

10/11/2022

Cyrille Bret,
chercheur associé Russie
et Europe orientale

BLOG
— **POST**

L'Europe face à la Russie : quel avenir pour la stratégie des sanctions ?



© Photo de [Markus Spiske](#) sur [Unsplash](#)

Introduction • L'éternel procès des sanctions européennes

Depuis que l'Union européenne a adopté son huitième et dernier train de sanctions contre la Fédération de Russie, elle est, encore une fois, sous le feu des critiques. Pour les partisans en France d'un rapprochement avec la Russie, la stratégie des sanctions serait illégitime ; de plus, les effets de cette stratégie seraient faibles ou même contre-productifs ; enfin, le renforcement régulier des sanctions indiquerait que l'Union européenne est désormais dans l'impasse et ne sait plus que faire de cet outil.

Le procès intenté contre la stratégie des sanctions de l'UE est en fait un procès contre les efforts des Européens pour peser sur la scène internationale. Les sanctions sont aujourd'hui le principal outil dont s'est dotée l'Union pour faire sentir sa puissance à l'extérieur et assurer sa cohérence stratégique à l'intérieur. Dans le débat récurrent sur les sanctions, il convient donc de rappeler plusieurs éléments : d'une part, l'Union européenne est parfaitement fondée à déployer une stratégie de puissance par le biais de sanctions sectorielles et individuelles. Étant donné l'état embryonnaire de sa puissance militaire, elle ne peut que se tourner vers cet outil de contrainte économique afin de promouvoir ses intérêts. D'autre part, ces sanctions produisent des effets conséquents sur la Russie même si elles ne peuvent, à elles seules, faire changer immédiatement le

cours de la politique extérieure russe. Autrement dit, les sanctions aggravent la récession actuelle du pays mais n'arrêteront pas les missiles. Enfin et surtout, **les sanctions sont le meilleur instrument dont l'Union dispose pour préparer la suite du conflit** : grâce à elles, les Européens entreront en position de force dans les négociations qui devront s'engager avec la Russie pour assurer la sécurité de l'Ukraine en particulier et la stabilité du continent en général. L'efficacité de l'outil des sanctions sur le plan stratégique ne doit pas pour autant occulter les conséquences négatives de celles-ci sur les économies des Etats-membres. En effet, ces sanctions ont un effet inflationniste évident. Même si l'inflation a été déclenchée au troisième trimestre 2021 selon la BCE, l'inflation constatée en 2022 dans tous les Etats de l'Union a été accentuée par les sanctions. Cette inflation handicape le redémarrage des PIB de l'Union : ainsi plusieurs pays ont vu leur croissance réévaluée à la baisse par la BCE et la Commission européenne pour 2022 et 2023. Les effets récessifs et récessifs de ces sanctions sur l'Union sont le prix à payer pour l'influence stratégique du continent.

Ni arme absolue, ni outil diplomatique idéal, la stratégie des sanctions est aujourd'hui la façon la plus sûre, pour les Européens, de peser sur les relations au sein de leur propre continent. À mi-chemin entre la coercition du *hardpower* militaire et l'influence du *soft-power* culturel, **la stratégie des sanctions est le principal moyen dont dispose l'Union aujourd'hui pour établir un rapport de force stratégique.**

I • La légitimité des sanctions : une cible pour les souverainistes

Le premier procès intenté aux sanctions concerne leur légitimité : au nom de quoi les Européens seraient-ils fondés à « punir » des secteurs économiques et des personnalités en Russie, en Biélorussie – ou encore au Myanmar ? Ne serait-ce pas un moyen, pour l'Union, de s'ériger en tribunal des relations internationales et d'y appliquer des normes et des valeurs qui n'auraient en fait cours qu'à l'intérieur de l'Union, à des Etats qui ont accepté par traité international leur inclusion dans l'Union ? La stratégie des sanctions ne serait-elle pas le dernier avatar d'un impérialisme européen légicentré ? Ces critiques émanent à la fois de sources interne et externe à l'Union. En effet, au sein des scènes politiques nationales européennes, la politique extérieure de la Russie a longtemps bénéficié de soutiens, voire d'avocats. Avant l'invasion de 2022, le programme diplomatique du Rassemblement national en France, les déclarations d'admiration du président tchèque Miloš Zeman, les déplacements réguliers à Moscou du Premier Ministre hongrois Viktor Orbán, le soutien explicite du leader de la Ligue Matteo Salvini ou encore les affinités constituaient des résistances aux sanctions adoptées en 2014 contre l'annexion de l'Ukraine et le soutien aux séparatistes du Donbass. Pour tous ces acteurs politiques, avant 2022 du moins, attaquer la stratégie des sanctions à l'extérieur contribue à saper les procédures engagées contre certains États membres (Hongrie, Pologne, en vertu de l'article 7 du Traité sur l'Union européenne en raison du non-respect des principes de l'état de droit). Développer cette critique est, pour ces partis et pour ces *leaders* une façon de dénier à l'Union européenne l'autorité pour juger de la politique d'un État, qu'il soit membre ou non de l'Union. Le souverainisme sous-jacent à cette critique traverse les frontières de l'Union. Ce qui est visé dans ces mesures restrictives, c'est la volonté et l'autorité de l'Union à agir sur le plan international. Après 2022, la position des *leaders* ouvertement favorables à la Russie est devenue plus difficile à tenir. Toutefois, la condamnation des sanctions contre la Russie et les thèses souverainistes ne sont pas liées de façon accidentelle : critiquer les sanctions de l'Union européenne est un moyen

détourner de saper l'autorité internationale de l'Union.

Depuis 2004 et l'adoption des lignes directrices pour l'usage des sanctions dans sa politique extérieure, l'Union européenne a pris constamment soin d'ancrer cet outil non seulement dans son ordre politique intérieur mais également dans son projet politique à l'extérieur. Ces sanctions sont d'abord et avant tout destinées à défendre les intérêts de l'Union sur la scène internationale.

La série de huit vagues de sanctions adoptées en 2022 en complément des sanctions de 2014 reflète, dans son économie générale, les objectifs et les moyens de l'Union européenne. En effet, ces mesures sont destinées à répondre d'une part à l'annexion de la Crimée en 2014, d'autre part, à la reconnaissance de l'indépendance de territoires d'Ukraine orientale après les pseudo-référendums et enfin à l'agression militaire du 24 février 2022. Les objectifs explicites de ces sanctions expriment sur la scène internationale le refus de la violation du droit international auquel l'Union est radicalement attaché.

En outre, les mesures adoptées sont de plusieurs ordres qui correspondent à la volonté de l'Union d'agir efficacement mais sans recours à la force. Premièrement, les sanctions individuelles visent plus de 1 200 personnes physiques et 115 personnes morales. C'est la façon dont l'Union européenne désigne les responsables de la politique étrangère russe publiquement et les prive des bénéfices de l'état de droit européen. Deuxièmement, les sanctions économiques visent à priver de soutien financier et technologique l'effort de guerre russe. Il s'agit là de mesures privant de financements internationaux privés et publics les institutions et les entreprises russes. **La cessation des importations de charbon et de pétrole vise en particulier à tarir les revenus de la Fédération de Russie. On sait en effet que les exportations d'hydrocarbures génèrent des taxes, des redevances et des dividendes qui constituent, selon les années, d'un quart à un tiers des recettes du budget fédéral russe.** Enfin, les sanctions consulaires consistent à priver diplomates, hommes d'affaires et fonctionnaires russes des facilités octroyées par l'Union européenne dans les déplacements entre Union et Fédération. Dans ces trois domaines, l'Union fait sentir sa puissance en dehors du champ de bataille mais à l'intérieur du champ juridique de ses compétences. Loin de trahir sa vocation de puissance pacifique, l'Union prend acte du rapport de force européen sans se renier.

Ces intérêts ont deux manifestations : d'une part, défendre les valeurs qui ont présidé à la création de l'Union et, d'autre part, protéger autant que possible la paix et la sécurité collective. Bien entendu l'Union n'a pas le monopole sur ces principes : ils sont inscrits dans la Charte des Nations unies à laquelle la Russie est partie. La stratégie des sanctions est donc inextricablement liée à la volonté de l'Union européenne d'établir un rapport de force politique afin de faire ce qu'aucune autre entité internationale n'est fondée à réaliser : protéger les intérêts fondamentaux de l'Union. En somme, avec ces sanctions, l'Union tente d'exister comme sujet de puissance et non plus seulement comme objet des relations internationales. Elle essaie d'infléchir la donne stratégique plutôt que de la subir et de s'y adapter.

Précaution supplémentaire, l'Union a constamment pris soin de réduire l'impact sur les populations civiles de ses sanctions. Pour elle, les sanctions sont dirigées contre une politique mais jamais contre un régime ou contre un peuple. Les sanctions ne peuvent être enrôlées sur la bannière néo-conservatrice du *regime change*. Bien sûr, plusieurs

gouvernements (polonais, baltes) essaient de présenter actuellement ces sanctions comme une arme politique des démocraties contre l'autocratie. Toutefois, **l'Union n'entend pas s'ingérer dans la nature du régime politique. Elle vise « seulement » à rendre difficile voire impossible la politique étrangère poursuivie actuellement par le Kremlin.**

Dans le cas des rapports avec la Fédération de Russie, l'Union s'en est tenue à cette ligne depuis l'annexion illégale de la Crimée et le soutien aux séparatistes de l'Est de l'Ukraine. Par ces premières sanctions, l'Union a marqué son refus de voir remises en cause unilatéralement les frontières européennes, son rejet de la répression politique et son opposition à l'extension de la Russie vers l'Europe par la force.

En somme, ceux qui dénigrent le bienfondé pour sa politique internationale lui refusent tout simplement le droit d'être un acteur international à part entière sur son propre continent. Mais on voit mal au nom de quoi l'Union devrait se rendre elle-même inoffensive dans les relations internationales alors même que tous ses partenaires et ses rivaux usent de mesures visant à établir un rapport de force.

II • Un constant soupçon d'inefficacité

Le deuxième chef d'accusation adressé à cette stratégie des sanctions porte sur son efficacité. Revenons sur cet argument et rappelons les objectifs auxquels se mesure l'efficacité des sanctions. L'Union européenne sanctionne en l'espèce la Fédération de Russie (comme elle sanctionne la Corée du Nord ou la Biélorussie) pour rendre sa politique étrangère soit coûteuse soit impossible. La stratégie des sanctions vise à faire plier la volonté politique de l'adversaire mais sans le recours aux armes.

Pour les critiques des sanctions, celles-ci manqueraient leur but et n'auraient qu'un impact très limité sur les économies des États concernés. En effet, les sanctions contre la Biélorussie n'ont pas changé les dirigeants du pays, les sanctions contre le Myanmar n'ont pas arrêté la répression et les sanctions contre la Corée du Nord n'ont pas stoppé le programme nucléaire. En outre ces sanctions ne seraient dommageables qu'à l'économie de l'Union européenne. En d'autres termes, les victimes réelles des sanctions seraient les Européens, leur pouvoir d'achat et leurs parts de marché. Les critiques des sanctions pointent ainsi que la Russie se tournera désormais vers l'Inde et la Chine pour commercer, que ce soit pour les importations (machines-outils, médicaments, technologies) ou pour les exportations (hydrocarbures).

Ces critiques sont aussi anciennes que l'idée même de sanctions. Elles doivent être examinées à la lumière d'une question simple : qu'est-ce qu'une sanction efficace ? La stratégie des sanctions contre la Russie doit-elle être considérée comme inefficace parce qu'elle n'aurait ni stoppé l'attaque contre l'Ukraine, ni changé le projet politique de la présidence Poutine ? Critique supplémentaire : les sanctions sont contournées par la contrebande.

Il convient de rappeler comment sont conçues et comment fonctionnent les politiques de sanction. Elles sont indirectes et de long terme. **Indirectes, les sanctions économiques, financières et nominatives sont destinées à faire sentir aux responsables politiques le coût de leurs décisions afin de les amener à changer ces décisions.** Elles consti-

tuent le bras armé des condamnations diplomatiques répétées. Différées, ces sanctions ne sont pas comparables à une intervention militaire directe : **elles s'inscrivent dans le temps pour amener progressivement les décideurs visés à réviser leur politique** afin d'obtenir la levée des sanctions. Pour certains, les sanctions nominatives achoppent sur la désignation des responsables réels de la politique étrangère russe. Dans de nombreux cas, l'opacité des organigrammes et des cercles de décision russe font que les sanctions peuvent être mal ciblées. Toutefois, cette inefficacité très relative est compensée par le fait que les listes nominatives sont des signaux très forts de l'engagement de l'Union dans la recherche des responsables. Comme pour le contournement des sanctions, l'efficacité des sanctions peut être améliorée sur le moyen terme. Mais les « trous » dans les listes nominatives n'invalident pas l'efficacité macroéconomique et macropolitique de la stratégie.

En l'espèce, la stratégie des sanctions a déjà été testée contre la Russie : les deux années consécutives à l'adoption des premières sanctions, 2015 et 2016, ont été marquées par une forte récession en Russie. Celle-ci n'est pas imputable uniquement aux sanctions de l'Union car elle a également découlé d'une baisse forte des cours mondiaux des hydrocarbures. En d'autres termes, qui peut penser que priver la Russie de technologies militaires, d'accès aux marchés des capitaux et de marchés européens peut laisser son économie indemne ? **La structure même de l'économie russe marque sa vulnérabilité aux sanctions économiques internationales** : le commerce extérieur russe (et ses retombées budgétaires) dépend essentiellement des exportations de produits énergétiques, de matériels militaires et de minerais tandis que les importations (non substituables à court termes) portent sur les machines-outils et les produits pharmaceutiques.

Les principaux indicateurs économiques convergent pour indiquer l'effet dépressif de ces sanctions pour la Russie : selon le FMI, le PIB russe se contractera de -3,2% en 2022, selon la Banque Mondiale de -9%. En particulier, les sanctions économiques entraînent une contraction générale du commerce extérieur russe : le repli des exportations est estimé à -16% sur l'année par le FMI et à -35% par la Banque Mondiale. Quant à l'inflation, elle est estimée par les deux institutions de Bretton Woods à environ +20% en rythme annuel pour 2022.

Que la structure des régimes politiques russes, biélorusse ou encore birman les rendent plus insensibles que des régimes démocratiques aux sanctions internationales, c'est l'évidence. La pression de la Russie, du parlement, des médias et des corps constitués est plus limitée dans un État régi par la « verticale du pouvoir ». En revanche, il est absurde d'affirmer que la Russie a rendu les sanctions européennes inopérantes : **le niveau de sa croissance potentielle se trouve évidemment réduit**. C'est l'afflux de capitaux et de technologies occidentales qui a permis sa croissance économique des années 2000. Privée de ces deux facteurs de croissance et limitée dans ses débouchés commerciaux à l'Ouest, **le modèle économique russe est structurellement affaibli**. Les sanctions ne changeront pas la politique étrangère russe en 2023. Mais elles changeront le visage de l'économie russe d'ici à 2030.

III • Des sanctions, pour quoi faire ?

La troisième des principales critiques adressées à cette stratégie des sanctions porte sur leur avenir. Selon elle, la stratégie des sanctions serait une spirale sans fin : une fois engagée sur le chemin des sanctions, l'Union ne pourrait plus faire marche arrière et

serait condamnée à les aggraver régulièrement, sans fin et sans raison.

Ce risque est inhérent à toute politique de rapport de force : l'outil ne doit pas dicter le contenu de la politique. En l'espèce, la position de l'Union européenne a été constante, explicite et cohérente. Constante car l'Union a toujours conçu et présenté ses régimes de sanctions comme des moyens pour obtenir un infléchissement des relations internationales dans un sens favorable à ses propres objectifs : respect des engagements internationaux, respect du pluralisme démocratique et renonciation à la force sur le continent. Explicite car ses sanctions, adoptées à l'unanimité des Vingt-Sept, sont articulées à un discours collectif uni (malgré des dissonances cultivées par certains pays et certains partis) marquant la position de l'Union sur le conflit. Enfin cohérente car les sanctions ne constituent pas un but en elles-mêmes. C'est par là que l'Union se distingue d'un appareil répressif intérieur : la sanction n'est pas la conséquence de l'infraction. Ce n'est pas une punition. La sanction internationale est un moyen de placer l'Union dans un rapport de force favorable préalablement à l'entrée en négociation. Cette stratégie n'aura pas seulement des effets sur la Russie mais également des conséquences en retour sur la définition de la politique étrangère de l'Union. Ainsi, la lutte contre le blanchiment en général est une condition de l'amélioration de l'efficacité des sanctions contre la Russie en particulier. En conséquence, la stratégie des sanctions pourrait être complétée par une stratégie plus générale de lutte contre le blanchiment au nom de la lutte contre l'évasion fiscale, de la lutte contre les paradis fiscaux, de la lutte contre le crime organisé et bien entendu de l'efficacité des sanctions.

En l'espèce **la stratégie des sanctions contre la Russie est une entrée en négociation différée**. Ce que vise l'Union est avant tout à obtenir des concessions en l'échange du démantèlement possible, graduel et proportionné de ses sanctions dans le cadre d'une négociation à l'issue du conflit.

Conclusion • Un chemin difficile vers la puissance de l'Union

L'outil des sanctions est assurément imparfait : il n'a permis ni de mettre fin aux répressions en Biélorussie et au Myanmar, ni d'enrayer la campagne militaire russe en Ukraine. En outre, les sanctions ont des conséquences négatives sur les parts de marché européennes dans les pays placés sous sanctions. Ces critiques ne sont pas sans pertinence mais ne font que souligner : aucun outil de puissance internationale ne comporte que des bénéfices sans aucun inconvénient.

Aujourd'hui, dans le rapport de force tripartite engagée entre l'Union européenne, la Fédération de Russie et l'Ukraine, cette stratégie des sanctions est un outil irremplaçable et même central pour la crédibilité des Européens : elle place la Russie sous tension, handicape son effort de guerre à court terme et son développement économique à moyen terme et enfin prépare la position d'entrée en négociation après la guerre. Ainsi, **pour l'effort de guerre, les approvisionnements en composants électroniques pour l'aéronautique sont notablement compliqués**. Quant à la croissance économique, **une récession marquée et anticipée aussi pour 2023 est le prix immédiatement payé par le pays pour sa politique étrangère**.

En l'état actuel de la puissance européenne aucun autre levier d'action ne remplit les objectifs que s'est donnés l'Union concernant la Russie ; récuser la légitimité de l'invasion et de l'annexion ; soutenir l'Ukraine et obtenir un infléchissement de la politique étrangère russe. La stratégie des sanctions est le premier jalon du long chemin de la puissance internationale pour les Européens •

Directeur de la publication : Sébastien Maillard • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution
• Version originale • Édition : Anne-Julia Manaranche •
© Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101051576 – IJD 2022.

**NOTRE
EUROPE**
Institut Jacques Delors
Thinking Europe • Penser l'Europe • Europa denken