

FICHE D'ACTUALITÉ #6



2 juillet 2024

Les élections européennes L'Union européenne et les sanctions économiques envers la Russie

Résumé

- A la suite de l'offensive russe en Ukraine, l'UE a mis en place une politique de sanctions dans le but de soutenir l'Ukraine sans rentrer directement en conflit avec la Russie ;
- Les sanctions à l'encontre de la Russie interviennent à plusieurs niveaux et visent des secteurs stratégiques comme le secteur militaro-industriel ou l'énergie ;
- Les paquets de sanctions présentent des limites, notamment en matière de coopération internationale, et ne semblent donc pas pouvoir être véritablement efficaces.

Cette fiche d'actualité s'intéresse aux sanctions économiques visant la Russie. Elle présente la politique de sanctions pratiquée par les pays membres de l'Union européenne (UE) et du G7 et détaille les logiques de mise en œuvre des sanctions contre la Russie, dont le dernier paquet a été décidé au début du mois de juin 2024. Enfin, elle montre quelques limites des actions de « l'alliance occidentale » contre la Russie.

Contexte – Les sanctions comme outil d'évitement d'une confrontation directe avec la Russie

Lors du sommet du G7 à Borgo Egnazia du 13 au 15 juin, la question du prêt de 50 milliards de dollars provenant des avoirs russes gelés suite à la mise en place de sanctions a occupé l'essentiel de la journée d'ouverture, auquel le président ukrainien, Volodymyr Zelensky a également participé. Cette décision est une conséquence directe des mesures mises en place par les Etats de « l'alliance occidentale » contre la Russie.

Depuis l'annexion de la Crimée en 2014 et l'offensive russe en Ukraine de 2022, les 27 Etats membres de l'UE, les Etats-Unis, le Japon, le Canada et l'Ukraine ont décidé de mettre en place des paquets de sanctions à l'encontre de l'économie russe. Dans ce contexte, les sanctions sont un instrument permettant à « l'alliance occidentale » de prendre position dans le conflit, tout en évitant de rentrer dans une confrontation directe avec la Russie. Cette dernière n'est pas le seul pays à être visée par des sanctions. L'UE a instauré un régime de sanctions contre l'Iran qui a été prorogé en dernier lieu jusqu'en avril 2025. De même, en réponse à la multiplication des essais balistiques par la Corée du Nord, en violation des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, l'UE a adopté des sanctions à l'encontre du pays en 2022.

Au sein de la politique étrangère de l'UE, les sanctions contre un pays étranger suivent un processus institutionnel complexe. En tant que mesure de politique étrangère, les sanctions sont décidées par

le Conseil des ministres de l'UE à l'unanimité. Elles sont proposées par le haut représentant mais peuvent également l'être par les États membres eux-mêmes. Une fois que le Conseil a pris une décision de principe de sanctionner un Etat étranger, le haut représentant et la Commission présentent une proposition conjointe de règlement au Conseil. Celle-ci est soumise pour examen au groupe géographique ou thématique compétent, puis au groupe des conseillers pour les relations extérieures, qui s'occupe de toutes les questions juridiques, financières et institutionnelles de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Puis elles sont transmises au Comité des représentants permanents des États membres à Bruxelles, où se font en pratique les dernières négociations, avant que le Conseil les adopte, si aucun État membre ne vote contre. Le Parlement européen en est simplement informé.

Les sanctions contre la Russie interviennent à plusieurs niveaux. Il y a tout d'abord les sanctions individuelles, pour faire pression sur les soutiens politiques et économiques à Vladimir Poutine. Elles visent le secteur militaro-industriel russe et en particulier les dirigeants des régions non contrôlées par le gouvernement ukrainien de Donetsk, Louhansk, Kherson et Zaporijjia et permettent le gel de leurs avoirs et l'interdiction d'accéder au territoire de l'UE. Ces sanctions individuelles ciblent actuellement plus de 2 100 individus et entités russes, dont Poutine lui-même et son ministre des Affaires étrangères, Serguei Lavrov. L'UE a également mis en place des mesures visant à contrer les campagnes de désinformation et de manipulation de l'information, notamment grâce à la suspension de chaînes d'information russes (voir à ce sujet la fiche n°4). A cela s'ajoutent des sanctions économiques, qui comprennent des restrictions d'exportation et d'importation sur certains biens générant des revenus significatifs pour la Russie.



Figure 1 – Les chefs d'Etat et de gouvernement du G7 à Borgo Egnazia, Italie (Source : https://commons.wikimedia.org/wiki/File:14.06.2024_-_Fotografia_oficial_do_G7_%2853791689988%29.jpg)

Analyse – Des sanctions lourdes qui visent le cœur économique de la Russie

Le but des sanctions massives est de tarir la capacité de financement de l'économie russe, via par exemple l'interdiction des transactions sur les avoirs et les réserves sur la Banque centrale de Russie et du fonds souverain russe, des restrictions sur les achats de dette souveraine russe et les flux financiers en provenance de Russie ou encore l'exclusion de certains établissements bancaires russes du système de messagerie sécurisée SWIFT, dont *Sberbank* et *VTB*, respectivement la première et la deuxième banque du pays. Cette dernière mesure (mise en place en mars 2022) empêche dix banques russes et quatre banques biélorusses d'effectuer ou de recevoir des paiements internationaux en utilisant le système SWIFT, un service de messagerie qui facilite l'échange d'informations entre les banques et autres établissements financiers qui relie plus de 11 000 entités dans le monde. Le groupe de la Banque mondiale, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et

l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ainsi que d'autres partenaires internationaux se sont associés afin d'empêcher la Russie d'obtenir des financements.

Dans le secteur énergétique, les sanctions interdisent l'importation de charbon et de pétrole depuis la Russie. Un mécanisme de plafonnement des prix du pétrole que la Russie vend aux pays tiers a été adopté avec les partenaires de la *Coalition Price Cap* – qui inclut le G7, la Commission européenne et l'Australie - et une interdiction de l'importation de gaz propane liquéfié (GPL) a été mise en place. Le dernier paquet de sanctions adopté le 20 juin par les ambassadeurs des 27 Etats membres de l'UE vise notamment à priver la Russie de revenus supplémentaires dans le domaine de l'énergie, en entravant la logistique des exportations de gaz naturel liquéfié (GNL) russe. Ce dernier transite toujours par des ports européens (belges, français, néerlandais et espagnols) pour ensuite être acheminé vers le marché asiatique, en particulier la Chine. Le dernier paquet de sanctions comporte également des mesures de contournement russes dans le domaine bancaire.

A la suite de la mise en place de ces sanctions plurielles et constatant des stratégies d'évitement (notamment la réimportation via d'autres pays), les Etats membres de l'UE ont également instauré un « mécanisme anti-contournement ». Ce dernier permet au Conseil de restreindre l'exportation, vers une liste de pays tiers, de certains biens et technologies prioritaires faisant l'objet de contournement systématique pour contribuer à l'effort de guerre russe. Les entités et individus dans des pays tiers qui facilitent la violation des sanctions européennes peuvent aussi être visés par ces dernières. Les exportateurs de l'UE ont également interdit contractuellement la réexportation en vue d'une utilisation en Russie de biens et de technologies particulièrement sensibles, à l'exception des opérations vers des pays considérés comme partenaires.

Toutefois, au sein de l'UE, la question des sanctions contre la Russie a fait l'objet de désaccords entre Etats membres. La Hongrie de Victor Orban, qui conserve des relations fortes avec Moscou, a bloqué plusieurs mesures par « opposition de principe¹ », notamment dans le secteur énergétique. D'autres Etats membres ont également eu des réticences. Cela a été le cas de l'Allemagne lors des négociations pour le quatorzième paquet de sanctions qui vient d'être adopté. En effet, Berlin a d'abord bloqué les négociations à cause d'une clause qui oblige les exportateurs de l'UE à garantir que leurs armes ne pourront être transférées à la Russie. Cette disposition vise la Chine, dont le soutien à la base industrielle de défense de la Russie a indirectement permis la poursuite de la guerre illégale en Ukraine. Dans un communiqué publié à l'issue du sommet à Borgo Egnazia en Italie, les membres du G7 ont d'ailleurs demandé à la Chine de cesser de transférer des matières dites « à double-usage », y compris des composants et des équipements d'armes qui contribuent au secteur de la défense russe. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont également menacé de prendre d'autres mesures pour punir les entités chinoises qui, selon eux, aident la Russie à contourner les embargos occidentaux. Pékin a aussitôt réagi à la déclaration des dirigeants du G7 en les accusant « d'arrogance, de préjugés et de mensonges² ».

De plus, le reversement des avoirs de la Banque centrale russe gelés à l'Ukraine avait déjà été évoquée lors de sommets précédents, l'enjeu étant de pérenniser le soutien à l'Ukraine. Les titres en question représentent 260 milliards d'euros, dont 200 milliards sont localisés dans l'UE. Les Etats-Unis, soutenus par le Royaume-Uni et le Canada, envisageaient de saisir les avoirs russes gelés sur leur sol mais Paris, Berlin et Rome s'y sont opposés. Washington a alors proposé d'utiliser les intérêts produits chaque année par ces fonds – plus de 3 milliards – pour garantir et rembourser un prêt de 50 milliards de

¹ Les Echos. 2024. « Les Vingt-Sept sanctionnent l'industrie du GNL russe », 20 juin 2024. <https://www.lesechos.fr/monde/europe/les-vingt-sept-sanctionnent-lindustrie-du-gnl-russe-2102900>.

² Le Figaro. 2024. « 'La déclaration finale du G7 est pleine d'arrogance, de préjugés et de mensonges' déclare la Chine », 17 juin 2024. <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/la-declaration-finale-du-g7-est-pleine-d-arrogance-de-prejuges-et-de-mensonges-declare-la-chine-20240617>

dollars destiné à financer les achats d'armement pour l'Ukraine. L'administration de Joe Biden avait fait pression depuis plusieurs semaines pour qu'un accord en ce sens soit adopté par le G7 avant les élections américaines, mais les membres de l'UE étaient réticents. Plusieurs raisons expliquent leur hésitation : d'une part, l'UE avait déjà prévu de verser directement les intérêts produits sur son sol à la Facilité européenne pour la paix (FEP), l'instrument qui a pour objectif d'accroître la capacité de l'Union à prévenir les conflits et finance déjà le soutien militaire à l'Ukraine. D'autre part, l'accord proposé par Biden comporte des risques financiers pour l'UE. En cas de dégel des avoirs russes ou si leur rendement chute, les Etats-membres pourraient être responsables du remboursement du prêt.

Un consensus a finalement été trouvé sur la volonté d'accorder un prêt massif de 50 milliards de dollars d'ici la fin 2024 à Kiev. Celui-ci serait versé par le gouvernement américain et garanti par les intérêts des avoirs russes gelés dans l'UE. Les garanties de cet emprunt et la répartition de la charge si « les avoirs russes sont dégelés » ou si leurs « revenus ne produisent plus ce qui est nécessaire pour financer le prêt » restent toutefois à clarifier.

Perspectives – Les limites des sanctions dans une économie mondialisée

Elina Ribakova, chargée de recherche à l'Institut Peterson pour l'économie internationale, a expliqué dans une interview avec la BBC les limites des sanctions contre la Russie en précisant qu'il « ne s'agit pas d'appuyer sur un interrupteur pour faire disparaître la Russie. Ce que les sanctions peuvent faire, c'est déséquilibrer temporairement un pays jusqu'à ce qu'il trouve le moyen de contourner les sanctions, jusqu'à ce qu'il trouve d'autres moyens d'obtenir des livraisons ou de vendre son pétrole. »

En effet, c'est ce que la Russie a fait en développant ses marchés à l'Est et au Sud. A la suite de la mise en place des sanctions occidentales, Moscou a notamment réorienté ses exportations de pétrole de l'Europe vers la Chine et l'Inde. Comme les sanctions ne sont pas « internationales » - il ne s'agit pas de mesures décidées par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) – leurs effets sont limités. Toutefois, dans certains domaines, leurs conséquences sont très directes. Dans le secteur du transport aérien, beaucoup d'avions russes sont cloués au sol, faute de pièces détachées. Dans le domaine énergétique, les technologies européennes de forage horizontal font défaut à la Russie.

Pour aller plus loin

- Trafic de pétrole : les flottes fantômes naviguent entre les sanctions. France culture, janvier 2024. <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/cultures-monde/trafic-de-petrole-les-flottes-fantomes-naviguent-entre-les-sanctions-8320293>
- Quel état de l'industrie d'armement russe ? : le brouillard de la guerre. Défense & Industries n°18, FRS, juin 2024. <https://www.frstrategie.org/publications/defense-et-industries/quel-etat-industrie-armement-russe-brouillard-guerre-2024>
- The EU's sanctions odyssey: Understanding the proposed restrictions on Russian LNG and helium. European Council on Foreign Relations, 2024. <https://ecfr.eu/article/the-eus-sanctions-odyssey-understanding-the-proposed-restrictions-on-russian-lng-and-helium/>
- Les sanctions occidentales et l'économie russe. Evaluer l'efficacité à plusieurs échelles. Ramses, 2024. <https://doi.org/10.3917/dunod.montb.2023.01.0192>

Bibliographie

Cette fiche s'appuie sur des informations recensées dans les sources suivantes :

BBC. 2024. « L'économie russe est en croissance, mais cela peut-il durer? », 7 juin 2024. <https://www.bbc.com/afrique/articles/c511pmvkmv2o>

Commission européenne. Représentation en France. 2024. « Les sanctions contre la Russie fonctionnent », 17 mai 2024. https://france.representation.ec.europa.eu/informations/les-sanctions-contre-la-russie-fonctionnent-2024-05-17_fr

Conseil européen, Conseil de l'Union européenne. 2024. « Le point sur les sanctions de l'UE contre la Russie », 3 juin 2024. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions-against-russia/sanctions-against-russia-explained/#banking>

CNN. 2024. « G7 leaders accuse China of 'enabling' Russia war on Ukraine in stark warning », 17 juin 2024. <https://edition.cnn.com/2024/06/14/china/g7-accuses-china-enabling-russia-war-ukraine-intl-hnk/index.html>

Euraktiv. 2024. « Sanctions contre la Russie : l'UE ajoutera quatre médias à sa liste noire, le GNL dans le viseur », 16 mai 2024. <https://www.euraktiv.fr/section/international/news/sanctions-contre-la-russie-lue-ajoutera-quatre-medias-a-sa-liste-noire-le-gnl-dans-le-viseur/>

Euronews. 2024. « Le G7 s'ouvre ce jeudi en Italie avec l'Ukraine et Gaza à l'ordre du jour », 13 juin 2024. <https://fr.euronews.com/2024/06/13/le-g7-souvre-ce-jeudi-en-italie>

France Diplomatie. 2024. « Sanctions contre la Russie et la Biélorusse », mars 2024. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/ukraine/guerre-en-ukraine-l-action-diplomatique-de-la-france/sanctions-contre-la-russie-et-la-bielorussie/>

Les Echos. 2024. « Le G7 trouve un accord pour exploiter la manne des avoirs russes gelés », 13 juin 2024. <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/le-g7-trouve-un-accord-pour-exploiter-la-manne-des-avoirs-russes-geles-2101322>

Les Echos. 2024. « Les Vingt-Sept sanctionnent l'industrie du GNL russe », 20 juin 2024. <https://www.lesechos.fr/monde/europe/les-vingt-sept-sanctionnent-lindustrie-du-gnl-russe-2102900>

Le Figaro. 2024. « La déclaration finale du G7 est 'pleine d'arrogance, de préjugés et de mensonges' déclare la Chine », 17 juin 2024. <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/la-declaration-finale-du-g7-est-pleine-d-arrogance-de-prejuges-et-de-mensonges-declare-la-chine-20240617>

Le Figaro. 2024. « Au cœur de la grande machine des sanctions de l'Union européenne », 27 juin 2024. <https://www.lefigaro.fr/international/au-coeur-de-la-grande-machine-des-sanctions-de-lunion-europeenne-20240627>

Libération. 2024. «G7 en Italie: un sommet qui tombe à pic pour Giorgia Meloni», 12 juin 2024. https://www.liberation.fr/international/europe/g7-en-italie-un-sommet-qui-tombe-a-pic-pour-giorgia-meloni-20240612_UXMQ33M5HBD6JOE6K3QTS5SB24/?redirected=1

Le Monde. 2024. «En Suisse, peu d'avancées à la première grande réunion sur une paix en Ukraine», 16 juin 2024. https://www.lemonde.fr/international/article/2024/06/16/en-suisse-peu-d-avancees-a-la-premiere-grande-reunion-sur-une-paix-en-ukraine_6240814_3210.html

Ministère de l'Economie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. 2024. «Russie (en lien avec la violation par la Russie de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine), 31 mai 2024. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/sanctions-economiques/russie-en-lien-avec-la-violation-par-la-russie-de-la-souverainete-et-de-l-integrite-territoriale-de-l-ukraine>

Palais de l'Elysee. 2024. «Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement du G7», juin 2024. <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/16/028e24661f0f69601db8537d21f01babd8782ee0.pdf>

Public Sénat. 2024. «Aide à l'Ukraine: 'La Hongrie d'Orban est une menace permanente pour l'unité de l'UE' », 15 décembre 2023. <https://www.publicsenat.fr/actualites/politique/aide-a-lukraine-la-hongrie-dorban-est-une-menace-permanente-pour-lunite-de-lue>

Toute l'Europe. 2024. «Guerre en Ukraine: quelles sanctions de l'Union européenne contre la Russie? », 19 mars 2024. <https://www.touteleurope.eu/l-ue-dans-le-monde/guerre-en-ukraine-queelles-sanctions-de-l-ue-contre-la-russie/>

IHEDN. 2023. Julien Vercueil: «La guerre et les sanctions ont coûté à la Russie 5% de son PIB », <https://ihedn.fr/2024/02/28/julien-vercueil-la-guerre-et-les-sanctions-ont-coute-a-la-russie-5-de-son-pib/>