

## La gestion de la crise dans les pays non-membres de l'UE, et en particulier en Libye

**Chiara LOSCHI**



Chercheuse post-doctorante à l'IRMC dans le cadre du programme EUNPACK.

chiaraloschi@gmail.com

### La contribution de l'IRMC à la recherche européenne

Depuis avril 2016, l'Institut de recherche sur le Maghreb contemporain est le partenaire local d'un projet de recherche de l'Union Européenne HORIZON 2020 : EUNPACK, "Good intention mixed results – A conflict sensitive unpacking of the EU comprehensive approach to conflict and crisis mechanisms". Ce programme de recherche est basé à l'IRMC de Tunis sous la direction de Jérôme Heurtaux, et géré par Chiara Loschi, post-doctorante CNRS depuis mai 2017.

Le projet EUNPACK ([www.eunpack.eu](http://www.eunpack.eu)) se compose d'un consortium de 13 partenaires et institutions de recherche, dirigés et coordonnés par le *Norwegian Institute for Foreign Affairs* (NUPI), basé à Oslo, en Norvège. L'ensemble du projet a débuté en avril 2016 et se terminera au mois de mai 2019.

Le projet analyse les mécanismes mis en place par l'UE pour répondre aux crises institutionnelles et politiques dans les pays voisins. L'analyse se concentrera sur les écarts (*gaps*) dans la réponse à la crise. Tout d'abord, il se focalise sur l'écart entre les intentions et la mise en œuvre de ces politiques de gestion de crise. Deuxièmement, le projet aborde l'écart entre la mise en œuvre des politiques et des approches de l'UE et la réception et la

perception de ces politiques sur le terrain par les destinataires, ainsi que les conséquences non intentionnelles et indirectes de ces politiques. Le projet a été conçu pour examiner de manière critique la réponse de l'UE aux crises extérieures, dans le but d'accroître la « sensibilité aux conflits » (*conflict sensitivity*) des politiques européennes et leur efficacité.

Pour ce faire, le projet adopte une approche holistique qui couvre l'ensemble du cycle de crise, les outils à la disposition de l'UE et sa capacité à répondre aux crises dans différents types de régions. La recherche sera conduite d'une manière comparative sur des cas d'études qui représentent les régions couvertes par des relations extérieures de l'UE : la zone d'élargissement avec les cas du Kosovo, pays candidat potentiel, et de la Serbie, pays candidat reconnu ; la zone du voisinage européen, avec les cas de l'Ukraine, pour le voisinage oriental, et de la Libye, pour le voisinage sud ; le voisinage élargi, avec les cas d'études du Mali, de l'Irak et de l'Afghanistan. L'IRMC est chargé de la recherche sur le cas de la Libye. L'hypothèse principale du projet à mettre en œuvre est que l'ampleur des deux écarts (intention/mise en œuvre ; mise en œuvre/réception) conditionne la politique de l'UE en matière de gestion de crise et, par conséquent, sa capacité à contribuer plus efficacement à la résolution de problèmes sur le terrain. Les résultats des recherches permettront alors de présenter des recommandations politiques optimisées pour rendre les mécanismes de réponse aux crises de l'UE plus sensibles et contextuels, et donc plus efficaces et plus durables.



Dans la littérature spécialisée, on peut constater l'absence d'une investigation systématique et approfondie des

mécanismes de réponse aux crises de l'UE dans les pays cibles spécifiques et la façon dont ces mécanismes sont reçus et perçus sur le terrain, pas seulement par les structures étatiques mais aussi par les personnes. L'impact de l'UE et la perception de ses activités diffèrent selon les groupes, qu'ils occupent des positions de pouvoir (par exemple, les élites, la population majoritaire, les hommes urbains, les hommes) ou non (par exemple, les minorités ethniques, les populations rurales, les personnes âgées, les femmes, les enfants). Cela implique que, pour une meilleure durabilité des efforts, l'UE doit reconnaître l'appropriation locale des programmes d'assistance extérieure, au lieu d'imposer ses propres préférences et ses recettes politiques. La première hypothèse de base qui sous-tend le projet EUNPACK est que si l'UE veut contribuer à briser le cycle de la crise et ses pièges, elle devra adopter une approche sensible aux conflits dans ses politiques de réponse. Cette compréhension a été influencée par des perspectives sociologiques et anthropologiques de bas en haut qui ont fait partie du « tournant local » dans la littérature sur la consolidation de la paix et les études sur la région (Mac Ginty, 2008 ; 2011 ; Richmond, 2009 ; 2012).

### La recherche et le rôle de l'IRMC

L'année 2017 est consacrée à la recherche empirique. Elle est réalisée par les partenaires locaux du projet, qui se focalisent sur des analyses micro-politiques des mécanismes de réponse aux crises dans les cas d'études, et c'est ici que les partenaires locaux jouent le rôle le plus important. Le projet est divisé en sept *Work Packages* (groupes de travail ; WP) et l'IRMC est le partenaire local du WP 6. Ce WP est dirigé par l'université Sant'Anna (Pisa, Italie) qui coordonne la recherche dans les deux cas d'étude du voisinage européen : l'Ukraine et la Libye.

L'accès au terrain en Libye étant difficile et très dangereux, c'est l'IRMC, situé en Tunisie, pays voisin, qui a été choisi pour fournir l'organisation et l'expertise sur le travail de terrain auprès d'acteurs libyens et des organisations internationales travaillant en Libye, parce que ces derniers sont souvent basés à Tunis. Le cas de l'Ukraine est quant à lui suivi par l'Académie Mohyla de Kiev.

Le travail de recherche et d'analyse réalisé par l'IRMC en collaboration avec les partenaires du WP et du projet entier, fournira à terme une base de données probante figurant l'écart de connaissance entre les mécanismes institutionnels globaux de l'UE et les résultats sur le terrain dans les pays cibles.

Au cours d'une première phase de recherche, entamée en juillet 2017, des questionnaires quantitatifs ont été collectés auprès des citoyens libyens ayant été en contact avec les actions de l'Union Européenne et les organisations internationales financées par l'UE. La deuxième phase de recherche, de nature qualitative, débutera dans la deuxième partie de l'année 2017, et sera constituée par des entretiens spécifiques et des *focus groups*. Tout ce travail aboutira à l'écriture des *policy papers* nommés *deliverables*, à consulter sur le site web du projet, dans le courant de l'année 2018. Ainsi, les résultats seront présentés dans des conférences internationales telles que la conférence annuelle de l'*International Studies Association* à San Francisco en avril 2018.

Le projet est attentif aussi bien au niveau local dans les pays cibles, qu'au niveau de l'UE et des liens entre ces niveaux, du fait de son approche ni complètement du bas vers le haut, ni du haut vers le bas. Le projet combinera les deux approches avec une attention particulière portée aux articulations institutionnelles au niveau local. Les principales questions de recherche sont les suivantes :

- Dans quelle mesure existe-t-il un décalage entre les intentions de l'approche de crise de l'UE et sa mise en œuvre dans les différents pays cibles couverts par cette étude ?

Comment la politique de réponse à la crise de l'UE résonne-t-elle avec l'appropriation locale ?

Est-ce que cette politique est en décalage et, dans ce cas, dans quelle mesure et sur quelles dimensions de l'élaboration des politiques ? En cas de décalage, quelles sont les principales explications de cette inadéquation ?

Dans quelle mesure l'approche globale est-elle possible pour réussir dans sa forme actuelle ? Et quels types de changements pourraient être nécessaires ?

---

## L'Union Européenne et la crise en Libye

---

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et de la guerre froide, l'idée

principale du processus d'intégration européenne se base sur la conviction que l'intégration économique et la sécurité sont étroitement liées. En d'autres termes, l'intégration économique est cruciale pour assurer la paix sur le continent européen. Dans ce cadre, la Politique européenne de voisinage (PEV) a été développée en 2004, principalement pour promouvoir la stabilité dans la périphérie orientale et sud de l'UE en intégrant les non-membres dans une région économique dirigée par l'UE à travers de nouveaux types d'arrangements d'intégration (*deliverable* 6.1). Depuis l'adoption du traité de Lisbonne en 2009, la création du Service d'action extérieure (EEAS) en 2011 et l'adoption d'une approche globale de la gestion des crises en 2013, l'UE a consacré beaucoup de temps et d'énergie à rationaliser son approche et à améliorer la coordination interne.

L'UE est aujourd'hui confrontée à une variété de situations de crise dans son voisinage immédiat et étendu. Des conflits dans les Balkans, en Ukraine, les conflits persistants en Afghanistan, au Moyen-Orient (par exemple en Syrie et en Irak), en Afrique du Nord (par exemple en Libye) et au Sahel (par exemple au Mali) ont mobilisé l'UE. Comme ces crises représentent différents types de conflits, il n'existe pas une seule approche uniforme de l'UE en matière de réponse et de gestion des crises.

Même si l'UE est l'une des institutions internationales les plus étudiées au monde, une compréhension globale de la mise en œuvre et des pratiques de ses mécanismes de réponse aux crises et de la manière dont ces réponses sont perçues dans les pays cibles, manque toujours. Une grande partie de la littérature étudie les politiques de l'UE vers des missions civiles, militaires ou civiles militaires de *Common Security and Defence Policy* (CSDP) (Osland, 2004 ; Menon, 2009). La réponse à la crise de l'UE comprend d'autres instruments tels que les instruments en matière d'assistance humanitaire et financière, et d'aide au développement.

Parmi les pays voisins d'Europe, la trajectoire de la Libye a été tout à fait unique. Avec une population d'environ 6 millions en 2013, le principal pays producteur de pétrole en Afrique présentait



© Louise Favel.

avant 2011 une qualité de vie sociale et économique relativement plus élevée par rapport aux pays voisins. D'autre part, les relations diplomatiques avec la Libye ont été longuement tendues par la politique étrangère agressive de Tripoli et l'implication controversée dans des attaques terroristes majeures au cours des années 1980 et 1990, y compris en Europe.

Ancienne colonie italienne, la Libye s'est vu accorder l'indépendance en 1951 sous la direction du roi Idris al-Sanusi. La monarchie a été renversée en 1969 par un coup d'État organisé par des militaires inspirés par le nassérisme. Le colonel Mu'ammarr Kadhafi, nouveau chef, s'est engagé à nationaliser toutes les ressources de l'État, y compris les infrastructures pétrolières et les banques, et a expulsé les bases militaires occidentales héritées du passé.

En 2003, la fin de sanctions économiques imposées au régime kadhafien dans les années 1990 a coïncidé avec l'inauguration de la Politique européenne de voisinage et a marqué le début d'un processus menant à la réinsertion de la Libye dans la communauté internationale. Pourtant, Tripoli a refusé à plusieurs reprises ces invitations – la seule exception dans toute la région méditerranéenne – tout en gardant un statut d'observateur.

Depuis fin 2007, le Conseil des relations extérieures de l'Union Européenne a rappelé la nécessité de revoir les relations de l'UE avec la Libye. En 2009, la Commission a publié le *Strategy Paper and National Indicative Programme 2011-2013*. À cette époque, le *Country Strategy Paper* (CSP) considérait la Libye comme un marché prometteur et un partenaire relativement fiable : sa richesse naturelle et sa stabilité politique avaient fait de la Libye une alternative précieuse à la Russie et aux pays du Golfe pour l'approvisionnement en hydrocarbures.

Les révoltes de 2011 ont totalement changé le scénario. Depuis lors, l'approche de l'UE face à la crise en Libye a été presque exclusivement consacrée à des initiatives concernant le contrôle des frontières. Cette stratégie a été soutenue par un discours dans lequel les flux migratoires en Europe représentent une menace. La « *Securitization* » (Buzan *et al.*, 1998)

de la migration a ainsi contribué à modifier rapidement la crise libyenne en une crise « migratoire » : en d'autres termes, lorsque la crise devenait de plus en plus compliquée et que Daech gagnait du terrain en Libye, la question de la migration a beaucoup occupé le devant de la scène en Europe.

Cette construction discursive transformant la migration en une menace à la sécurité a conduit l'UE à s'attaquer aux flux migratoires en Libye par une approche purement sécuritaire. Bien que ces observations mettent en évidence certains enjeux et des contradictions dans la capacité de l'UE à répondre aux crises dans son voisinage, la recherche est donc nécessaire pour évaluer comment ces aspects sont perçus par les acteurs sur le terrain, y compris par les pays européens et des pays tiers, et leur impact sur la mise en œuvre effective des stratégies européennes.

<sup>1</sup> Carment et Schnabel (2003, 11) définissent la prévention des conflits comme « Une stratégie proactive opérationnelle ou structurelle à moyen et long terme, entreprise par une variété d'acteurs, ayant pour objectif d'identifier et de créer les conditions favorables à un environnement de sécurité internationale stable et davantage prévisible ».

## Bibliographie

BUZAN B., WÆVER O., de Wilde J., 1998, *Security: A New Framework for Analysis*, London, Lynne Rienner Publishers.

CARMENT D., SCHNABEL A., 2003, *Conflict prevention: path to peace or grand illusion ?*, New York, Foundation of peace-United Nations University Press.

IVASHCHENKO-STADNIK K., PETROV R., RAINERI L., RIEKER P., RUSSO A., STRAZZARI F., 2017, "How the EU is facing crises in its neighbourhood. Evidence from Libya and Ukraine", EUNPACK Working Paper D.6.1, EUNPACK project.

MAC GINTY R., 2008, "Indigenous peacemaking versus the liberal peace", *Cooperation and Conflict*, vol. 43, n° 2, 136-163.

MAC GINTY R., 2011, *International Peacebuilding and Local Resistance*, Basingstoke, Palgrave.

OSLAND K.M., 2014, *Much Ado about Nothing? The Impact of International Assistance to Police Reform in Afghanistan, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Serbia and South Sudan: A Comparative Case Study and Developing a Model for Evaluating Democratic Policing*, Oslo, Faculty of Social Sciences, University of Oslo-Akademika publishing.

RICHMOND O. P., 2009, "The romanticisation of the local: welfare, culture and peacebuilding", *International Spectator*, vol. 44, n° 1, 149-169.

RICHMOND O.P., 2012, "Beyond local: ownership and participation in the architecture of international peacebuilding", *Ethnopolitics*, vol. 11, n° 4, 354-375.

## Liste des participants au Consortium EUNPACK :

1. *Norwegian Institute of International Affairs*, Norvège (coordinateurs).
2. *School of Social Science, University of Manchester*, Grande-Bretagne.
3. *Centre for Transnational Studies, Foreign and Security Policy*, Freie Universität, Allemagne.
4. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, Belgique.
5. *Department of Political Science, Faculty of Arts, Comenius University*, Slovaquie.
6. *Sant'Anna School of Advanced Studies*, Italie.
7. *Belgrade Centre for Security Policy* – Partenaire local pour la zone d'élargissement, Serbie.
8. *Kosovar Centre for Security Studies* – Partenaire local pour la zone d'élargissement, Kosovo.
9. *Jean Monnet Centre of Excellence in European Studies*, Académie Mohyla de Kiev – Partenaire local pour le voisinage oriental, Ukraine.
10. CNRS/Institut de recherche sur le Maghreb contemporain – Partenaire local pour le voisinage du sud, Tunisie.
11. *Alliance for Rebuilding Governance in Africa* – Partenaire local pour le voisinage élargi, Mali.
12. *Afghanistan Research and Evaluation Unit* – Partenaire local pour le voisinage élargi, Afghanistan.
13. *Middle East Research Institute* – Partenaire local pour le voisinage élargi, Iraq.