

La stratégie de l'UE dans la gestion de la crise de la Crimée

Marin Perret

UCLouvain



En août 2020, des élections présidentielles frauduleuses ont eu lieu en Biélorussie déclenchant ainsi des manifestations populaires pour réclamer le départ du président Loukachenko¹. L'instabilité politique du pays a laissé apparaître l'ombre d'une éventuelle ingérence russe qui violerait la souveraineté de la Biélorussie. D'un point de vue académique, il est intéressant de mettre en relief cet événement avec la crise de la Crimée en 2014. En effet, il existe des similitudes sur le plan du respect de l'Etat de droit, du droit international mais aussi de l'action de l'Union européenne (UE) dans ces deux pays.

L'Ukraine est l'objet d'une opposition stratégique entre deux grandes puissances internationales ; la Russie et l'UE. Du côté de la Russie, la péninsule de Crimée est depuis de nombreuses décennies un territoire au

¹ La Biélorussie a organisé une élection présidentielle, qui a été jugée incompatible avec les normes internationales et entachée par la répression de candidats indépendants et une répression brutale de manifestants pacifiques à la suite du scrutin. Conseil de l'Union européenne, Décision d'exécution (PESC) 2020/1388 du Conseil du 2 octobre 2020 mettant en œuvre la décision 2012/642/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie. L 319 I/13, Journal Officiel De L'Union Européenne, 2/10/2020.

centre de tensions entre l'Ukraine et la Russie. Par exemple, en 2008, le projet d'inclusion de l'Ukraine au sein de l'alliance de l'OTAN représente une menace directe pour l'Etat russe. En effet la Russie accède à la mer Noire et par conséquent au bassin méditerranéen² à partir de la base navale de Sébastopol ce qui en fait un enjeu stratégique et militaire important. Du côté de l'UE, une volonté de développer davantage les relations avec les anciens pays du bloc de l'est est notable. En effet, à la suite de la politique d'élargissement du début des années 2000, l'UE a continué à développer ses partenariats. Et cela notamment avec des pays issus de régions d'intérêts stratégiques comme autour de la mer Noire avec la création de « l'Eurorégion mer Noire » en 2008³. Par conséquent, la crise de la Crimée est un cas intéressant à analyser puisque l'Ukraine représente un voisin stratégique, voire un futur pays membre de l'UE. C'est en 2013, à la suite du refus d'association du gouvernement de Kiev avec l'UE que les événements d'Euro maïdan débutent ; en février 2014 la crise de la Crimée émerge ouvertement⁴. À la suite de cela, en mars 2014, la Russie annexe la péninsule de la Crimée au mépris du droit international⁵, ce qui force l'UE à réagir afin de limiter l'ampleur de ce conflit. Il est important de souligner que la Russie a aussi participé au conflit dans le Donbass qui a fortement déstabilisé l'Ukraine. Ce conflit prend aussi racine dans les événements d'Euro maïdan mais a débouché sur un conflit armé qui ne sera pas traité dans ce papier.

² Richard, Yann. « La crise de Crimée (mars 2014) : comment en est-on arrivé là ? » *EchoGéo*, 2014, p. 6.

³ Le bassin de la mer Noire est décrit comme une zone « *d'importance cruciale* » pour l'Union européenne. ACE, CPLRE, Déclaration de Varna, 26.9.2008, *conférence internationale lors du lancement de l'Eurorégion de la mer Noire*, CG/CONF/VARNA(2008)³

⁴ Face aux manifestations à Kiev, le président ukrainien Viktor Ianoukovytch fuit en Russie via la Crimée, et laisse le contrôle de l'Etat à des partisans nationalistes, déclenchant une vive réaction des autorités pro-russes de Crimée. Bebler, Anton. « Crimea and the Ukrainian-Russian conflict ». *"Frozen conflicts" in Europe*, édité par Anton Bebler, Verlag Barbara Budrich, 2015, p. 195.

⁵ D'une part, la violation de la souveraineté d'un Etat ne respecte pas l'article 2.4 de la Charte des Nations Unies, d'autre part en annexant la Crimée, la Russie enfreint l'article 2 du traité d'amitié, de coopération et de partenariat entre l'Ukraine et la Fédération de Russie ratifié par les deux pays en 1997. Wrangle, Pål., Helaoui, Sarah Helaoui, *Occupation/annexation of a territory: Respect for international humanitarian law and human rights and consistent EU policy*. Directorate-General for External Policies of the Union, 2015, p.25

L'objectif de cette analyse est de comprendre pourquoi l'Union européenne agit avec les outils à sa disposition face à une crise internationale au-delà de ses frontières. Ainsi, pourquoi l'UE a-t-elle appliqué une stratégie de diplomatie coercitive vis-à-vis de la Russie dans le cadre de la crise de Crimée ? En effet, il existe deux types de stratégies pour résoudre les crises internationales : la stratégie coercitive et la stratégie coopérative. Dans ce papier nous étudierons la stratégie coercitive mis en place par l'UE pour la crise de la Crimée.

Dans un premier temps, la dimension de la relation de crise sera abordée, pour ensuite, dans un second temps, comprendre comment l'UE en vient à choisir la stratégie de la diplomatie coercitive pour contenir la crise de la Crimée. Enfin, la stratégie des pressions économiques comme outil de l'UE dans la gestion de crise sera abordée.

L'UE, un acteur international dans la gestion de crise

La gestion de la crise de la Crimée et la stratégie choisie par l'Union européenne sont influencées par des perceptions internes et externes. L'analyse d'une gestion de crise requiert avant tout une définition de ce concept, et l'adéquation de ce terme avec l'exemple d'étude choisi qui est la Crimée.

Un événement international peut être considéré comme une crise dès lors que « plusieurs faits s'enchaînent de manière rapide [...] et que cette multitude de faits sont l'aboutissement d'une histoire bien plus longue »⁶. En outre, les crises sont susceptibles de remettre en cause la stabilité de la scène internationale. Ainsi, les relations entre les Etats varient entre des états de coopération, garantissant la stabilité, et des états de compétition pouvant entraîner un conflit armé. Or, l'UE est avant tout une association d'Etats, dont le volet de la politique étrangère repose sur le principe d'un fonctionnement

⁶ Young, Oran. *The Intermediaries : Third Parties in International Crises*. Princeton University Press, 2015, p. 11.

intergouvernemental⁷. A travers la voix des Etats membres, l'UE est un « acteur international « global » dans les relations internationales » qui est aussi confrontée à ces dynamiques de coopération et compétition, et qui a la capacité de gérer des crises internationales⁸, cet élément fait d'ailleurs l'objet d'un consensus dans la littérature académique⁹. Malgré les 27 Etats qui la composent, l'UE est en mesure de développer une position commune en matière de politique étrangère dans le cas de la Crimée. En effet, chaque Etat est représenté au sein du Conseil de l'Union européenne qui travaille conjointement avec le Haut représentant pour les affaires étrangères dans la formulation de la politique étrangère. C'était le cas dans les négociations sur le nucléaire iranien au cours desquelles le Haut représentant a eu un rôle très important¹⁰. C'est une réelle avancée qui permet à tous les pays membres d'être impliqués dans la politique étrangère de l'UE. Cette représentation induit une cohérence dans la position qu'exprime l'UE sur ces sujets.

Par ailleurs, la position et la perception de l'UE sont façonnées par des biais cognitifs et des prédispositions cognitives qui influencent les décisions prises par les institutions. Ces biais et perceptions façonnent l'image qu'un acteur se fait de lui-même et celle de son adversaire, ce qui contribue à définir son action¹¹. L'ensemble de biais cognitifs sont composés d'informations fiables ou manipulées en rapport à la situation de crise. Ces biais cognitifs tiennent donc une place importante dans la gestion de crise pour n'importe quel acteur particulièrement dans la définition de l'existence d'une crise ou non, et de la stratégie à mettre en place. Dans le cas de la Crimée, l'action s'est déroulée

⁷ Mérand, Frédéric, et al. « Transgovernmental Networks in European Security and Defence Policy » Vanhoonacker, Sophie, et al. *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*. European Integration online Papers, vol. 14, no.1, 2010, p. 5.

⁸ Petiteville, Franck. « L'Union européenne, acteur international « global » ? Un agenda de recherche », *Revue internationale et stratégique*, vol. 47, no. 3, 2002, pp. 145-157.

⁹ Blavoukos, Spyros and Dimitris Bourantonis. « Do Sanctions Strengthen the International Presence of the EU? » *European Foreign Affairs Review*, vol. 19, no 3, 2014, p. 395.

¹⁰ Sauer, Tom. « Coercive diplomacy by the EU : the Iranian nuclear weapons crisis ». *Third World Quarterly*, vol. 28, no 3, 2007, p. 618.

¹¹ Holsti, Ole R. « The Belief System and National Images: A Case Study » *Journal of Conflict Resolution*, vol. 6, no. 3, 1962, p. 244.

sur une dizaine de jours au cours desquels des milices masquées et dépourvues d'insignes investissaient les lieux de pouvoir¹². Ainsi, c'est dans cet intervalle de courte durée impliquant des troupes non-identifiés que les acteurs de l'UE perçoivent à travers leurs biais cognitifs une atteinte à l'intégrité du territoire de la Crimée, nécessitant dès lors une réaction rapide face à ces événements.

Par ailleurs, les prédispositions cognitives sont aussi des éléments qui influencent la perception de l'acteur dans sa décision. Celles-ci relèvent des retours d'expérience, des modes de fonctionnement et des valeurs de l'acteur, notamment les valeurs de l'UE inscrites dans l'article 21 du Traité sur l'Union européenne (TUE)¹³. En outre, un des éléments qui caractérise l'identité de l'UE est sa volonté de promouvoir la paix et d'éviter la guerre, c'est d'ailleurs ce qui a poussé sa création après la Seconde guerre mondiale. C'est pour cette raison que l'UE a la volonté d'agir pour éviter la guerre et de résoudre, quand c'est possible, les problèmes par des moyens pacifiques. Dans le cas de la Crimée, la stratégie de puissance de l'UE repose donc sur une relation de dissuasion avec la Russie qui n'induit pas forcément l'usage de la force en dernier recours. En d'autres termes l'UE utilise la diplomatie coercitive afin de réduire le risque d'évoluer dans un conflit violent et à plus large échelle, notamment à travers la mise en place de mesures restrictives¹⁴. L'Union européenne est donc un acteur capable de s'affirmer sur la scène internationale et de choisir une stratégie qui dans le cas de la Crimée a été la diplomatie coercitive.

¹² Bebler, Anton. op. cit., p. 195.

¹³ « L'Union définit et mène des politiques communes et des actions [...] afin : de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures » *Traité sur l'Union européenne (version consolidée)*. OJ C 326, Journal officiel de l'Union européenne, 26/10/2012, Art. 21.2.c.

¹⁴ Sauer, Tom. op. cit., p. 614.

La diplomatie coercitive, une alternative à un engagement militaire

L'Union européenne a une vision libérale des relations internationales menant à la mise en place de mesures restrictives plutôt qu'à un engagement militaire. En effet, l'état de droit ainsi que la sécurité commune détiennent une place importante dans le système de valeurs européen devant avant tout être assurés par des mécanismes multilatéraux excluant l'outil militaire¹⁵. Ainsi, bien que l'UE ait une politique de sécurité et de défense commune, les Etats membres n'acceptent pas de renoncer à leur souveraineté militaire, refusant la création d'une armée européenne. De fait, la solution militaire a été écartée par l'UE par manque de capacité et de vision commune précise pour employer la force militaire au nom des pays membres et sa vision stratégique est portée vers la diminution des tensions et non l'inverse¹⁶. Ainsi, cet élément constitue à la fois une faiblesse mais aussi une opportunité pour l'UE afin d'agir en temps de crise grâce à des outils non-violents comme la diplomatie coercitive.

La diplomatie coercitive est largement comprise comme étant l'utilisation simultanée de l'outil diplomatique et militaire tout en limitant ce dernier. Néanmoins, dans le cas de l'UE la diplomatie coercitive ne porte que sur la diplomatie et les sanctions pour gérer les crises¹⁷. Celle-ci repose sur trois éléments complémentaires formant la stratégie de gestion de crise. Ces trois éléments sont la demande, la menace ainsi que la contrainte de temps¹⁸.

Pour l'UE, l'agression de la Russie porte atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Face à cette violation du respect du droit international, c'est par la voie du Conseil de l'Union européenne que l'UE demande le retrait des troupes russes de Crimée et l'engagement d'un dialogue

¹⁵ Forsberg, Tuomas. "The Power of the European Union: What Explains the EU's (Lack of) Influence on Russia?" *Politique européenne*, no. 39, 2013, p. 27.

¹⁶ Van Ham, Peter. « The EU's Policy Toolbox ». *The EU, Russia and the Quest for a New European Security Bargain*. Clingendael Institute, 2015, p. 16.

¹⁷ Sauer, Tom. op. cit., p. 614.

¹⁸ Sauer, Tom. op. cit., p. 614.

entre les parties aux côtés d'autres acteurs internationaux pour régler le différend¹⁹. A ce stade, les demandes politiques de l'UE sont limitées à un retour à la situation originelle, ce qui ne représente pas un objectif trop ambitieux et ouvre la voie à la désescalade.

Afin de renforcer ces demandes, la menace est indispensable dans le processus de diplomatie coercitive. Contrairement à l'outil militaire, l'utilisation de menace est plus efficace²⁰. En effet, pour obtenir des résultats avec la force militaire, il faut l'employer contrairement aux menaces qui elles vont tenter de « modifier les motivations de quelqu'un »²¹. Par ailleurs, comme l'explique Thomas Schelling, « la capacité de nuire à un adversaire nécessite une démonstration de celles-ci (des menaces) ». Ainsi, c'est dans cette optique que le Conseil de l'Union européenne a décidé de suspendre les négociations relatives à la question des visas russes mais aussi celles sur le nouvel accord de coopération politique et économique avec la Russie devant remplacer celui de 1997²². Cette démonstration de la volonté de l'UE est censée faire reculer la Russie, pour qui les accords de coopération sont des sujets importants avec l'UE qui reste un partenaire économique central. Ces mesures immédiates en précèdent d'autres qui seraient mises en place si la Russie ne se conforme pas aux demandes de l'UE.

Enfin, il n'y a pas de contrainte de temps indiquée par le Conseil ce qui laisse une marge de manœuvre à l'UE pour décider des mesures à mettre en place à la vue de l'évolution de la situation. C'est une approche qui n'envisage pas d'ultimatum mais plutôt une évolution graduelle de la pression s'il n'y a pas d'amélioration.

Pour conclure, le choix d'adopter la diplomatie coercitive à travers des

¹⁹ Demande exprimée le 3 mars 2014 via un communiqué de presse, soit 4 jours après l'entrée de troupes régulières russes en Crimée. Foreign affairs Council meeting, *Council Conclusions On Ukraine*. Council of the European Union, 3 March 2014.

²⁰ Schelling, Thomas. *Arms and Influence*, New Haven and London, Yale University Press, 1966, p. 3.

²¹ Schelling, Thomas. *op. cit.*, p. 3.

²² Foreign affairs Council meeting, *Council Conclusions On Ukraine*. Council of the European Union, 3 March 2014.

mesures restrictives est cohérent avec l'image que veut renvoyer l'UE sur la scène internationale. En effet, d'après la typologie de Ian Manners, l'UE est avant tout une puissance civile et normative²³. D'une part, l'UE a la capacité d'utiliser des outils civils qui dans ce cas sont les sanctions économiques. D'autre part, les fondements normatifs inscrits dans l'article 21 du TUE constituent ce qu'est l'UE, mais c'est aussi ce qui façonnent le rôle de l'UE sur la scène internationale²⁴.

Les sanctions économiques, un enjeu politique pour l'UE

Les sanctions qui ont été prises par l'UE démontrent que la primauté du droit international et le respect de la démocratie tiennent une place importante dans la stratégie de politique extérieure européenne. Ainsi, la réaction de l'UE face à cette crise démontre sa posture en tant que puissance normative qui se traduit à la fois dans les discours mais surtout dans l'action de sa politique extérieure.

Tout d'abord, pour que des mesures restrictives, à portée économique, soient efficaces, il est nécessaire que les deux acteurs aient un lien fort²⁵. L'objectif est que l'impact des sanctions soit suffisamment lourd pour faire changer la position de l'adversaire. Cette dépendance économique est donc une source de risque pour l'acteur qui initie les sanctions, celles-ci pouvant se retourner contre lui, voire en provoquer de plus importantes de la part de l'adversaire. Après les premières sanctions de l'UE concernant la Crimée, la Russie a également réagi en refusant l'accès au territoire à un certain nombre de personnalités politiques et militaires européennes²⁶. Malgré le risque d'autres sanctions, l'UE est allée au-delà en prenant des décisions radicales sur des

²³ Manners, Ian. « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? » *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no 2, 2002, p. 239.

²⁴ Manners, Ian. Op. cit., p. 252.

²⁵ Biersteker, Thomas. « HOW AND WHEN DO SANCTIONS WORK ? : THE EVIDENCE ». Sara, Bazoobandi, et al. *On target ? : EU sanctions as security policy tools*. European Union Institute for Security Studies, 2015, p. 20.

²⁶ Van Ham, Peter. op. cit., p. 17.

projets énergétiques importants entre la Russie et les pays membres de l'UE. En effet, les ressources de gaz naturels russes représentent un élément stratégique de la relation UE-Russie. Près d'une dizaine de pays membres en sont dépendants, et c'est donc par ce biais que l'UE a fait pression²⁷. Ainsi, l'UE pénalisa la compagnie russe Gazprom d'une amende de 15 milliards de dollars dans le cadre de projets de gazoduc menés dans les pays de l'Europe de l'Est²⁸. Ces projets doivent permettre d'accroître la capacité d'acheminement du gaz et répondre à la demande croissante des pays membres.

Or, les Etats membres doivent s'accorder sur ce type de projets et les sanctions qui y sont appliquées. Toutefois, leurs intérêts et agendas politiques diffèrent, ce qui est d'autant plus difficile lors de la gestion d'une crise au vu de la rapidité d'enchaînement des événements. En effet, la productivité des relations de l'UE et de la Russie dépend de la coopération au niveau des Etats membres et de leur aptitude à trouver un accord. La logique du « two-level game » développée par Putnam met d'ailleurs en relief les difficultés et les enjeux liés aux processus de décisions intra-européennes²⁹. Ainsi, la mise en place de telles sanctions économiques est un bon indicateur de la puissance de l'UE dans sa capacité à prendre des décisions difficiles et dans la cohésion de ses membres.

A travers cette analyse, on comprend donc l'importance que peuvent avoir les sanctions pour l'UE, en mettant en avant la défense de principes politiques et en réussissant à agir malgré les réticences de certains Etats membres³⁰. Cela

²⁷ Ma, Zhihui, et al. "The Impact of the Ukraine Crisis on the Planning of Russian-European Natural Gas Pipeline Projects." *Journal of Coastal Research*, 2019, p. 394.

²⁸ Ma, Zhihui. op. cit., p. 397.

²⁹ Putnam, Robert D. « Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games », *International Organization*, vol. 42, no 3, 1988, p. 427–460.

³⁰ « Countries that wanted to profit from the transit of the pipeline, such as Bulgaria, Serbia, Hungary, and Greece, were worried about the multiple pressures of the EU, which led to their negative attitude. » Ma, Zhihui. op. cit., p. 397.

prouve une certaine résilience de l'UE dans la mise en œuvre de sa politique étrangère et ce, plus particulièrement en temps de gestion de crise.

Conclusion

A travers l'utilisation de la diplomatie coercitive et des sanctions économiques, l'Union européenne s'affirme donc comme un acteur international à part entière. Cela démontre une réelle capacité des Etats membres à composer une politique étrangère commune par le biais de sacrifices face à des intérêts nationaux divergents. Néanmoins, la question de l'efficacité de ces sanctions reste à étudier. En effet, bien que l'action de l'UE marque son profond attachement aux valeurs de liberté et du respect du droit international, elles n'ont pas permis de résoudre la crise de la Crimée. Il est ainsi possible de dire que les mesures restrictives n'ont pas permis de faire renoncer la Russie à son projet d'annexion malgré le fait que les sanctions soient toujours d'actualité et que la Crimée soit intégrée au territoire russe³¹. Toutefois, l'UE a agi en accord avec ses valeurs démocratiques, et a montré au reste de la scène internationale sa réactivité en cas de violation de ces valeurs, surtout dans son espace régional rapproché. Dans cette perspective, la situation en Biélorussie fait l'objet de discussion entre l'Union Européenne et la Russie notamment pour mettre en place des mécanismes de coopération multilatérale pour tenter de résoudre cette crise. Néanmoins, à l'issue de la visite de Josep Borrell à Moscou début février 2021, celui-ci a souligné que la souveraineté et les processus démocratiques d'élections devaient être respectés mais que des sanctions pouvaient être envisagées par les Etats membres de l'UE si la Russie s'employait à y contrevenir³².

³¹ Council of the EU. *Russia: The EU Prolongs Economic Sanctions For Another Six Months*. 17/12/2020.

³² Borrell, Josep. "My visit to Moscow and the future of EU-Russia relations". *HR/VP Blog*, 07/02/2021.

27 Mai 2021
No. 81

Marin Perret (Master's student in International Relations - UCLouvain)

