

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# LES SANCTIONS EUROPÉENNES A L'ENCONTRE DE LA RUSSIE

LA POURSUITE DE LA PAIX PAR D'AUTRES MOYENS

PAR

PATRICK ALLARD (\*)

Les menées russes sur le territoire de pays souverains issus de l'implosion de l'Union soviétique, même si elles ont été jusque-là réservées à des non-membres de l'Union européenne (UE) ou de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN), placent les pays européens et leurs alliés ou partenaires occidentaux face à une menace sur leur sécurité sans précédent sur le continent depuis la fin de la Guerre froide.

En réponse aux débordements russes, qualifiés par le Conseil européen du 31 juillet 2014 de « *violation de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine* » (1), les Européens, conjointement à d'autres pays industrialisés (Etats-Unis, Canada, Suisse, Norvège, Australie, Japon, dont les mesures ne recouvrent pas nécessairement celles de l'UE), ont recouru à la diplomatie coercitive, sous formes de sanctions.

Initialement politiques et symboliques (interdiction de visas), les sanctions de l'UE se sont durcies après l'annexion de la Crimée et au vu de l'implication sournoise mais déterminée et croissante de la Russie dans les menées séparatistes en Ukraine orientale. D'abord avec le gel des avoirs détenus au sein de l'UE par près de 120 individus et 23 entités responsables d'actions à l'encontre de l'intégrité territoriale de l'Ukraine ou proches associés du pouvoir russe. Ensuite avec la mise en place de restrictions aux échanges civils et militaires avec la Russie. Les mesures restrictives imposées ciblent cinq grandes banques publiques russes, trois des majors du secteur énergétique, ainsi que trois majors de l'industrie d'armement, et mettent sous embargo le commerce des armes, les exportations de biens à double usage, de même que les biens et services liés à l'exploration et à la production d'hydrocarbures de schiste, en eau profonde ou dans l'Arctique (2). Les Etats membres (EM) de l'UE ont décidé de limiter à un an l'application (jusqu'au 31 juillet 2015) de ces dernières mesures, tout en

(\*) Consultant auprès du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères et du développement international (France). Les propos tenus dans cet article n'engagent que leur auteur.

(1) Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, *Official Journal of the European Union*, 31 juil. 2014.

(2) Cf. « EU sanctions against Russia over Ukraine crisis », disponible sur le site Internet [europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu\\_sanctions/index\\_en.htm#3](http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_en.htm#3) (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2014).

annonçant qu'elles pourraient être renouvelées et amendées au cas où le Conseil déciderait que les objectifs visés par les sanctions n'auraient pas été atteints.

Pour les mois, voire les années à venir, les relations entre, d'un côté, l'UE, ses alliés et partenaires et, de l'autre, la Russie seront surdéterminées par les sanctions.

LES SANCTIONS IMPOSÉES PAR L'UE CONSTITUENT UNE RÉPONSE LOGIQUE,  
LÉGITIME, LÉGALE ET POTENTIELLEMENT EFFICACE,  
AUX AGISSEMENTS RUSSES EN UKRAINE

La réponse des Européens s'inscrit dans la lignée des mesures prises par l'UE à l'encontre de pays ayant commis de grossières violations des normes internationales, en matière de prolifération ou de droits de l'homme, ou comme instrument de gestion des conflits ou de situations de post-conflit. Dans tous les cas, la mise en œuvre de mesures restrictives n'est qu'une composante, pas nécessairement la principale, de l'action diplomatique de l'UE et des EM. Au cours des dernières années, l'UE a montré une disposition à recourir de plus en plus fréquemment aux sanctions économiques, y compris en dehors du cadre des Nations Unies et en liaison avec les Etats-Unis et d'autres pays alliés ou partenaires. A la fin de 2013, l'UE administrait 17 régimes de sanctions différents (3). Ainsi, la contribution des mesures restrictives de l'UE au renforcement des sanctions à l'encontre de l'Iran a été décisive, notamment par l'adoption d'un embargo sur les achats de pétrole iranien et l'exclusion des banques iraniennes du réseau de paiements SWIFT.

Depuis l'implosion de l'Union soviétique, les incertitudes sur les intentions profondes de la Russie et les interrogations inquiètes suscitées par ses actions ont été sans cesse renouvelées. Elles ont inspiré la prudence des Occidentaux. Ces derniers se sont réjouis de l'implosion de l'URSS et se sont portés garants de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, conjointement avec la Russie (Mémorandum de Budapest, 1994). Ils ont mesuré leur soutien financier à la transition en Russie (pas de Plan Marshall) et ont répondu positivement aux demandes d'intégration économique (élargissement de l'UE) et de garanties de sécurité (élargissement de l'OTAN, sans positionnement permanent de troupes étrangères) présentées par les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). L'UE s'est dotée de politiques destinées à stabiliser les pays périphériques de la Russie, en y promouvant la démocratie et l'ouverture économique. Les craintes récurrentes sur le comportement du Kremlin sont partagées par les critiques les plus ardents de la supposée arrogance de l'Occident, même si, dans certains secteurs de l'opinion européenne, ces critiques se nourrissent aussi de la quête

(3) Cf. Francesco GIUMELLI / Paul IVAN, « The effectiveness of EU sanctions », *EPC Issue Paper*, n° 76, nov. 2013.

chimérique de contreponds eurasiatiques à l'Amérique ou de fascination pour les valeurs d'ordre ou de morale revendiquées par le Kremlin.

Pour autant, loin de chercher à « humilier la Russie », les pays de l'UE et leurs alliés ont activement cherché à l'« engager », en lui proposant un partenariat stratégique fondé sur l'octroi d'avantages commerciaux, financiers, technologiques, etc., autrement dit des « sanctions positives », destinées à l'apaiser et à y consolider la démocratie, tout en élargissant l'accès des entreprises européennes aux ressources et aux marchés russes. Ces politiques, qui participaient d'une démarche préventive d'« *apaisement rationnel* » (4), ont survécu aux exactions de l'armée russe en Tchétchénie, au raidissement autoritaire du régime sous Poutine et à la satellisation de deux provinces séparées de la Géorgie.

L'annexion de la Crimée et de Sébastopol par la Russie puis le soutien actif, par la fourniture d'armes lourdes et l'envoi masqué de personnel militaire, de la Russie aux activités armées des séparatistes russophones de l'est de l'Ukraine ne pouvaient que conduire l'UE à reconsidérer sa posture face à la Russie, tant ces agissements contreviennent aux intérêts de sécurité et valeurs défendues par l'Union et les Etats membres. Les Européens ne se sont pas contentés de mettre fin au partenariat stratégique ; ils ont décidé de signifier leur réprobation des menées russes en Ukraine, en soutenant l'Ukraine et en focalisant leur action diplomatique sur la recherche d'une solution politique à la crise entre Kiev et Moscou, tout en imposant à Moscou des mesures négatives, sous la forme de sanctions notamment économiques ciblant les intérêts du Kremlin et de ses associés.

***Le recours de l'UE à des sanctions à l'encontre de la Russie n'est pas un choix par défaut, entre la guerre impensable et l'inaction impossible***

Les mesures de restrictions aux échanges sont parmi les plus inamicales que des Etats puissent infliger à un autre.

Les sanctions entravent, voire interdisent, de manière outrageusement discriminatoire, des flux de personnes, de biens, de services, de crédit, qui constituent la modalité la plus naturelle, la plus quotidienne et la plus étendue des relations entre espaces nationaux. Les déterminants de la probabilité de l'imposition de sanctions sont d'ailleurs les mêmes que ceux qui gouvernent les échanges commerciaux bilatéraux (taille des économies, distance géographique et politique), en tant qu'ils conditionnent l'intensité

(4) Cf. Daniel TREISMAN, « Rational appeasement », *International Organization*, vol. LVIII, n° 2, print. 2004, pp. 345-373. Dans la modélisation inspirée de la théorie des jeux proposée par cet auteur, une politique d'apaisement préventive (*anticipatory appeasement*) est rationnelle pour un Etat hégémonique dont les ressources sont limitées et qui fait face à des adversaires qui ont moins à perdre que lui en cas de conflit (*op. cit.*, p. 361).

des échanges entre censeur (5) et cible préalablement aux mesures restrictives (6). L'intensité des échanges entre les protagonistes est un autre facteur statistique de « succès » des sanctions. La distance politique est un facteur négatif : un régime autoritaire montre plus de résilience qu'un régime démocratique (7).

Dans la plupart des cas, le ratio de l'économie du censeur à celle de la cible est élevé. Il est rare que le ratio des deux économies soit aussi faible que dans le cas de la Russie et de ses censeurs occidentaux. Toutefois, dans le passé, les épisodes de sanctions imposés pour des motifs géopolitiques comme c'est le cas de sanctions imposées à la Russie ont impliqué des pays de taille économique moins dissymétriques que les autres épisodes (8). En outre, si on compare les capacités financières respectives, critère pertinent du fait de l'accent mis sur les sanctions financières, ou les capacités technologiques, l'avantage appartient très nettement aux économies occidentales par rapport à la Russie.

Suspension du régime normal des relations entre Etats, les sanctions économiques effraient, parce qu'elles ressemblent à la guerre – *cf.* le vocabulaire stratégique qui sert souvent et de manière inappropriée à les décrire et à en analyser les effets (9) –, parce qu'elles imposent des dommages, symboliques, politiques ou économiques, à la cible mais aussi à l'initiateur des sanctions, parce qu'elles laissent augurer du passage au conflit ouvert (montée aux extrêmes). En France, plus qu'au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis, où elles sont perçues comme un instrument de la guerre économique, les sanctions économiques sont considérées avec un dédain quasi aristocratique, comme un outil déloyal et vulgaire (10). Dans

(5) On emprunte cette formulation pour désigner l'initiateur des sanctions à Ariel Colonomos, « 'Injustes sanctions' : les constructions internationales de la contestation des embargos et l'escalade de la vertu abolitionniste », *Questions de recherche*, n° 1, 2001.

(6) Les travaux de Gary HUFBAUER / Jeffrey CLYDE / Kimberly J. SCHOTT / Ann ELLIOTT / Barbara OEGG, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Peterson Institute for International Economics, 2007, sont la source la plus exhaustive d'étude des sanctions économiques et de leurs effets. *Cf.* aussi l'excellente synthèse de Lance DAVIS / Stanley ENGERMANN, « History lessons. Sanctions: neither war nor peace », *Journal of Economic Perspectives*, vol. XVII, n° 2, print. 2003, pp. 187–197.

(7) « *It is hard to bully a bully with economic measures* », comme le notent Ann ELLIOT / Barbara OEGG, « Russia and the effectiveness of economic sanctions between big players », *Vox*, 8 oct. 2008.

(8) *Cf.* Gary HUFBAUER *et al.*, *op. cit.*, édition de 1990, pp. 98-99: « *for cases involving the disruption of military adventures, military impairment, and other major policy change, the results [...] indicate less of a size differential between sender and target. However, there is still a significant mismatch in economic clout: in seventy-seven percent of the disruption of military adventure cases, thirty percent of the military impairment cases, and sixty percent of the other major change cases, the sender country's GNP was over ten times the size of the target country's GNP* ».

(9) *Cf.* Olivier SCHMITT, « Thinking strategically about sanctions : a research agenda », IRSEM (*Paris Papers*, n° 2012-4) : « *Students of sanctions tend either to use a vocabulary coming from strategic studies without recognizing all the implications of such a use or to describe strategic concepts without naming them.* ».

(10) Pour Christophe de Margerie, le défunt PDG de Total, les sanctions sont hors la politique et la diplomatie. *Cf.* son dernier discours : « *Actually, if I don't like sanctions, it is because I believe they are both unfair and unproductive. On the contrary, we are of the view that political issues require political solutions. And that it is a failure of diplomacy, when the only tools left are sanctions* », transcrit dans le *Financial Times*, 21 oct. 2014, disponible sur le site Internet [www.ft.com/cms/s/0/ebb91c70-5939-11e4-a33c-00144feab7de.html](http://www.ft.com/cms/s/0/ebb91c70-5939-11e4-a33c-00144feab7de.html) (consulté le 22 octobre 2014).

les pays occidentaux, l'opinion prévaut que les sanctions sont inefficaces. S'agissant des économistes, l'étude du Peterson Institute for International Economics (PIIE), qui fait foi en ce domaine, conclut que sur la période allant de 1914 aux années 2000, l'application de sanctions économiques au cours de 204 épisodes étudiés n'a été une réussite totale ou partielle que dans un tiers des cas. Dans le contexte de la guerre de 2009 en Géorgie, les mêmes auteurs concluaient à « *la futilité* » de sanctions occidentales à l'encontre de la Russie (11). Un autre économiste, utilisant les mêmes données que l'équipe de PIIE, évalue à un peu plus de 50% la probabilité de « *réussite* » des sanctions américaines et européennes imposées en 2014 à la Russie (12). Les travaux d'experts en Science politique ou en Relations internationales décrivent les effets contre-productifs des sanctions (ralliement du pays ciblé autour de ses *leaders*, renforcement du pouvoir), les souffrances infligées aux innocents (comparaison avec le génocide). Les juristes mettent fréquemment en doute la légalité des sanctions unilatérales au regard du droit international, soulignant notamment qu'elles reposent sur la menace implicite du recours à la violence et présentent un caractère extraterritorial (ingérence). Enfin, l'opinion publique, mue par des motifs divers, allant du souci d'apaisement des experts aux craintes des entreprises pour leurs parts de marché en passant par les exigences éthiques des humanitaires, récuse le plus souvent le recours aux sanctions.

Une approche par la théorie des jeux propose un jugement plus nuancé sur l'efficacité des sanctions, en mettant l'accent sur la logique de négociation qui sous-tend le recours aux mesures négatives (13). Elle pointe le fait que les critiques des politiques de sanctions économiques reposent le plus souvent sur une grille d'évaluation simpliste, assimilant le succès au changement de comportement de la cible et au retour au *statu quo ante* et réduisant le *modus operandi* des mesures négatives à un modèle de pertes/gains économiques. Elle rappelle qu'en situation de symétrie d'information sur les intentions et les capacités, des protagonistes rationnels qui connaissent l'impact des sanctions sur chacun d'eux doivent parvenir à un accord sans mise en œuvre de sanctions, ces dernières restant au stade des menaces. Pour expliquer le recours effectif aux sanctions dans ce cadre, il faut faire l'hypothèse que l'information est asymétrique, que l'un des protagonistes ou les deux ne peuvent pas s'engager de manière crédible ou que l'enjeu du conflit n'est pas négociable (par exemple, parce que céder met en cause l'existence d'un des protagonistes) et que la perspective d'un conflit futur est forte.

(11) Cf. Ann OEGG / Barbara ELLIOT, *op. cit.*

(12) Cf. Peter A. G. VAN BERGELJK, « Russia's tit for tat », *Vox*, 25 avr. 2004.

(13) George TSEBELIS, « Are sanctions effective ? A game-theoretic analysis », *Journal of Conflict Resolution*, n° 34, 1990, pp. 3-28 ; D. LACY / E. M. S. NIU, « A theory of economic sanctions and issue linkage : the roles of preferences, information, and threats », *The Journal of Politics*, vol. LXVI, n° 1, pp. 25-42, 2004 ; D. W. DREZNER, « Conflict expectations and the paradox of economic coercion », *International Studies Quarterly*, vol. XLII, n° 4, 2004, pp. 709-731.

### ***La logique des sanctions européennes : signaler, dissuader, inciter, affaiblir***

En dépit des critiques dont les sanctions font l'objet – émanant tant des entreprises que des juristes, des milieux académiques et de l'opinion publiques – et auxquelles n'échappent pas les sanctions à l'encontre de la Russie, les Etats membres de l'Union n'ont pas souhaité se priver d'un instrument qui leur permet d'élargir leurs options diplomatiques et de se doter d'un levier pour influencer les décisions du pouvoir russe.

Il est rarement possible d'identifier clairement les raisons qui président à l'adoption de mesures par un collectif d'Etats, tant les motivations des uns et des autres peuvent être diverses, voire contradictoires, et ne sont pas nécessairement affichées. En s'inspirant de la démarche d'un rapport de l'Institut européen d'études de sécurité sur les sanctions imposées par l'UE (14), on peut toutefois identifier, dans le cas des sanctions à l'encontre de la Russie, une logique quadruple : signal, dissuasion, coercition, affaiblissement, recouvrant autant de motivations ou d'objectifs qui sous-tendent la plupart des régimes de sanctions mis en place.

#### *Le signal*

Au cours d'un premier épisode, de mars à juillet 2014, la logique du signal a prévalu. Dans un contexte marqué par d'extrêmes asymétries d'information, par des erreurs de jugement systématiques et par le déferlement des passions, la menace de recours à des sanctions a eu pour objectif de transmettre un message et un avertissement des EM à la Russie. En menaçant puis en décidant d'interrompre le cours normal des échanges de personnes avec la Russie et en annonçant leur intention d'étendre les mesures négatives à la sphère économique et financière, les EM ont clairement signalé à la Russie leur condamnation de ses actions et leur détermination à ne pas laisser sans réponse d'aussi graves atteintes aux principes garants de la paix et de la sécurité en Europe. Ils ont signalé leurs « *lignes rouges* » (15), en l'espèce le refus de la remise en cause par la force des frontières, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de l'Ukraine par la Russie. La menace de recours aux sanctions économiques, mesures requérant une mise en œuvre par et dans l'ensemble des EM et coûteuses en termes économiques, exprime en elle-même l'unité des Européens face à la Russie. Elle représente aussi une manifestation de puissance de l'Europe face aux manœuvres d'intimidation et de recours à la force de la Russie.

Le recours aux sanctions est également un signal de leur détermination adressé par les Européens aux Américains, visant à les convaincre de leur laisser la primauté dans la conduite de la crise. Il vaut enfin signal aux

(14) Cf. Francesco GIUMELLI, « How EU sanctions work: a new narrative », *Cahier de Chaillot*, n° 129, 13 mai 2013. Cf. aussi Francesco GIUMELLI / Paul IVAN, « The effectiveness of EU sanctions », *EPC Issue Paper*, n° 76, nov. 2013.

(15) Cf. Bruno TERTRAIS, « Drawing red lines right », *The Washington Quarterly*, aut. 2014.

pays européens non membres de l'UE (Suisse, Norvège) afin de les inciter à s'associer aux EM pour sanctionner la Russie. Le signal de la détermination des Etats européens est aussi à destination de la société civile, pour la convaincre que les tentatives de contournement des sanctions ne seront pas complaisamment ignorées par leurs autorités.

Enfin, le recours aux sanctions comporte indéniablement une dimension de punition infligée à la Russie pour avoir renié ses engagements, rejeté les offres de médiation de l'UE, remis en cause les acquis politiques d'engagement et de coopérations poursuivies par l'UE et les principaux EM depuis des décennies (*Ostpolitik*).

L'effet « signal » des sanctions imposées par l'UE à la Russie est permanent : il dure tant que les sanctions ne sont pas levées. Le contenu du signal – le « message » – dépend de la nature des sanctions annoncées ou imposées. Des sanctions économiques sévères signalent une réprobation et une détermination à faire respecter les lignes rouges du censeur plus forte que des sanctions symboliques ou politiques. A cet égard, le signal adressé à la Russie lors de l'adoption de sanctions économiques et financières sévères, à l'été 2014, a été affaibli par le choix de sanctions à durée limitée, se terminant fin juillet 2014, en l'absence de consensus pour les maintenir. D'ici là, la relance publique de débats sur les sanctions entre Européens, une suspension et, plus encore, une levée prématurée des sanctions, sans que les EM aient l'assurance que la Russie a renoncé à menacer l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Ukraine ou celles d'autres pays européens, seraient au contraire un signal d'impuissance de l'UE et des EM.

#### *La dissuasion*

Outre la dimension « signal » qui vient d'être décrite, les mesures négatives décidées par l'UE comportaient également, dès l'origine, une dimension « dissuasion ». Il s'agit pour les EM de prévenir une intervention militaire ouverte de la Russie en Ukraine, ainsi qu'une extension de ses manœuvres d'intimidation à d'autres pays ou région(s) de son voisinage européen (pays baltes, Transnistrie, etc.). La menace de sanctions de plus en plus dures n'a pas dissuadé la Russie d'annexer la Crimée ni de soutenir les activités de séparatistes d'Ukraine orientale. Toutefois, le Kremlin n'est pas intervenu ouvertement en Ukraine, il n'a pas utilisé l'autorisation d'intervenir par la force en Ukraine qu'il avait obtenue du Parlement russe, une autorisation annulée depuis. On peut ainsi penser que la mise en œuvre des menaces de sanctions par l'UE a contribué à dissuader le pouvoir russe d'intervenir ouvertement en Ukraine et d'augmenter le niveau de ses menaces sur d'autres pays européens de son voisinage.

*La coercition*

Avec la mise en œuvre, depuis l'été 2014, de mesures commerciales et financières sévères, la dimension « coercition » est devenue déterminante. A la différence de la dissuasion, qui vise à inciter la Russie à s'abstenir d'actions redoutées par les Européens, la coercition vise à l'amener à agir de manière conforme aux demandes des Européens. La dimension « coercition » est présente dès les premières mesures de l'UE, mais elle ne devient déterminante qu'avec l'adoption par l'UE et ses partenaires de sanctions économiques et financières étendues et sévères, à l'été 2014. L'objectif est d'amener la Russie à cesser ses activités d'intimidation et de déstabilisation en Ukraine et à accepter un règlement politique de la crise, préservant l'intégrité territoriale de l'Ukraine et la souveraineté de Kiev sur l'ensemble du pays.

L'usage de la force économique de l'UE et de ses partenaires est exercé afin d'imposer de fortes pertes actuelles et futures à des acteurs- et secteurs-clés de l'économie russe étroitement associés au Kremlin. Il s'agit de peser sur les décisions du pouvoir russe, en modifiant le bilan coûts/avantages de ses actions ou de ses plans, en divisant l'élite ou en affaiblissant le soutien de la population au pouvoir et à sa politique extérieure.

Les mesures restrictives de l'UE sont assorties d'une perspective de levée des mesures en cas de retour de la Russie à un comportement conforme aux demandes de l'UE. On notera que les conditions à remplir pour la Russie pour la levée des sanctions – arrêt des activités portant atteinte à l'intégrité territoriale et à la souveraineté de l'Ukraine – renvoient moins à une liste préétablie d'actions ponctuelles attendues de la Russie qu'à une modification complète de l'agenda politique de cette dernière. La levée éventuelle des sanctions ne peut pas être « automatisée ». Elle fait partie intégrante de la négociation et sera nécessairement le résultat d'un jugement politique porté par les EM sur l'attitude du pouvoir russe et la crédibilité de ses engagements éventuels.

De nouvelles mesures de renforcement des sanctions sont possibles, en cas d'obstination de la Russie. Elles s'imposeraient probablement en cas de nouvelles provocations russes (par exemple, reconnaissance explicite de la souveraineté des « républiques » du Donbass). Une mesure simple mais significative de renforcement pourrait être la suppression de la clause de disparition des sanctions économiques au 31 juillet prochain, ce qui garantirait leur pérennité aussi longtemps que la Russie n'aura pas satisfait les demandes européennes. D'autres mesures pourraient comprendre l'allongement de la liste des personnes et entités sanctionnées. Elles pourraient également comporter de nouvelles restrictions financières (par exemple, déni d'accès à SWIFT (16)) ou encore l'usage de procédures

(16) Lors de la dernière réunion du Club de Valdaï, des officiels russes ont assimilé à un acte de guerre une éventuelle exclusion des banques russes de l'accès à SWIFT. Cf. Neil BUCKLEY, « Western analysts fear blowback from Russia sanctions », *Financial Times*, 23 oct. 2014.

pénales (par exemple, au titre de la lutte contre le blanchiment d'argent sur le territoire de l'UE) ciblant des associés ou des entités proches du pouvoir russe (17).

### *L'affaiblissement*

La dimension « affaiblissement » deviendra dominante si la crise avec la Russie persiste et que les mesures restrictives s'inscrivent dans la durée. Dans ce qui serait une nouvelle phase, l'effet attendu des sanctions ne serait plus seulement de peser sur les décisions du pouvoir russe, mais également de limiter ses ressources économiques, pour l'empêcher de poursuivre sa politique de déstabilisation de l'Ukraine ou de le contraindre à des choix budgétaires douloureux susceptibles d'éroder le soutien de la population et à des choix politiques entre fractions de l'élite susceptibles de diviser et d'affaiblir le régime. Si elles devaient être reconduites au-delà de l'été prochain, les mesures de restrictions du crédit à long terme et l'embargo sur les exportations de biens et services destinées à l'exploration et à la production énergétique s'inscriraient dans cette logique. Dans leur dimension « affaiblissement », les sanctions économiques fonctionnent comme une guerre d'attrition (18). Les mesures d'embargo sur les exportations d'armement et les biens à double usage ainsi que les restrictions imposées aux coopérations dans l'industrie d'armement – complétées par un embargo sur les importations d'armement en provenance de Russie – participent également d'une logique d'affaiblissement des capacités militaires de la Russie.

Les quatre logiques à l'œuvre dans les sanctions à l'encontre de la Russie sont présentes aux différentes phases du régime des sanctions, avec une importance plus ou moins grande. La dimension « signal » a prédominé au début de la crise. Cela étant, aux stades initiaux de la crise avec la Russie, le « signal » adressé par l'UE ne valait que s'il contribuait à dissuader la Russie et à peser sur les décisions du pouvoir russe, autrement dit que s'il était complété par la perspective de sanctions futures à dimension coercitive. De même, la dimension « incitation » des sanctions repose sur la perspective de sanctions susceptibles d'affaiblir l'économie russe dans la durée : la dimension « affaiblissement » des sanctions, dès qu'elle est comprise par le pouvoir ciblé, peut renforcer la dimension « coercion » des sanctions et produire des effets sans attendre que l'impact de long terme des sanctions se soit matérialisé.

En termes stratégiques, l'économie d'un Etat, l'une des composantes déterminantes de la puissance, est vulnérable à une action non offensive à distance déclenchée par un autre Etat. La force économique est dotée de capacités de projection à partir du territoire national, reposant sur le déni d'accès aux ressources procurées par les activités s'exerçant sur

(17) Cf. « Comment sanctionner la Russie », CAPS (Note n° 47), 14 mars 2014.

(18) Cf. Robert EYLER, *Economic Sanctions: International Policy and Political Economy at Work*, Palgrave, 2007, p. 35.

ou à partir du territoire national ou encore contrôlées juridiquement par des personnes ou entités résidant sur le territoire national ou ayant la nationalité de l'Etat censeur. En ce sens, les sanctions économiques sont bien un substitut à la guerre (19). Aux premiers stades du processus de sanction, les quatre dimensions jouent principalement dans le registre des perceptions. Le censeur vise à influencer les actions de la cible en l'incitant à modifier ses intentions et ses plans, indépendamment des effets réels des mesures, qui peuvent être objectivement limités (cas des sanctions symboliques) ou à manifestation différée, quand les mesures mettent du temps à agir. La 4<sup>e</sup> dimension des sanctions joue principalement dans le registre de l'objectivité, celui des effets réels. Sauf si sa réputation en termes de détermination et d'inflexibilité est déjà solidement établie, le censeur qui vise l'affaiblissement de la cible peut avoir à maintenir les mesures imposées dans la durée car leurs effets ne se manifestent le plus souvent qu'après un temps de maturation (20). Les effets de mesures d'affaiblissement efficaces ne dépendent pas des perceptions de la cible. Il ne suffit pas au *leadership* de cette dernière d'être dans l'ignorance ou dans l'aveuglement pour annuler les effets réels de sanctions efficaces. Cela étant, dès lors qu'ils commencent à être ressentis *in re* ou même dès lors qu'ils sont devenus suffisamment crédibles et redoutés par le *leadership* de la cible, par exemple parce que les options d'ajustement et de contournement des sanctions s'estompent, les effets des sanctions à dimension « affaiblissement » acquièrent de ce fait une dimension « signal » – notamment de la détermination du censeur – et, du même coup, une dimension « dissuasion » ou « influence ». De sorte qu'avec le temps, les différences dans le *modus operandi* des quatre dimensions des sanctions s'estompent alors que devient décisive la contribution des effets réels à la modification des perceptions, des intentions et des actions de la cible.

Ainsi, le processus de sanctions est aussi un processus d'apprentissage au cours duquel les protagonistes prennent la mesure de leurs propres forces et de leurs propres faiblesses. Leur appréhension des lignes rouges et des intentions de l'adversaire s'ajuste. Leurs actions modifient l'appréciation portée sur eux par leur adversaire. Leur réputation change, pour le meilleur et le pire et, avec elle, la force des messages qu'ils adressent à l'adversaire et leur capacité à dissuader et à influencer les plans et les décisions de l'adversaire.

(19) D. Drezner note que les travaux économétriques tendent à montrer que la menace du recours à la force est, statistiquement, sans effet sur la réussite des sanctions. Cf. Daniel DREZNER, « The hidden hand of economic coercion », *International Organization*, vol. LVII, été 2003, pp. 643-659.

(20) Selon les données rassemblées par G. Hufbauer *et alii*, seulement un tiers des épisodes de sanctions réussies ont duré moins d'un an. Pour une modélisation des conditions du succès différé des sanctions, cf. Peter A. G. VAN BERGELJCK / Charles VAN MARREWILJK, « Why do sanctions need time to work? Adjustment, learning and anticipation », *Economic Modelling*, vol. XII, n° 2, 1995, pp. 75-86.

### *Légitimité et légalité des sanctions européennes à l'encontre de la Russie*

La légitimité du recours aux sanctions économiques et financières repose sur le bon sens : l'accès aux ressources, technologies et marchés nationaux est un privilège qui n'est accordé aux Etats tiers et à leurs ressortissants que sous conditions, notamment celle de ne pas desservir les intérêts de sécurité nationale ou de renforcer les capacités d'Etats ou entités adverses. Un Etat est fondé à exclure les Etats ou entités adverses de toute assistance financière. De même, parce que les biens publics qu'il produit sur son territoire (droit civil, commercial, social, institutions administratives et judiciaires, régulation, infrastructures, etc.) et la protection (diplomatie ou autre) qu'il assure à l'étranger sont un facteur essentiel de l'activité des agents privés, un Etat est fondé à interdire, sous peine de sanctions administratives, civiles (confiscation, amendes) ou pénales, à ses nationaux et aux « personnes » qui résident sur son territoire, d'entrer en relation commerciale, technique ou financière avec l'Etat ou les entités ou personnes étrangers ciblés, afin de dénier à tout Etat ou toute entité ou personne étrangère accusés de faire peser une menace sur la sécurité, l'accès aux ressources, aux technologies et aux marchés nationaux. Les ressources concernées peuvent être des biens, des services, des techniques, des savoir-faire, de même que l'usage d'institutions, comme la monnaie ou le système des moyens de paiements.

Imposant un coût à certains secteurs d'activité de l'économie des pays membres, les mesures négatives sont souvent violemment critiquées pour cette raison, notamment par les entreprises qui sont tentées de considérer que leurs intérêts sont tellement grands qu'ils se confondent avec l'intérêt national. Le recours aux sanctions économiques traduit un arbitrage au profit des premières, entre préférences pour la sécurité nationale et préférences pour la prospérité, un arbitrage auquel les entreprises ne sont par définition pas confrontées et qui est par nature du seul ressort des Etats. Or les considérations liées aux intérêts économiques ne peuvent être reprises en toutes circonstances comme telles par l'Etat, parce qu'elles émanent d'acteurs, les entreprises, dont l'attitude par rapport à l'incertitude et au risque dans toutes leurs dimensions, notamment politiques, diffère radicalement de celle de l'Etat. Les entreprises, quelle que soit leur taille, ont des intérêts spécifiques et bien identifiés. Aussi les risques auxquels elles s'exposent avec plus ou moins d'aversion peuvent-ils être couverts par des mécanismes de marché, notamment par l'assurance-crédit, la diversification géographique ou temporelle de leur portefeuille de projets, les partenariats avec d'autres entreprises, la prise d'options correspondant à divers scénarios, de telle sorte que l'espérance de profit ajustée du risque soit maximisée dans divers scénarios. A l'inverse, les intérêts de sécurité des Etats, qui ne peuvent se permettre d'être indifférents au risque, sont larges et divers. Mettant en cause l'exercice de la

souveraineté, ils ne peuvent être assurés ou couverts par des mécanismes financiers ou la diversification des activités. Ils ne peuvent l'être que par la prise de garanties « réelles », militaires et diplomatiques, et l'établissement de relations internationales, notamment économiques. Cependant, sauf à confondre les moyens avec les fins, les liens économiques n'ont de valeur, du point de vue des intérêts de sécurité d'un Etat, que comme mécanismes de confiance, du fait des contacts qu'ils suscitent et des interdépendances qu'ils créent.

De même que leur légitimité, la légalité internationale du recours aux sanctions à l'encontre d'un pays ne fait pas de doute. La Charte des Nations Unies comporte plusieurs articles, notamment au chapitre 7, traitant des conditions et des modalités du recours de l'Organisation aux sanctions, y compris les sanctions économiques. Elle n'introduit aucune restriction sur le recours aux sanctions par les Etats (21). Les mesures concernant l'entrée des ressortissants d'Etat tiers est du ressort des Etats membres de l'UE. En l'absence d'obligations conventionnelles expresses, les Etats sont libres de maintenir ou non des relations commerciales. Ainsi leur décision souveraine de mettre fin à de telles relations, que ce soit pour des raisons politiques ou autres, ne saurait être considérée comme illicite (22). Outre les traités en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire, les seules dispositions susceptibles de restreindre l'usage de mesures coercitives non militaires par les Etats ressortissent des institutions de la gouvernance économique et financière. La légalité des mesures restrictives dans le domaine commercial repose sur l'exception liée à la sécurité nationale, prévue par l'article XXI du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), l'article XIV du General Agreement on Trade in Services (GATS), l'article 73 de l'accord Trade-Related aspects on Intellectual Property Rights (TRIPS). Du fait des règles régissant les échanges commerciaux dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui reposent sur le principe de la nation la plus favorisée, elles sont probablement le seul moyen légal aujourd'hui d'imposer des restrictions discriminatoires aux échanges avec la Russie (23). Au regard du FMI, la légalité des sanctions financières à l'encontre de la Russie est fondée sur le principe de la souveraineté monétaire. Celle-là autorise

(21) Les juristes les plus hostiles aux sanctions unilatérales tendent à qualifier les sanctions d'agression et à les assimiler au blocus, acte de guerre, pour fonder une critique d'illégalité au regard de la charte de l'ONU. Cf. Bernard FERRAND, « Quels fondements juridiques aux embargos et blocus aux confins des XX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 214, 2014, pp. 55-79.

(22) Cf. Cour internationale de justice, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt du 27 juin 1986, *CIJ Recueil*, 1986, p. 128, §276.

(23) Traditionnellement, les Etats ont cherché à réserver le privilège de leur commerce aux Etats qu'ils souhaitaient favoriser, de sorte que les alliances militaires se doublaient d'accords ou de traités commerciaux exclusifs et d'avantages financiers. Les Etats n'hésitaient pas à jouer des droits de douane ou des embargos pour frapper les intérêts économiques de leurs adversaires. Les disciplines commerciales et financières multilatérales que les Etats se sont imposées à eux-mêmes après la Seconde Guerre mondiale ont considérablement restreint la capacité des Etats à discriminer leurs adversaires et à privilégier leurs alliés ou protégés. Ainsi, l'OMC impose à ses membres le respect du principe de la nation la plus favorisée.

les Etats membres à réguler l'usage de leur monnaie, y compris pour les paiements courants, en introduisant des mesures de contrôle des changes, dans certaines circonstances. L'approbation du Conseil d'administration du Fonds est requise, mais dans le cas de restrictions motivées par des considérations de sécurité nationale, une notification suffit, sauf contestation par le Conseil, dans les trente jours de la qualification des mesures. La question de l'application dans le reste du monde des mesures décidées par un pays se pose. L'article VIII 2(b) des statuts impose une obligation limitée de coopération entre Etats membres pour l'application de telles mesures, mais cette clause a traditionnellement fait l'objet d'interprétations restrictives dans les pays sièges de places financières.

Le point faible de la légalité des sanctions européennes n'est pas du ressort du droit international. Il résulte des incertitudes portant sur la légalité des sanctions ciblant des entités ou des individus, au regard du droit européen. Il se situe au niveau de la contestation des décisions de l'UE par la Cour européenne de justice, dont les exigences en matière de justification d'une sanction se heurtent au secret des sources émanant des services de renseignement.

On notera que la Russie ne semble pas douter de la légitimité ni de la légalité du recours aux sanctions économiques, à l'appui d'une diplomatie musclée destinée à intimider des pays de son voisinage (24). Au cours des dernières années, Moscou a imposé des sanctions commerciales punitives, sous formes d'embargo ou de blocage abusif des importations de produits agricoles pour des raisons sanitaires, à trois pays, Ukraine, Géorgie et Moldavie, qui ont négocié avec l'UE un accord d'association (25).

### *L'impact économique des sanctions*

Dans le moment présent, en raison du contrôle qu'ils exercent sur les réseaux mondiaux de paiement, de financement et d'assurance, par le truchement de leurs firmes et des institutions juridiques, administratives, judiciaires qui sous-tendent leurs marchés, les Etats membres de l'UE et les Etats-Unis disposent d'une puissance économique inégalée et qui restera telle à horizon temporel prévisible, en dépit des assauts brouillons des contempteurs de l'hégémonie du dollar – et de l'euro. La puissance économique des Occidentaux est renforcée, face à la Russie, par leur positionnement sans rival sur la frontière technologique dans l'exploration, le développement et l'exploitation des ressources d'hydrocarbures. La puissance de leur économie dote les Etats occidentaux d'une « force économique » qu'ils utilisent de plus en plus au service d'une diplomatie coercitive.

(24) Dans son discours devant l'Assemblée générale des Nations Unies, le 27 septembre 2014, le ministre russe des Affaires étrangères dénonce « l'absurdité et la contreproductivité des sanctions », mais ne souffle mot sur leur légalité.

(25) Cf. CENUSA DENIS / Michael EMERSON / Tamara KOVZIRIDSE / Veronika MOVCHAN, « Russia's punitive trade policy measures towards Ukraine, Moldova and Georgia », *CEPS Working Document*, n° 400, sept. 2014.

Il fait peu de doute que l'application de sanctions financières par l'UE et les États-Unis a contribué aux difficultés présentes de l'économie russe, même si celles-ci – stagflation marquée par une croissance en berne et une inflation (qui pourrait s'approcher de 10% fin 2014) en hausse –, résultent aussi de la baisse des prix du pétrole et de ses difformités structurelles. La Russie est fortement dépendante des pays occidentaux pour le financement des banques et des entreprises non financières – Kirill Rogov, de l'Institut Gaïdar, analyse l'envolée récente de l'endettement en devises des entreprises privées russes (hausse de 170 milliards de dollars sur les dernières années) comme une tactique de dissuasion vis-à-vis d'une expropriation par le Kremlin. A la fin juin 2014, les avoirs consolidés de banques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la Russie dépassaient 207 milliards de dollars (1/4 sur des banques russes, 2/3 sur des acteurs privés non bancaires), dont 155 milliards détenus par les banques européennes (France, 48 milliards ; Allemagne, 18 ; Italie, 28 ; Royaume-Uni, 14), 26 par les États-Unis et 18 par le Japon (26). La majeure partie de la dette des compagnies russes (3/4) est libellée en dollars. La seule menace de mise en œuvre de sanctions, au printemps 2014, avant toute décision de les appliquer, a provoqué immédiatement de massives sorties de capitaux de Russie. Ces sorties se sont traduites par un décrochage de la bourse de Moscou et, combinées avec la baisse du prix du pétrole, elles ont provoqué une forte dévaluation du rouble (50% depuis le début de 2014). Elles n'ont pas cessé depuis, dépassant 85 milliards de dollars entre janvier et septembre 2014, selon la Banque centrale russe. La Commission européenne estime qu'elles atteindront les 120 milliards sur les dix premiers mois de 2014, soit déjà deux fois plus qu'en 2012 et 2013 (27).

Dans ces conditions, les sanctions financières, alourdies par les sanctions privées spontanées résultant de la défiance générale des banques occidentales à l'égard des agents économiques russes, qu'ils soient ou non sous le coup de mesures négatives, ont provoqué de fortes tensions sur la liquidité en devises accessible aux agents bancaires et non bancaires russes. Selon la BRI, les banques européennes auraient réduit de 9 milliards de dollars leur exposition aux débiteurs russes (dont 7 milliards pour les banques de l'UE) et les banques américaines de 6 milliards. Les emprunteurs russes sont également débiteurs des marchés financiers internationaux pour un montant de 260 milliards à la mi-2014, représentant 45% de leur dette de marché totale (28).

Selon les données publiées par la Banque centrale de Russie, les banques et les entreprises non financières russes doivent refinancer 134 milliards

(26) Source : BIS, *Consolidated Foreign Claims and Other Potential Exposures – ultimate risk basis*, sept. 2014.

(27) Cf. Laurence NORMAN, « EU projects impact of sanctions on Russia », *Wall Street Journal*, 20 oct. 2014.

(28) Source : BIS, *International Debt Securities for Q2 2014, and Domestic and Total Debt Securities for Q1 2014*, sept. 2014.

de dollars de dette internationale d'ici la fin de 2015, dont 35 milliards incombant à Rosneft et Gazprom. Ces deux entreprises auront à subir une ponction importante sur leurs liquidités, qu'elles devraient supporter, ayant conclu avec la Chine des accords pluriannuels de livraison assortis de prépaiements considérables (25 milliards de dollars pour Gazprom, désormais remis en cause) et surtout bénéficiant du soutien de l'Etat russe. La mobilisation d'une partie du Fonds de réserve, en principe destiné à financer les retraites, au profit de Rosneft – qui a tranquillement réclamé 48 milliards de dollars : « *We can easily utilise 1.5 to 2 trillion roubles from the National Wealth Fund* », a récemment déclaré Setchin – et d'autres grandes entreprises publiques ou proches du pouvoir, a été évoquée, pour des montants dont la somme dépasse les 82 milliards de dollars d'avoires du Fonds. De leur côté, les entreprises privées, notamment les petites et moyennes, devraient souffrir de plus en plus durement au cours des prochains mois des effets des restrictions financières liées aux sanctions.

Ni la Banque centrale russe, qui a prodigué des liquidités en roubles aux banques mais a dû puiser dans ses réserves – en recul de 20% depuis le début de 2014 – puis relever fortement son taux d'intervention avant de se résigner à laisser le rouble flotter librement, ni le gouvernement, qui a injecté 5 milliards d'euros dans deux banques russes, n'ont pu pallier la contraction de la liquidité. Les sanctions financières ont enclenché un mouvement de compression accéléré du crédit en Russie, qui a lourdement pesé sur l'économie réelle, en contraignant l'investissement et la consommation. Elles ont ainsi aggravé les difficultés de l'économie russe, dont la croissance était déjà sur une tendance négative depuis plusieurs trimestres.

Selon la Commission européenne, les sanctions imposées par l'UE – sans tenir compte des sanctions imposées par les Etats-Unis et d'autres alliés et partenaires – auraient un impact de – 0,6% sur la croissance du PIB russe cette année, puis de – 1,1% en 2015 (29). Ainsi mesuré, l'impact des sanctions imposées par l'UE à la Russie est modéré par rapport à celui infligé par la majorité des sanctions analysées par Gary Hufbauer et ses coauteurs – 3 à 8% du PIB, avec des pertes plus élevées dans certains cas, en particulier l'Iraq (30). Il est probable que les estimations de la Commission constituent un minorant de l'impact des sanctions. Celui-ci repose en majeure partie sur un « choc » financier dont l'impact macro-économique est notoirement mal pris en compte par les modèles macro-économiques usuels. De plus, l'ampleur du choc imposé à la Russie est démultipliée par la réaction de prudence des banques et des marchés financiers vis-à-vis du risque russe. Le ministre russe des Finances avance une estimation du coût des sanctions nettement plus sévère que la Commission, chiffrant les pertes à 40 milliards de dollars par an, soit 2%. Il ajoute que les pertes

(29) Laurence NORMAN, *op. cit.*

(30) Cf. Gary HUFBAUER *et al.*, *op. cit.*

engendrées par la baisse du prix du pétrole (- 30%) sont 2 à 3 fois plus élevées, atteignant 90 à 100 milliards de dollars par an (31).

Au-delà de leur impact financier immédiat, les sanctions européennes et américaines, dans leur dimension « affaiblissement », visent le « centre de gravité » du pouvoir russe en cherchant à tirer parti d'une autre vulnérabilité de l'économie, sa dépendance aux importations en provenance des pays occidentaux pour les biens d'équipement à fort contenu en technologie et pour les services associés. Crucialement, la nécessité d'importer biens d'équipement et services à haute technologie s'étend à l'exploration et la production d'hydrocarbures. L'embargo imposé aux exportations de biens et services pour la mise en valeur des ressources en eau profonde dans l'Arctique ou des gisements de gaz et de pétrole de schiste en Sibérie orientale, combiné aux restrictions d'accès des entreprises russes au crédit bancaire et aux marchés de capitaux occidentaux, ont vocation à brider le renouvellement des bases de la production russe, confrontée à l'épuisement de ses gisements traditionnels en Sibérie occidentale. Il pourrait affaiblir la croissance potentielle de l'économie russe sur le moyen-long terme.

Les sanctions ont d'ores et déjà conduit à l'abandon forcé de projets par des firmes occidentales (Exxon) et provoqué des difficultés de financement pour ceux dont la poursuite est autorisée. Selon la Commission, la Banque européenne de reconstruction et développement (BERD) a revu à la baisse son portefeuille de projets d'oléoduc, en recul de 13 unités, représentant environ 673 millions d'euros. Il n'est pas possible à ce stade d'évaluer l'impact de ces dernières sanctions, dont les effets ne se feront sentir que dans le moyen terme.

#### QUEL AVENIR POUR LES SANCTIONS ECONOMIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE A L'ENCONTRE DE LA RUSSIE ?

Les sanctions économiques de l'UE ont logiquement vocation à être maintenues tant que les États membres de l'UE n'auront pas décidé que la Russie a cessé d'être une menace pour l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Ukraine. Elles pourraient donc être là pour durer. C'est ce que dit et répète la Chancelière allemande. Il reste à s'interroger sur les facteurs qui pourraient menacer l'efficacité de la politique de sanctions économiques mise en œuvre par les États membres en réponse aux agissements de la Russie en Ukraine.

Trois facteurs seront examinés : 1) les tactiques de contournement des sanctions par la Russie ; 2) l'implosion de la politique de sanction de l'UE ; 3) une trop grande efficacité économique des sanctions. Le troisième, paradoxalement, pourrait représenter le principal risque.

(31) « Russia puts losses from sanctions, cheaper oil at up to \$140 billion per year », *Reuters*, Moscou, 24 nov. 2014.

***Les tentatives d'évitement des sanctions par la Russie vouées à l'échec, à court terme certainement, à long terme probablement***

Les sanctions économiques sont perçues par les dirigeants russes comme la preuve des vulnérabilités créées par l'ouverture de la Russie depuis la fin de la Guerre froide. Dès lors, leurs effets sont accueillis sous un angle positif par le pouvoir russe, comme l'occasion de diminuer la dépendance de la Russie à l'égard des Occidentaux. Aujourd'hui, le mot d'ordre en Russie est à la « russification » des technologies de l'industrie pétrolière et gazière. En octobre dernier, Poutine a approuvé la création d'une entreprise publique de services pétroliers dans l'intention de dupliquer les services fournis jusqu'ici par des sociétés occidentales comme Halliburton, Baker Hughes et Schlumberger (32). L'élite dirigeante russe renoue avec les traditionnels réflexes autarciques de la Russie, tsariste comme soviétique, pour lancer des plans de substitution aux importations par la production et les services domestiques, dans l'alimentation, dans l'industrie et l'énergie. Toutefois, dans une économie qui ne dispose pas de capacités inemployées dans l'industrie – du fait de la faiblesse des investissements productifs en dehors du secteur énergétique au cours des dernières années –, la substitution des importations par la production domestique implique au préalable des investissements indispensables pour créer des capacités de production nouvelles, y compris dans les secteurs produisant les biens d'équipement (33). Ainsi, à supposer qu'ils se matérialisent et sont conduits efficacement, ce dont on peut raisonnablement douter dans un tel contexte, les projets de substitution des importations ne donneront pas de résultats à bref délai.

Le pouvoir russe nourrit aussi l'espoir de trouver en Chine les marchés, les financements, les techniques qu'il a perdus ou craint de perdre en Occident. La signature d'accords pour la fourniture de gaz à la Chine, au bout d'une décennie de négociations, est le symbole du « pivot » de la Russie vers l'Orient. Pour pallier ce qu'il perçoit aujourd'hui comme la dépendance de Gazprom à l'égard du marché européen, le pouvoir russe s'est engagé à fournir le marché chinois à partir des nouveaux gisements en Sibérie orientale, en Yakoutie et dans la région d'Irkoutsk (accord de juin 2014) et il envisage également de le faire à partir des gisements de Sibérie occidentale (accord-cadre signé en marge du sommet de l'Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC, en novembre 2014). La Chine représente un débouché naturel pour le gaz et le pétrole russes issus des nouveaux gisements de Sibérie orientale ou de l'Extrême-Orient russe, mais elle n'a ni la capacité ni la volonté de compenser d'éventuelles pertes de part de marché russes sur les marchés européens. L'acheminement

(32) Cf. Andrew E. KRAMER, « The 'Russification' of oil exploration », *New York Times*, 30 oct. 2014, disponible sur le site Internet [www.nytimes.com/2014/10/30/business/energy-environment/russia-oil-exploration-sanctions.html](http://www.nytimes.com/2014/10/30/business/energy-environment/russia-oil-exploration-sanctions.html) (consulté le 2 novembre 2014).

(33) La ressemblance avec la problématique des plans staliniens n'est pas fortuite.

du gaz de Sibérie occidentale vers la Chine implique la construction d'un gazoduc traversant l'Altaï, qui ne sera pas achevé avant les années 2020. Quant au développement des nouveaux gisements de gaz de Sibérie orientale, il implique l'accès à des techniques dont la Chine n'a pas la maîtrise au même titre que les majors occidentaux (34). Le transport du gaz implique également la construction d'infrastructures nouvelles (un réseau de gazoduc nommé « Force de Sibérie »), dont le premier tronçon doit être mis en service à la fin de 2017, mais dont la pleine capacité ne sera disponible qu'au milieu des années 2030 et dont le financement serait gravement compromis si l'accès de Gazprom aux marchés internationaux est durablement restreint.

La réalisation des projets de fourniture de gaz – et de pétrole – à la Chine aura pour effet de pérenniser et de renforcer la spécialisation de l'économie russe sur la production d'hydrocarbures. Elle mobilisera des ressources et du capital politique qui auraient pu être utilisés pour diversifier l'économie russe et améliorer son efficacité. Les capacités de financement de la Chine, comme celles de la Russie, restent limitées au regard des besoins ainsi que du coût et des risques (financiers, politiques) associés à la mise en exploitation et au transport des nouvelles ressources russes. Le PDG de Rosneft, Igor Setchin, a déclaré en 2013 que sa compagnie comptait investir 500 milliards de dollars dans ses gisements de l'Arctique (35), montants hors de portée de la Russie – ils égalent la taille actuelle de la totalité du marché russe de la dette – et même de la Chine, dont le marché de la dette est de 4 000 milliards de dollars. Le PDG des chemins de fer russes, V. Yakunine, proche de V. Poutine, a d'ailleurs publiquement exclu que les banques chinoises puissent se substituer aux banques occidentales : « *It is over-exaggerated that Eastern financial institutions can replace western financial institutions because, objectively speaking, the loans we can raise from Western financial markets [...] are much longer-term than what we can raise on Asian markets* » (36).

L'existence de ces options, activement explorées par le pouvoir russe, nuit à l'efficacité « coercitive » des sanctions, mais sur les court et moyen termes seulement, selon toute vraisemblance. Le temps passant, l'expérience aidant, les options explorées par le pouvoir russe se fermeront et ce dernier devra affronter la réalité d'une situation économique dégradée

(34) C'est à des compagnies occidentales qu'Igor Setchin, PDG de Rosneft, faisait appel naguère pour l'exploration et le développement des gisements de son entreprise dans l'Arctique : « *I would like Schlumberger, Halliburton and others to listen to what I have to say: investments in the first phase amount to \$14 billion [...] you are welcome to get acquainted with our list of needed equipment* ». Cf. Atle STAALSEN, « In Houston, Igor Sechin talks Russian Arctic », *Barents Observer*, 8 mars 2013, disponible sur le site Internet [barentsobserver.com/en/energy/2013/03/houston-igor-sechin-talks-russian-arctic-08-03](http://barentsobserver.com/en/energy/2013/03/houston-igor-sechin-talks-russian-arctic-08-03) (consulté le 10 novembre 2014). I. Setchin affirme désormais, au sujet de la mise en valeur des gisements de l'Arctique : « *We will do it on our own. We'll continue drilling here next year and the years after that* ».

(35) Atle STAALSEN, *op. cit.*

(36) Cité par Catherine BELTON, « Putin ally says China cannot replace Western financing », *Financial Times*, 13 déc 2014.

et des perspectives de croissance potentielle affaiblie par les sanctions et les conséquences de ses choix.

***Des risques de suspension prématurée des sanctions par l'UE qui paraissent limités à ce stade, mais qui pourraient se matérialiser à l'été prochain en cas d'absence de consensus pour reconduire les mesures existantes***

Quand elles sont imposées non par un Etat agissant de manière unilatérale mais par une coalition d'Etats, comme c'est le cas pour l'UE et ses partenaires, mais aussi pour l'UE elle-même, du fait des prérogatives des Etats membres en matière de relations extérieures et de la nécessité du consensus, les sanctions, une fois passé le moment d'unité de la décision, souffrent souvent de faiblesse quant à la mise en œuvre. Or, dans l'UE, cette dernière est du ressort exclusif des Etats, selon des modalités qui peuvent différer d'un pays à l'autre.

Les sanctions interétatiques sont un jeu à plusieurs bandes, impliquant plus de protagonistes qu'un censeur et une cible. L'un et l'autre Etats abritent des groupes aux intérêts divergents, voire opposés à ceux du pouvoir. Cela offre un levier supplémentaire au censeur mais peut aussi entraver au plan domestique la mise en œuvre des sanctions si des intérêts lésés par des sanctions les contestent ou les contournent. En cas de coalition, le jeu se complexifie encore du fait des écarts d'appréhension de la menace par les Etats coalisés, ce qui peut inciter certains d'entre eux à faire montre de complaisance par rapport aux activités de contournement des sanctions par des entreprises de leur ressort. De là naît ce paradoxe : la coopération n'améliore pas les chances de succès des sanctions (37).

A ce stade, les Etats membres semblent déterminés à maintenir les sanctions appliquées à la Russie. Dans leur phase actuelle, où la dimension « coercition » et la dimension « affaiblissement » des sanctions économiques européennes dominent, le *modus operandi* des sanctions rend peu probable un « succès » immédiat et, au contraire, impose de la détermination et de la patience aux Etats appliquant les sanctions.

Les sanctions sont relativement peu coûteuses pour l'UE dans son ensemble : la Commission estime leur coût entre 0,2 et 0,3 point de croissance en moins cette année et l'année prochaine. L'incertitude provoquée par la montée des tensions avec la Russie pèse négativement sur le climat des affaires en Europe et amplifie l'impact direct de la baisse des exportations européennes vers la Communauté des Etats indépendants (CEI). Ainsi, bien que la Russie ne représente qu'un marché

(37) Cf. Daniel DREZNER, « *Intuitively, the link between international cooperation and sanctions success seems obvious. Empirically, however, the results are rather surprising. Repeated statistical tests show either no link or a negative correlation between cooperation and sanctions success* ». Daniel W. DREZNER, « Bargaining, enforcement, and multilateral sanctions: when is cooperation counterproductive? », *International Organization*, vol. LIV, n° 1, hiv. 2000, pp. 73-102.

modeste pour l'Allemagne (3,3% en 2013), la plongée des exportations allemandes vers la Russie (17% sur les trois premiers trimestres de 2014 par rapport à la même période de 2013) a contribué à la nette dégradation de la croissance de l'Allemagne depuis le printemps dernier. Modéré pour l'UE dans son ensemble, le coût des sanctions est inégalement réparti entre les membres. Les Etats les plus exposés sont aussi ceux qui sont les plus favorables aux sanctions : Allemagne, Pays-Bas, pays scandinaves, Pologne. Les pays les moins favorables sont ceux des pays exportateurs du sud de l'Europe (Italie, Espagne) et les pays les plus sensibles à l'influence russe, pour des raisons culturelles et idéologiques.

La nature des mesures de rétorsion décidées par le Kremlin n'a fait que souligner la dissymétrie économique entre la Russie et ses censeurs. A la tête d'une économie peu diversifiée, dominée par l'énergie, ses options étaient limitées : mettre un embargo sur ses exportations de pétrole et de gaz, parmi les seules productions russes que le reste du monde achète en masse, aurait été une mesure redoutable pour l'Europe, mais surtout pour la Russie, qui se serait privée de ressources précieuses – l'accord sur la fourniture de gaz à la Chine à partir des gisements de Sibérie occidentale, évoqué *supra*, témoigne du souci aigu de la Russie de garantir des débouchés à ses exportations de gaz – ; mettre un embargo sur les importations de biens de production et de technologie en provenance d'Europe et des Etats-Unis revenait à s'auto-infliger des sanctions ; ne restait que la possibilité de mettre un embargo sur les importations non essentielles aux yeux des dirigeants russes, comme celles de produits agricoles, au risque de provoquer des tensions sur les prix domestiques et de léser la population. L'UE a pu mobiliser des ressources pour compenser financièrement les producteurs de produits bannis sur le marché russe.

D'ici l'été 2015, sur fond de divergences persistantes d'appréciation de la menace russe, plusieurs facteurs pourraient éroder le consensus européen et inciter certains Etats membres à réviser leur attitude à l'égard des sanctions : la résilience de la Russie, le coût des sanctions pour les économies des Etats membres, l'inégale distribution des pertes économiques liées aux sanctions, la pression des intérêts économiques et de l'opinion publique, etc. La nécessité de réunir un consensus pour renouveler les sanctions décidées pour une durée d'un an à l'été 2014, sans quoi ces mesures cessent de s'appliquer au 31 juillet 2015, pourrait entraîner leur fin prématurée.

A moyen terme, les déficiences de l'articulation du processus politique et du processus judiciaire dans l'application des sanctions pourraient fragiliser les mesures à l'encontre de personnes morales ou physiques, comme l'ont montré plusieurs cas d'annulation de sanctions par la Cour européenne de justice, y compris des sanctions prises par l'UE en application de résolutions du Conseil de sécurité. Rosneft et Arkadi Rotenberg ont engagé une action judiciaire visant à obtenir l'annulation

des mesures restrictives qui les visent (dénier d'accès aux marchés financiers de l'UE pour la première, gel d'avoirs et déni de visa pour le second).

La décision d'imposer des sanctions est essentiellement politique. Elle est fondée sur des justifications difficilement admissibles par une Cour ou difficilement transmissibles à la défense (confidentialité des sources issues du renseignement). Les Cours exercent une censure prudente, en suspendant à un délai de plusieurs mois l'annulation des sanctions afin de permettre au Conseil de réexaminer les mesures et, le cas échéant, de relister les personnes ciblées.

### *Les aléas de l'usage de la « force économique brute »*

Paradoxalement, le plus grave défi pour leurs initiateurs des sanctions économiques imposées à la Russie pourrait résulter de leur efficacité même.

L'efficacité des sanctions ciblées (*smart sanctions*), comme celles dont les Américains et les Européens ont le quasi-monopole, donne un sens pratique et opérationnel à la notion – largement métaphorique jusqu'alors – d'arme économique (38). Elle semble donner du corps à la notion de « *force économique* » (39), dont il pourrait exister un usage diplomatique, servant un objectif de dissuasion et de coercition, et un usage brutal, visant la destruction des forces de l'adversaire, au sens de Schelling, qui distingue « *la force brute, destinée à obtenir un effet direct et physique, et l'usage coercitif de la force, destiné à obtenir un effet indirect et psychologique en agissant sur les décisions de l'adversaire* » (40).

Les Européens ont manifestement cherché à cibler les sanctions économiques qu'ils ont imposées à la Russie. Ils ont cherché à épargner la population dans son ensemble et ciblé l'élite et le « centre de gravité » du pouvoir russe. Encore ont-ils cherché à mesurer l'impact attendu des sanctions, en épargnant Gazprom et le secteur gazier et en ciblant le développement potentiel du secteur pétrolier, sans mettre sous embargo les importations de brut ou de produits raffinés en provenance de Russie. Ce faisant, ils ont voulu limiter l'impact des sanctions sur les approvisionnements de l'UE, mais ils ont aussi voulu éviter d'infliger des dommages dévastateurs à l'économie russe.

Les Européens, pas plus que leurs alliés ou le pouvoir russe, n'ont anticipé le violent retournement du prix du pétrole qui a coïncidé avec la décision de mettre en œuvre des sanctions économiques et financières sévères, à l'été 2014. La baisse du prix du pétrole sera, si elle est durable – ce que rien ne permet d'exclure –, un facteur puissant d'affaiblissement

(38) Cf. l'éloge des *smart sanctions* par un de leurs concepteurs, Juan Zarate, ancien adjoint au Conseil national pour la sécurité du président Bush. Juan ZARATE, *Treasury's War: the Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, Public Affairs Books, 2013.

(39) Cf. « De l'usage de la force économique brute par les Etats-Unis et l'UE. Le cas de l'Iran », Note du CAP, n° C/07-43, 5 sept. 2007.

(40) Pierre HASSNER, « On ne badine pas avec la force », *Revue française de science politique*, n° 6, 1971 (21<sup>e</sup> année), pp. 1 207-1 233.

de l'économie russe. Le ministère russe des Finances estime l'impact de la baisse de 30% observée depuis l'été à 90-100 milliards de dollars sur un an, soit près de 5% du PIB de 2013. La baisse du prix du brut se répercute sur celui du gaz, en application de l'indexation incluse dans les contrats conclus par Gazprom avec ses clients, dans l'UE et au-delà, y compris sans doute la Chine dans quelques années. Inquiets, les dirigeants russes ne voient là que la conséquence d'un complot ourdi par les Etats-Unis et leurs alliés saoudiens. Dans le passé, un prix du pétrole élevé a manifestement favorisé les aventures militaires du Kremlin hors des frontières du pays : l'invasion de l'Afghanistan en 1979, la guerre en Géorgie en 2008, l'invasion de la Crimée suivie de l'intervention masquée de l'armée russe en Ukraine orientale en 2014 ont coïncidé avec un pic du prix du pétrole. L'effondrement ultérieur des prix du brut, maintenu comme celui de 1997-1998, sur plusieurs années a jeté l'économie russe dans un marasme dont elle n'est sortie qu'avec l'amorce d'un nouveau cycle de hausse des prix du brut.

La saignée imposée à l'économie russe par les sanctions et la baisse du prix du pétrole combinées pourrait avoisiner 7% par an. Dans ce contexte, la distinction entre force – économique – brute et usage diplomatique de la force – diplomatie coercitive – pourrait s'estomper. D'abord, l'ampleur des difficultés économiques pourrait largement dépasser ce qui était anticipé par les censeurs et les dirigeants russes. L'effet combiné des sanctions financières, de la baisse du prix du pétrole et des dysfonctionnements de l'économie russe pourrait avoir créé les conditions d'une nouvelle crise financière en Russie. La monnaie russe s'est effondrée en raison de la baisse du prix du pétrole, mais aussi de l'accélération des sorties de capitaux et de l'assèchement du crédit international. Sa dépréciation pourrait compromettre la capacité des emprunteurs russes à honorer leurs engagements financiers en devises. La crise russe de 1998 avait été provoquée par un défaut de l'Etat russe sur sa dette internationale, dans un contexte d'effondrement du prix du pétrole. Aujourd'hui, la dette publique russe est faible (13% du PIB) et l'effondrement du rouble, qui gonfle la valeur en monnaie locale des revenus publics assis sur les exportations d'énergie – la moitié des recettes budgétaires de la Fédération –, atténue comptablement les effets de la baisse du prix du pétrole sur les comptes publics. Ce serait la dette privée, passée sur les dix dernières années de 100 à 660 milliards de dollars, qui pourrait être le déclencheur d'une nouvelle crise de la dette russe. Les emprunteurs russes doivent refinancer plus de 130 milliards de dollars de dette internationale au cours de l'année 2015. Les autorités russes tenteront d'intervenir, mais les réserves en devises réellement mobilisables par les autorités sont plus proches de 200 milliards de dollars que du montant officiel de 370 milliards – qui comprennent les avoirs, illiquides sinon irrécupérables, du NWF, contreparties de sa contribution au financement des Jeux de Sotchi). Autrement dit, probablement inférieures aux besoins de refinancement de la dette privée

arrivant à échéance d'ici la fin de l'année prochaine augmentés des flux nets de sortie de capitaux prévisibles. Quelle serait alors la réaction des Européens face à une nouvelle crise menaçant les bilans de leurs banques ?

La Russie n'est pas l'Iran. Confrontés à ce qu'ils pourraient bien percevoir comme un usage de « force économique brute », destructeur de leur économie, là où les Occidentaux n'ont envisagé que des pressions économiques au service d'une diplomatie coercitive, les dirigeants russes pourraient réagir sur un autre registre, par exemple celui de la cybersécurité, avec des attaques de *hackers* dirigées contre les banques occidentales ou la force militaire (41).

Le niveau élevé d'incidents provoqués par l'aviation et la marine russes avec les forces de l'OTAN ou la Suède, dans la Baltique et le Pacifique nord, pourrait constituer un signal adressé par Moscou à des pays désignés comme adversaires. La vigueur de la rhétorique anti-américaine de Poutine, ses références historiques provocantes (notamment l'éloge du Pacte Ribbentrop-Molotov prélude au partage de la Pologne et à l'annexion des Etats baltes en 1939-1940) ou encore les termes de la prochaine version de la doctrine de sécurité de la Russie pourraient annoncer de nouvelles initiatives de la Russie déstabilisantes pour la sécurité des pays de l'UE.

Les Européens ne sont pas arrivés au terme du processus d'identification et de compréhension des intentions de la Russie qu'ils ont inauguré en lui imposant des sanctions économiques. Ce faisant, ils ont souhaité forcer ce pays à négocier, en vue d'un règlement politique de la crise ouverte par lui, méconnaissant peut-être le fait que la Russie n'est pas, comme eux, un « Etat commerçant », mais plutôt un Etat « territorial » (42). Ils pourraient être confrontés au fait que l'enjeu du conflit n'est pas négociable aux yeux des dirigeants russes actuels, parce que céder mettrait en cause l'existence de leur pouvoir (43).

L'éventualité pressante d'une réponse russe, ouverte ou, plus probablement, furtive, sur le terrain militaire rappelle aux Européens que la mise en œuvre de sanctions, surtout quand elles sont sévères et efficaces, est *in fine* adossée à la menace implicite de l'usage de la force. La nature de la réponse des Européens à la menace d'une Russie économiquement aux abois mais encore militairement redoutable déborde la sphère économique. Elle implique aussi les mécanismes de garanties et de défense collective de l'OTAN.

En renforçant les mesures restrictives liées à l'annexion de la Crimée et en maintenant celles qui sont liées aux menées russes en Ukraine orientale,

(41) Un précédent historique de sanctions économiques destructrices est donné par l'embargo américain sur les exportations de pétrole à destination du Japon, qui ont incité Tokyo à attaquer Pearl Harbor.

(42) Richard N. ROSECRANCE, *The Rise of the Trading State, Commerce and Conquest in the Modern World*, Basic Books, 1987.

(43) Cf. Daniel DREZNER, « Outside the box: explaining sanctions in pursuit of foreign economic goals », *International Interactions*, vol. XXVI, n° 4, 2001, pp. 379-410 ; James D. FEARON, « Rationalist explanations for war », *International Organization*, vol. XLIX, n° 3, 1995, pp. 379-414.

alors que l'économie russe donne de signes d'effondrement, les Européens ont clairement assumé les sanctions comme un instrument stratégique vis-à-vis de la Russie, qu'ils sont prêts à les inscrire dans la durée. De même que les Américains, ils prennent soin de se défendre de chercher à détruire l'économie russe et rappellent que leur objectif est d'amener la Russie à contribuer à une solution politique de la crise ukrainienne. La démonstration de l'impact évident des sanctions sur l'économie russe offre aux Européens l'occasion d'envisager de nouvelles ouvertures diplomatiques en direction du Kremlin, sans risquer que ces dernières soient interprétées comme un signe de faiblesse.