l'opération militaire euro-américaine sur la Libye, en réitérant son offre de collaborer à la recherche d'une solution négociée sur la base de sa feuille de route.

Les membres de l'UE et l'OTAN avaient dans un premier temps affirmé qu'ils n'interviendraient pas militairement en Libye sans l'approbation des organisations régionales telles que la Ligue arabe et l'UA, et dans le cadre d'un mandat clair du CSNU<sup>42</sup>. Toutefois, la référence à l'accord préalable de l'UA a été abandonnée et les responsables occidentaux n'ont plus parlé que de la décision en faveur de l'intervention de la Ligue arabe<sup>43</sup>. Le 12 mars 2011, la Ligue arabe avait appelé à l'établissement d'une zone d'exclusion aérienne au-dessus de la Libye, avant de critiquer à son tour par la voix de son Secrétaire général, Amr Moussa, les bombardements de l'OTAN<sup>44</sup>.

Pour Ould Abdel Aziz, chef de l'État mauritanien et membre du panel des médiateurs pour la Libye, la situation exigeait bien « une action urgente » mais en vue d'une « solution africaine à la crise très grave que travers[ait] cette nation sœur »<sup>45</sup>. À l'évidence, le souci des leaders africains était de ne pas être évincés de la recherche d'une solution qui tienne compte du respect de l'unité et de l'intégrité territoriale de la Libye, menacées par la crise<sup>46</sup>.

Le commissaire de l'UA pour la paix et la sécurité, Ramtane Lamamra, a estimé pour sa part que « Les efforts de l'Union africaine étaient raisonnables et visaient une solution pacifique qui réponde aux attentes des Libyens [ ] L'histoire s'écrira au moment opportun et prouvera que la solution africaine était la seule qui pouvait éviter au peuple libyen et à la région la guerre civile »<sup>47</sup>. Selon R. Lamamra, l'UA n'avait par ailleurs pas cessé d'attirer l'attention sur la question de la prolifération des armes au-delà des frontières libyennes : « La Libye était devenue, depuis février (2011), un

40. Ibidem.

41. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/40/PDF/N1126840.pdf?OpenElement>.

42. Les 28 ministres de l'OTAN avaient posé 3 conditions à la mise en œuvre par les alliés d'une zone d'exclusion aérienne au-dessus de la Libye. D'abord que la nécessité d'une action alliée soit démontrée, ensuite que les pays de la région en soutiennent le principe et enfin qu'il y ait une base légale claire, c'est-à-dire à priori une résolution de l'ONU. *L'OTAN et l'UE planchent sur une position commune face au régime de Kadhafi*, RFI, 10 mars 2011. <http://www.rfi.fr/afrique/20110311-otan-ue-planchent-une-position-commune-face-regime-kadhafi>.

43. *Sudan Tribune, African Union demands end to military strikes on Libya*, 19 mars 2011.

44. Jacinto Leela, *La volte-face d'Amr Moussa, symbole des divisions du monde arabe*, France 24, le 22 mars 2011.

<http://www.france24.com/fr/20110322-libye-volte-face-amr-moussa-symptome-divisions-monde-ligue-arabe>.

45. *Sudan Tribune, African Union demands end to military strikes on Libya*, 19 mars 2011.

46. Ibidem.

47. Algérie Presse service, 30 octobre 2011. <http://www.aps.dz/Guerre-civile-en-Libye-la-non.html>

*dépôt d'armes à ciel ouvert et les priorités des uns et des autres ont fait que nous n'avons pas été toujours écoutés et entendus de la part de nos partenaires internationaux<sup>48</sup>».*

La générosité libyenne et le rôle du Colonel Kadhafi dans la création de l'Union africaine ont pu également jouer à la défaveur des positions des acteurs de l'UA, soupçonnés de complaisance à l'égard du « Guide » par les opposants du leader déchu<sup>49</sup>. La position de l'UA en faveur d'une médiation et contre une interprétation extensive de la résolution de l'ONU a pu être perçue par d'aucun comme une manière de maintenir le Colonel Kadhafi au pouvoir.

À l'inverse, l'objectif de protection des civils libyens affiché par l'OTAN a aussi pu paraître entaché de partialité aux yeux d'une partie de l'opinion africaine, dans la mesure où l'accent semble avoir été particulièrement mis sur la protection des seuls civils alliés des rebelles<sup>50</sup>.

L'UA s'est émue du sort des travailleurs immigrés africains et des Libyens noirs, traqués et maltraités par certains éléments des forces rebelles pour leur soutien supposé au pouvoir du Colonel Kadhafi<sup>51</sup>. De même, il est clairement apparu que « *la mission de l'OTAN a été progressivement étendue au-delà de son mandat initial, pour inclure un soutien aérien aux forces d'opposition à Kadhafi* »<sup>52</sup>.

L'indifférence relative réservée par l'UE et l'OTAN à la feuille de route de l'Union africaine a pu laisser à la partie africaine un sentiment d'humiliation, voire le soupçon d'un agenda belliciste décidé à l'avance<sup>53</sup>.

### 2.3. Enjeux de la reconnaissance du Conseil national de transition (CNT)

La reconnaissance du CNT libyen aura été un autre point d'achoppement entre l'UE et l'UA. Si l'Union africaine a reconnu officiellement le CNT comme représentant légitime de la Libye le 20 septembre 2011, l'Union européenne l'a précédé de plusieurs mois. La France est le premier pays membre de l'UE à recevoir des représentants du CNT, dès le 10 mars, avant de reconnaître officiellement ce dernier le 7 juin 2011<sup>54</sup>. Cependant, dès le 22 mai 2011, la Haute représentante de l'UE pour les Affaires étrangères, Catherine Ashton, avait inauguré à Benghazi, le bureau de liaison technique de l'Union européenne pour la Libye. D'autres membres de l'UE accorderont ensuite une connaissance diplomatique au CNT dès le mois d'août 2011.

Considérée du point de vue de l'UA, la reconnaissance du CNT questionnait le cadre normatif régissant la gouvernance au sein de l'Union africaine. En subordonnant la reconnaissance du CNT à la constitution d'un gouvernement de transition inclusif, dans une perspective d'instauration d'un

48. Ibidem.

49. *Sudan Tribune, African Union demands end to military strikes on Libya*, 19 mars 2011.

50. David Pugliese, *The Libya Mission One Year Later: The rules of engagement* *The Ottawa Citizen, The Ottawa Citizen*, 19 février 2012.

51. Ibidem.

52. <http://www.hrw.org/fr/world-report-2012/libye>.

53. Lors de ses visites de clarification auprès de l'OTAN et de l'UE les interlocuteurs du président de la Commission de l'UA Jean Ping, avaient affirmé ne pas avoir l'intention d'armer le Conseil national de transition : Entretien de Jean Ping, *Les Afriques* - n° 165 - 9 au 15 juin 2011. Doc PDF.

54. Le 10 mars 2011, Mahmoud Jibril, Ali Zeidan et Ali Essaoui, chargés des affaires internationales par le CNT, sont reçus à l'Elysée.

<http://www.lefigaro.fr/lefigaromagazine/2011/03/26/01006-20110326ARTFIG00598-comment-sarkozy-a-bouscule-ses-allies.php>

État de droit, l'UA se conformait aux principes directeurs de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de gouvernance, qui condamne les changements anticonstitutionnels de gouvernement<sup>55</sup>.

En réitérant dans ses différentes déclarations la volonté de collaborer avec le CNT en vue d'un processus inclusif de transition conduisant à la gouvernance constitutionnelle, l'UA s'est montrée constante dans le respect de ses principes. Dans un passé proche, l'UA avait déjà collaboré, mais sans les reconnaître, avec les juntes militaires qui avaient renversé des gouvernements élus, à Madagascar et en Mauritanie, en vue de rechercher une solution de sortie de crise<sup>56</sup>.

Si les changements survenus en Tunisie et Égypte paraissent globalement en phase avec le cadre normatif de l'UA – le soulèvement populaire y a été suivi de l'établissement d'un gouvernement inclusif de transition, l'adoption d'une constitution, le projet de tenue d'élections démocratiques et enfin le transfert du pouvoir au gouvernement élu –, le processus libyen posait davantage question. Du fait de son caractère armé et du fait de la participation d'éléments étrangers dans la guerre, l'avènement du CNT en Libye, s'apparente en effet, davantage à un changement anticonstitutionnel de gouvernement<sup>57</sup>.

Aussi, la reconnaissance hâtive du CNT aurait non seulement mis l'UA en porte à faux par rapport à son cadre normatif relatif à la gouvernance, mais aurait signifié l'acceptation de sa marginalisation par les initiatives des autres acteurs internationaux qui ont activement soutenu la conquête du pouvoir par le CNT<sup>58</sup>.

### 3. Les leçons d'une crise

« *La non-coopération de certaines forces étrangères avec l'approche africaine apparaît comme la raison essentielle de ce qui s'est passé en Libye*<sup>59</sup> ».

Loin du déficit de leadership qui lui est parfois reproché, et conformément aux principes de son Acte constitutif<sup>60</sup>, l'Union africaine a tenté de jouer un rôle dans la recherche d'une solution négociée à la crise libyenne.

Elle a été confrontée à plusieurs écueils, dont certains d'ordre conjoncturel, liés aux mutations politiques accélérées qui ont touché l'Afrique du Nord ; et d'autres d'ordre plus structurel, liés à

---

55. Mehari Taddele Maru, *On unconstitutional Changes of Government: The Case of Libya's NTC*, ISS, 20 septembre 2011. [http://www.iss.co.za/iss\\_today.php?ID=1358](http://www.iss.co.za/iss_today.php?ID=1358).

56. <http://www.ausitroom-psd.org/Documents/2011Fr.html>.

57. Tant le régime de Kadhafi que le CNT ont employé des citoyens non libyens dans leurs opérations militaires. Outre le rôle capital joué par les bombardements de l'OTAN, des informations établissant l'implication d'agents européens et arabes aux côtés du CNT dans la conquête de Tripoli et dans la traque du Colonel Kadhafi confirment le caractère anticonstitutionnel du changement de gouvernement. Cette implication de l'OTAN dans la traque du leader déchu est évoquée par Pugliese David, *The Libya Mission One Year Later: The rules of engagement, The Ottawa Citizen*, 19 février 2012.

58. Mehari Taddele Maru, *How the AU Should Have Recognized the Libyan NTC*, ISS, 2 septembre 2011.

59. M. Ramtane Lamamra, Commissaire de l'UA pour la paix et la sécurité, octobre 2011.

Algérie Presse service, 30 octobre 2011. <http://www.aps.dz/Guerre-civile-en-Libye-la-non.html>

60. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/idep/unpan003043.pdf>. Notamment la promotion de la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent, la condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

l'évolution de l'architecture institutionnelle de l'UA d'une part, et au caractère dissymétrique des rapports tissés avec les partenaires internationaux.

### 3.1. Écueils conjoncturels

Les changements politiques survenus en Afrique du Nord, à partir de décembre 2010, poussent à la recomposition des approches stratégiques, de même qu'ils ont donné lieu à des revirements diplomatiques inattendus, en rapport avec les relations tissées ces dernières années avec les leaders de la sous-région. Le revirement le plus singulier concerne Mouammar Kadhafi.

Ainsi, pour le chef d'état-major général de l'Armée britannique, Sir David Richards, la mort du colonel Kadhafi en octobre 2011 a mis un terme « à l'une des opérations les plus réussies de l'OTAN en 62 ans d'Histoire. Le colonel Kadhafi représentait une menace latente pour le Royaume-Uni et [nos] citoyens<sup>61</sup> ». Par le passé, la Libye a été notamment impliquée dans les livraisons d'armes à l'IRA<sup>62</sup>, et dans des attentats terroristes qui avaient causé la mort de centaines de personnes. Cette « menace latente » n'a pourtant pas dissuadé l'envoi, en 2009, des forces spéciales de l'armée britannique pour former les commandos libyens<sup>63</sup>.

Le Premier ministre canadien, Stephen Harper, pour sa part, soulignait que « l'exécution probable de Mouammar Kadhafi par ses opposants n'était pas surprenante, si l'on tenait compte du fait que la Libye émergeait de 42 années d'une dictature psychotique fondée sur la mise à mort et l'emprisonnement à grande échelle<sup>64</sup> ». Pourtant, ni la personnalité du colonel, ni la nature du régime libyen, n'ont dissuadé le gouvernement canadien et ceux d'autres pays membres de l'OTAN de tisser des liens économiques de plus en plus étroits avec la Libye de Mouammar Kadhafi au cours de ces dernières années.

En novembre 2010, c'est-à-dire à quelques semaines à peine du début de la « révolution de jasmin » en Tunisie, la Libye de Mouammar Kadhafi accueillait à Tripoli le Troisième sommet Afrique-UE.

Selon des informations parues dans la presse française les services français de renseignement avaient fourni à la Libye, entre juillet 2008 et février 2011, leur appui à la mise au point d'équipements d'espionnage électronique, destinés à surveiller et à intercepter les communications téléphonique et Internet<sup>65</sup>.

À bien des égards, le revirement d'alliances, qui aboutit au chaos libyen et à l'éviction de Mouammar Kadhafi, s'apparente, dans le chef de certaines puissances leaders de l'UE, à une opération de ravalement de façade et de reniement d'une diplomatie condamnée par les révoltes des peuples de la sous-région. La marginalisation de l'initiative et de la feuille de route de l'UA sur la Libye peut aussi s'expliquer par la volonté de certains leaders de l'UE – le Français Nicolas Sarkozy et son homologue britannique David Cameron –, de « marquer » les relations internationales de leur empreinte, en recollant à la « bonne » roue d'une histoire qui s'accélère<sup>66</sup>.

61. Pugliese David, *The Libya mission One Year later: The rules of engagement*, *The Ottawa Citizen*, 19 février 2012.

62. L'Armée républicaine irlandaise, Irish Republican Army en anglais. Organisation paramilitaire luttant contre la présence britannique en Irlande du Nord.

63. *The Ottawa Citizen*, 19 février 2012.

64. *The Ottawa Citizen*, 19 février 2012.

65. <http://www.monde-diplomatique.fr/2012/01/CHAMPAGNE/47183>.

66. Tisdall Simon, *Lessons from Libya: how Cameron and Sarkozy got lucky*, *The Guardian*, 13 octobre 2011.

### 3.2. Écueils structurels

De l'avis de certains interlocuteurs africains, les obstacles aux efforts diplomatiques de l'UA en vue du règlement de la crise libyenne tiennent aussi à l'absence d'une représentation permanente des pays africains au sein du Conseil de sécurité de l'ONU<sup>67</sup>. Cette absence a privé le continent d'un levier d'influence important, d'un relais pour faire avaliser la feuille de route de l'UA.

Si des pays africains membres non permanents du Conseil de sécurité ont bien voté en faveur de la résolution 1973, c'est selon leur entendement, dans le sens de la compréhension du plan de l'UA<sup>68</sup>. Ce qui est corroboré par leur position hostile à la reconnaissance du CNT<sup>69</sup>.

Toutefois, la reconnaissance anticipée du CNT par certains pays membres de l'UA, dont certains sont membres de la Ligue arabe (le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, le Burkina, le Botswana, le Tchad), peut se lire comme une conséquence de la juxtaposition des regroupements régionaux et de l'appartenance simultanée de certains pays membres de l'UA à différents organismes subrégionaux et à des unions politiques spécifiques.

La crise libyenne semble cependant avoir permis d'élargir l'audience de l'UA auprès des pays arabes. En décembre 2011, le Koweït a sollicité un statut d'observateur auprès de l'UA<sup>70</sup>. En octobre 2010 déjà, avait lieu à Syrte le deuxième sommet UA-Ligue arabe, au cours duquel les deux parties ont adopté le principe d'une réunion commune tous les deux ans. Le renforcement de la coopération entre l'UA et la Ligue arabe est justifié également par une réalité géopolitique : la majorité des populations « arabes » se trouve sur le continent africain<sup>71</sup>.

Le recours à l'option militaire dans la crise libyenne a également été favorisé par le vide institutionnel laissé par la léthargie de l'organisation subrégionale de référence, l'Union pour le Maghreb arabe (UMA), minée par les dissensions entre ses membres, notamment l'opposition entre le Maroc et l'Algérie sur la question sahraouie<sup>72</sup>.

La faiblesse de l'UMA comme organisation subrégionale relais a favorisé le découplage entre l'UA et la Ligue arabe, dont l'activisme de quelques membres a permis de marginaliser l'Union africaine<sup>73</sup>. Il semble en effet symptomatique que le soutien et la légitimité apportés par la Ligue arabe à la réunion décisive sur la Libye, organisée à Paris en mars 2011, l'aient été par les seuls Qatar, Emirats arabes unis, Irak et Jordanie, quatre pays sur les 22 membres que compte la Ligue. Il est toutefois à noter que la crise libyenne s'inscrit dans un contexte de fragilisation de la plupart des pouvoirs régionaux confrontés à l'onde de choc des soubresauts tunisiens et égyptiens.

Plus fondamentalement, la difficulté de l'Union africaine à asseoir son leadership dans la gestion de la crise libyenne paraît en définitive liée au caractère dissymétrique des rapports tissés avec les partenaires (en premier lieu l'UE, l'ONU, les États-Unis), ainsi qu'à la faiblesse de ses ressources propres.

---

67. Cheikh T Niang, entretien à Bruxelles, 12 avril 2012.

68. Entretien de Jean Ping à RFI, 24 mars 2011.

<http://www.rfi.fr/afrique/20110324-jean-ping-explique-position-ua-le-conflit-libye>.

69. Ibidem.

70. <http://www.afriquejet.com/politique-afrique-2011120328756.html>.

71. Cheikh T Niang, entretien à Bruxelles, le 12 avril 2012.

72. <http://www.labass.net/2690-le-president-marzouki-va-t-il-reussir-a-colmater-les-breches-dans-ledifice-maghrebin.html>

73. [http://www.lepoint.fr/monde/reunion-cruciale-a-paris-sur-la-libye-19-03-2011-1308684\\_24.php](http://www.lepoint.fr/monde/reunion-cruciale-a-paris-sur-la-libye-19-03-2011-1308684_24.php)

La dépendance financière de l'UA, et la versatilité des options diplomatiques en fonction des intérêts particuliers de certains États<sup>74</sup>, ont lourdement pesé sur l'opérationnalité de l'architecture africaine de paix et de sécurité au cours de cette crise.

Bien que 75% du budget ordinaire de fonctionnement de l'UA soit assuré par les États membres, le budget programme, notamment pour la plupart des opérations de maintien de paix, dépend à 100% des partenaires extérieurs. Sans ressources propres significatives pour faire valoir ses propositions, le plan de l'UA dépendait du bon vouloir des puissances extérieures.

L'UA aurait ainsi subi les pressions de certains partenaires qui menaçaient de retirer leur financement à certains de ses programmes, si elle ne changeait pas sa position sur la Libye<sup>75</sup>.

La consolidation du rôle de l'UA sur la scène internationale passe aussi nécessairement par la mobilisation de sources de financement alternatives (taxes sur les billets d'avion, taxes sur les transactions diverses, etc.), à l'instar de celles mises en œuvre par la CEDEAO<sup>76</sup>.

### Conclusions : atouts et défis pour l'avenir

La crise libyenne aura opportunément rappelé les interdépendances qui relient les grands ensembles géopolitiques africains. Plus singulièrement, elle a pointé l'appartenance de la Libye au complexe de sécurité sahélien et la nécessité de la prise en compte de la dimension régionale des crises.

La concurrence entre les options des acteurs locaux et des partenaires extérieurs a surtout débouché sur des discordances et la confrontation, entre le multilatéralisme global, – porté par l'OTAN, sous le couvert du mandat du Conseil de sécurité –, et un multilatéralisme régional tout aussi légitime, porté par l'Union africaine.

L'UA souvent décriée pour sa lenteur supposée à agir dans les crises survenues sur le continent, semble pourtant multiplier les efforts ces dernières années pour consolider son architecture institutionnelle, et asseoir une autonomie de décision notamment par la diversification de ses partenariats. Comme l'illustre le partenariat dynamique avec la Chine, qui a financé le nouveau siège de l'UA à Addis-Abeba.

La position de l'UA sur la Libye, désapprouvant une interprétation extensive de la résolution 1973 du CSNU par l'OTAN, témoigne aussi d'une volonté d'affirmation autour de valeurs et principes qui gagneraient à être davantage encouragés par les partenaires et la communauté internationale.

Le recours insistant aux principes définis dans la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance<sup>77</sup>, représente une rupture majeure avec l'époque de l'OUA, même si l'on peut objecter que le continent compte encore quelques dirigeants « mal élus ». En effet, à l'inverse de l'OUA qui prônait le respect strict de la souveraineté et la non-ingérence dans les affaires internes des pays, l'UA se donne un droit d'ingérence dans certaines situations (génocide, crimes de guerre, changement inconstitutionnels, etc.).

---

74. Notamment le rôle décisif des pays tels que la France et la Grande Bretagne Simon Tisdall, « Lessons from Libya: how Cameron and Sarkozy got lucky », *The Guardian*, 13 octobre 2011.

75. Mehari Taddele Maru, *How the AU Should Have Recognised the Libyan NTC*, ISS, 2 septembre 2011. [http://www.iss.co.za/iss\\_today.php?ID=1348](http://www.iss.co.za/iss_today.php?ID=1348).

76. Sur les mécanismes de financement autonomes des Communautés économiques régionales en Afrique de l'Ouest, voir: [http://www.uneca.org/atpc/Briefing\\_papers/2.pdf](http://www.uneca.org/atpc/Briefing_papers/2.pdf).

77. [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Treaties\\_Conventions\\_fr/Charte%20africaine%20de%20la%20Democratie.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Charte%20africaine%20de%20la%20Democratie.pdf).

L'attachement au principe de l'intangibilité des frontières et à l'intégrité territoriale des États constitue une autre pierre angulaire de l'approche défendue pour l'essentiel dans la position de l'UA. La crise en Libye, les risques d'implosion de ce pays, et leur répercussion dans l'arc sahélo-saharien illustrent à souhait la tendance des conflits à déborder de leur foyer d'émergence, avec le risque de contagion en chaîne.

L'existence d'une Charte relative à la gouvernance, ainsi que l'approche de la résolution des conflits basée sur la recherche d'une solution politique pacifique associant toutes les parties, constituent des atouts qui méritent d'être rappelés.

En dépit de sa très récente expérience en la matière, il semble évident que l'UA représente, en dehors de l'Europe, l'architecture de paix et de sécurité la plus élaborée, qui surpasse les organisations régionales d'Asie ou d'Amérique, notamment en matière de prévention, de gestion et de résolution des conflits<sup>78</sup>.

Ainsi, l'UA est la seule organisation régionale à démontrer une grande détermination à se saisir des conflits entre ses membres, tout en s'inscrivant dans une logique de subsidiarité vis-à-vis de l'ONU et d'autonomie vis-à-vis des puissances extérieures<sup>79</sup>.

Enfin, l'affirmation de diverses menaces transfrontalières ou enjeux plus globaux depuis le début des années 2000 – terrorisme, risques environnementaux, accès aux matières premières, liberté de navigation, etc. –, plaide pour un rôle accru des organisations régionales dans la gestion des questions de sécurité, et dans le cadre de partenariats plus respectueux du mandat de ces acteurs régionaux.

\* \* \*

## Sources

Bouatta Djamel, *La Libye implose, rébellion touareg au Mali et salafistes en Tunisie: Le Maghreb en danger, Liberté*, 2 avril 2012.

Dufour Julia, *Mouvement national de libération de l'Azawad – Fiche documentaire*, GRIP, 22 mai 2012.  
[http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_ANALYSE/2012/NA\\_2012-04-02\\_FR\\_J-DUFOUR.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2012/NA_2012-04-02_FR_J-DUFOUR.pdf).

Dufour Julia, *Monitoring de la stabilité régionale dans le bassin sahélien et en Afrique de l'Ouest – Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal – janvier-mars 2012*, GRIP, 4 avril 2012.  
<http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=1020>

Helly Damien, *Le partenariat Afrique – Europe: trois facettes d'un état d'esprit pour le futur*, ISS, Septembre 2010. [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Partenariat\\_Afrique-Europe.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Partenariat_Afrique-Europe.pdf).

Liégeois Michel, *Le rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix et la sécurité internationales*; 2010.  
[http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/spri/images/Communication\\_M.\\_Liegeois.pdf](http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/spri/images/Communication_M._Liegeois.pdf).

Luntumbue Michel, *Groupes armés, conflits et gouvernance en Afrique de l'Ouest : Une grille de lecture*, Note d'analyse du GRIP, 27 janvier 2012.  
[http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_ANALYSE/2012/NA\\_2012-01-27\\_FR\\_M-LUNTUMBUE.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2012/NA_2012-01-27_FR_M-LUNTUMBUE.pdf).

78. Liégeois Michel, *Le rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix et la sécurité internationales*, [http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/spri/images/Communication\\_M.\\_Liegeois.pdf](http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/spri/images/Communication_M._Liegeois.pdf).

79. Ibidem.

Entretien de Jean Ping, *Les Afriques* – N° 165 – 9 au 15 juin 2011.Doc PDF.

Sudan Tribune, *African Union demands end to military strikes on Libya*, 19 mars 2011.

Pugliese David, *The Libya Mission One Year Later: The rules of engagement*, *The Ottawa Citizen*, 19 février 2012.

Taddele Maru Mehari, *How the AU Should Have recognized the Libyan NTC*, ISS, 2 septembre 2011.

Tisdall Simon, *Lessons from Libya: how Cameron and Sarkozy got lucky*, *The Guardian*, 13 octobre 2011.

W. Doyle Michael, *The Folly of Protection: Is intervention against Qaddafi's regime legal and legitimate?* *The Foreign Affairs*, 20 mars 2011.



GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Affaires étrangères  
Direction de la coopération  
au développement

\* \* \*

*Michel Luntumbue est chargé de recherche au GRIP dans l'axe « Paix et conflits en Afrique » et auteur de différentes notes d'analyse sur les questions de développement, des relations Nord-Sud, les dynamiques des mouvements sociaux dans les pays du Sud (Amérique Latine et Afrique Subsaharienne). Ses travaux au GRIP portent sur l'amélioration de la sécurité humaine, la prévention des conflits et le renforcement de l'État de droit dans les pays d'Afrique centrale et occidentale.*

**Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP)**, créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le Ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger. < [www.grip.org](http://www.grip.org) >