

International

LE MIRAGE DES SANCTIONS ÉCONOMIQUES

Edgar Carpentier-Charléty

30/03/2022

Suite à l'imposition de sanctions, notamment économiques et financières, à l'encontre de la Russie, Edgar Carpentier-Charléty s'interroge sur leur efficacité à court et moyen terme, mais également sur leur impact vis-à-vis des pays membres de l'Union européenne (UE).

Bruno Le Maire, avant de se rétracter, évoquait bien une « guerre économique totale » une semaine après le début de l'invasion russe. La notion, qui ne relève pas de l'évidence, semble pourtant être entrée dans le vocabulaire géopolitique commun. Et il est vrai que les interventions militaires sont devenues impensables pour une grande part des opinions publiques occidentales, tout autant que le serait la passivité des gouvernants vis-à-vis d'atteintes au droit et à l'ordre international, au point de faire de l'utilisation des sanctions économiques un élément ordinaire des passes d'armes internationales.

Très largement utilisées, les sanctions sont pourtant au cœur de débats doctrinaux sur leur utilité. Leur valeur incitative pauvre à changer de politique, leur potentiel déstabilisateur incertain du régime en place mais également les effets pervers qu'elles produisent dans l'économie globale sont autant de critiques adressées à cet outil des relations internationales qui, malgré tout, continue de bénéficier de la faveur des décideurs.

La guerre en Ukraine présente un très bon cas d'étude des sanctions internationales et permet, sinon de donner une réponse ferme à la question de leur efficacité, du moins de mettre en valeur la complexité de l'utilisation de cet instrument diplomatique. La « forteresse Russie » s'est en effet engagée dans des réformes visant à rendre son écosystème économique et financier moins vulnérable aux acteurs extérieurs en même temps que les Occidentaux ont adopté une série de mesures fortes en dépit de la dépendance vis-à-vis de certains produits russes.

Il s'agira donc d'étudier l'état du débat doctrinal sur les sanctions économiques (I) avant de s'intéresser plus précisément aux conséquences en Russie (II) et en Europe (III).

L'efficacité des sanctions économiques

Une efficacité débattue

L'historicité des sanctions

Du blocus continental napoléonien à l'interdiction étatsunienne de 1807 de commerce avec la France et le Royaume-Uni, les sanctions économiques ont accompagné le développement de la globalisation économique et politique. Ce type de mesures de rétorsion a pourtant été plus ou moins abandonné tant les résultats politiques de l'arrêt de tout commerce étaient maigres au regard des effets très forts qu'avait à souffrir l'État qui punissait. Elles sont redevenues aujourd'hui un outil de rétorsion prisé du monde occidental post-interventionniste, un instrument de la guerre « zéro mort » avec pour objet d'inciter à des changements de régime, sinon de politique. Ces manipulations de l'économie visent clairement à altérer l'équilibre des forces politiques du pays voisin. Cela a été le cas de la Crimée, de l'Iran ou de l'Irak ; autant de cas qui ont néanmoins amené à relativiser les effets de telles sanctions.

La doctrine économique partagée

L'efficacité des sanctions économiques est douteuse ou, du moins, porte à nuancer les éloges qui en sont faites. Si les études s'accordent à reconnaître l'intérêt coercitif d'une telle politique vis-à-vis des coûts qu'engendrerait une intervention militaire¹, l'empirisme semble fixer à seulement 35% leur taux de réussite² – taux que certains jugent surestimés³. La doctrine économique est très partagée et cela tient largement à la difficulté de mesurer le succès des sanctions et à celle d'attribuer avec certitude à ces sanctions cette même réussite. Les sanctions à large échelle ont été le sujet de nombreuses critiques morales du fait de l'indifférence avec laquelle elles frappent tant civils que politiques. L'impact dévastateur pour le quotidien des citoyens du pays cible ont amené à opter plus récemment pour des sanctions ciblées envers la caste dirigeante ou les entreprises fer de lance de la stratégie internationale de l'ennemi. Ainsi, les actifs étrangers des oligarques russes ont par le passé déjà fait l'objet de sanctions occidentales tant pour la Géorgie en 2008 que pour l'annexion de la Crimée en 2014. Ces sanctions ciblées, pour leur apparent manque d'ambition, tendent à s'agréger en nuées jusqu'à ce qu'on ne puisse parfois plus les distinguer de mesures plus compréhensives. Par ailleurs, les études n'indiquent aucun gain politique systématique.

Les fondements économiques et politiques

Les hypothèses du modèle

Le postulat de départ est le suivant : la politique est une lutte compétitive pour le pouvoir et les ressources entre divers groupes sociaux et coalitions politiques (classes sociales, ethnies, groupes confessionnels, agences d'État, etc.). Les coalitions au pouvoir cherchent à s'y maintenir en construisant un consensus ou une légitimité assise sur un projet idéologique, des ressources matérielles ou la coercition. Le potentiel contestataire ou celui des forces du *statu quo* est nécessairement pris dans la trame économique en ce qu'il est soit producteur, soit consommateur, qu'il est lui-même un groupe social ou une corporation cible (financiers, investisseurs, entrepreneurs, travailleurs, etc.), qu'il vise certaines ressources (politiques ou matérielles).

Des effets différenciés dans le temps

À court terme

Les sanctions et leur potentiel déprimant pour la conjoncture économique modifient les rapports de force. L'économie nationale affectée peut perdre de sa superbe et tel gouvernement à la large assise populaire être amené à diminuer ses subventions énergétiques et alimentaires en direction des plus pauvres, s'aliénant une partie de ses soutiens. Il faut bien voir aussi que la structure du commerce a bien une valeur pour le sanctionnant autant que pour le sanctionné – ou bien ils ne commerceraient pas. Cette valeur est en elle-même potentiellement déstabilisatrice pour le régime qui impose les sanctions : renchérissement du coût de la vie, perte de parts de marché extérieur, rupture de chaînes d'approvisionnement – ou au contraire soutien populaire. Le cas français est éloquent : Emmanuel Macron, au Salon de l'agriculture puis dans son allocution télévisée du 2 mars 2022, a aussitôt prévenu de l'impact de la crise ukrainienne sur les Français pour essayer de prévenir d'éventuelles contestations.

À long terme

La reconfiguration de l'économie est plus déterminante. La composition change avec la destruction d'industries et l'émergence de nouveaux acteurs (contrebandiers, industries de substitut) qui déstabilisent le compromis social du régime. Par exemple, un régime fondé sur la coercition craint de ne pouvoir financer ses agents de l'ordre. De manière similaire, celui fondé sur une promesse d'enrichissement des classes moyennes *via* le commerce sera durement affecté par un fort ralentissement de la croissance et une clôture des marchés étrangers. Puisque les sanctions affectent différemment les groupes sociaux et le tissu économique, la pression économique générée par les sanctions ne correspond pas à celle qui pèse sur les dirigeants

(phénomène de ralliement autour du drapeau, capacité des dirigeants à dévier les coûts des groupes sociaux qui soutiennent le régime, etc.). Plus largement, la question est la suivante : les dirigeants, à la suite de sanctions économiques, sont-ils incités à changer de politique ?

L'effet boomerang des sanctions

L'investissement

Les sanctions agissent comme incitation. Leur levée doit accompagner l'abandon des pratiques dénoncées. Les agents économiques internalisent cependant un certain nombre d'anticipations associées à la fréquence de l'utilisation de l'outil économique et financier. Or, les investissements à l'étranger sont très tributaires du climat local des affaires et les financiers sensibles aux aléas. Il est donc attendu que les retombées économiques de la levée des sanctions attendues par l'Iran dans le cadre de la conclusion du deal nucléaire (JPCOA) ont été décevantes. Les banques et industries, par peur d'un retour des amendes, ne se sont pas précipitées sur ce nouveau marché. Le cas russe est semblable. L'amorce des conflits a déclenché le retrait définitif de Shell et BP de projets en Arctique russe, et la suspension des activités de Total. La confiance est une donnée essentielle pour les investisseurs et les sanctions économiques, de même que les réponses adoptées par le gouvernement russe (remboursement en rouble, gel des marchés, interdiction de sortie des capitaux), ne prêchent pas pour la crédibilité de ce marché émergent. Aussi, le risque est réel que les sanctions économiques ne tiennent de la punition plutôt que de la contrainte, auquel cas le régime paria, n'entrevoiant aucun levier d'amélioration de sa situation politique, pourrait radicaliser probablement encore sa position.

Le système monétaire et financier mondial

Comme avec la résistance antibiotique, l'usage de ces méthodes engendre des effets non désirables à long et moyen terme. Les ennemis potentiels de l'Amérique ont ainsi constitué de larges trésors de guerre pour que leurs banques centrales puissent défendre leur monnaie et le gouvernement bénéficier d'amples marges de manœuvre. De la même manière, émergent face au système financier étatsunien des concurrents comme le Cross-Border Interbank Payment System (CIPS) de Shanghai ou le système de paiement interbancaire russe, alternatives à SWIFT basé à Bruxelles ; la New Development Bank⁴ ou la Asian Infrastructure Investment Bank lancée comme potentielle rivale de la Banque mondiale. Ces intermédiaires sont sujets à moins de pressions de la part des Occidentaux et agrègent les acteurs d'un nouvel ordre mondial (BRICS, Arabie Saoudite, etc.). Ainsi, depuis l'annexion de la Crimée, environ un cinquième des transactions de l'industrie bancaire russe sont désormais menées via le CIPS. Enfin, la suprématie du dollar, argument d'extraterritorialité du droit américain, a fait augmenter significativement les réserves de change

en d'autres monnaies des banques centrales étrangères. L'économie russe, depuis 2014, poursuit une politique de dédollarisation. La Banque centrale russe a par exemple vendu tous les bons du Trésor américain qu'elle détenait et a porté à 13% ses réserves détenues en renminbi⁵. Il est intéressant de noter aussi que l'euro, intermédiaire des échanges solide et échappant en principe aux sanctions américaines⁶, gagne ici des « parts de marché » dans le commerce international. Cette monnaie afflue *via* les contrats gaziers avec les pays de l'UE et renfloue les réserves de la Banque centrale de Russie. À long terme, ce sont donc des routes financières alternatives qui se dessinent.

Les perspectives d'effets des sanctions sur le régime Russe

Effets économiques

Le cas de la Crimée en 2014

Avant l'annexion de la Crimée, les échanges commerciaux avec l'UE représentaient 51% des exportations russes, faisant de cette économie une cible vulnérable. La chute du PIB (7% de croissance dans les années 2000 et 2% en 2013) tient d'un ralentissement structurel – fortement lié au prix du baril – et il est difficile d'évaluer le poids des sanctions occidentales. En revanche, en 2014, les fuites de capitaux ont atteint 51 milliards de dollars au premier trimestre et 130 milliards de dollars au dernier trimestre. L'inflation a culminé en 2015 à 17%⁷ et cette dévaluation a accentué le poids de la dette au vu de l'importance des emprunts étrangers dans les bilans des banques russes. La crise s'est donc propagée d'abord *via* le secteur financier et bancaire. La Crimée est pourtant demeurée territoire russe *de facto*, à défaut de l'être *de jure*, et ces sanctions n'ont pas empêché la continuelle modernisation de l'armée jusqu'à son emploi dans l'invasion de l'Ukraine. Surtout, les effets géographiquement différenciés des sanctions prètent à s'interroger sur l'unité des alliés dans leur maintien. Les États-Unis qui, en 2022, ont décrété un embargo sur les importations d'hydrocarbures peuvent très bien se passer des exportations russes d'hydrocarbures du fait de la diversification de leurs approvisionnements et de stocks, d'une part, et de leur statut de producteur, d'autre part. Il n'en va pas de même pour les Européens. Le cas des sanctions de 2014 l'illustre. En l'espèce, si le commerce russo-américain n'avait pas souffert, les relations commerciales entre la Russie et la France avaient baissé de 13%, et jusqu'à 85% avec Chypre⁸.

Les sanctions financières de 2022

À court terme

Ces sanctions sont « sans précédent » selon les responsables occidentaux. Cette appréciation doit

être nuancée au regard du précédent iranien qui, lui aussi, avait été exclu de SWIFT, avait vu ses actifs à l'étranger gelés et subit un embargo. Aussi, la chute de 40% du rouble et l'enchérissement des taux d'intérêt à 40% ne plaident pas pour la qualification des sanctions de « ciblées » : elles affecteront fortement les civils. Les acteurs politiques européens escomptent disputer par les effets concrets de ces sanctions aux discours politiques et propagandistes du Kremlin le cœur des citoyens. C'est une guerre de la télévision et du frigo. Surtout, les fabuleux excédents dégagés par la Fédération de Russie s'appuient d'abord sur l'exportation d'hydrocarbures qui, eux, du fait de la dépendance européenne, ont été largement épargnés. Pourtant, l'institut économique de Kiel chiffre à 2,9% la variation négative du PIB qu'engendrerait l'arrêt net des exportations vers les partenaires commerciaux occidentaux. Si ces mesures s'attaquent donc bien au trésor de guerre russe pour l'empêcher de maintenir à flot son économie (exclusion de SWIFT, gel des actifs de la Banque centrale russe détenus à l'étranger), elles le font néanmoins de manière incomplète, et affectent en premier lieu les populations civiles.

À long terme

En ce qui concerne les interdictions d'exportations vers la Russie de produits stratégiques qui pourraient alimenter sa machine de guerre, ce que souligne l'économiste Mancur Olson à propos des enseignements économiques de l'expérience historique de la Seconde Guerre mondiale, c'est qu'il n'existe aucun bien essentiel. En témoignent la guerre à l'économie de l'Allemagne nazie à laquelle se livrèrent sans succès les Alliés ou encore la situation alimentaire de l'Angleterre malgré le blocus maritime. La Russie trouverait donc sûrement à terme des partenaires commerciaux ou des produits alternatifs mais ces sanctions affecteraient sa capacité de modernisation à court terme et vraisemblablement son attractivité pour les investissements à long terme. En somme, les sanctions pourraient priver la Russie de capacités futures critiques de modernisation de ses infrastructures et de son économie. Il s'agit principalement de son accès aux technologies sensibles – et aux fonds suffisants pour les déployer – mobilisées dans la transition énergétique et des grands projets d'exploitation des ressources de son territoire – notamment les hydrocarbures et les nouvelles routes commerciales en Arctique.

Effets politiques

L'oligarchie économique et financière

L'observateur critique est en droit d'être également sceptique sur les rétorsions économiques qui visent les oligarques (gels des avoirs et des investissements), ces magnats liés au Kremlin dont les 1% les plus riches totalisent 58,2% de la richesse privée du pays⁹. La réponse occidentale escompte affaiblir l'entourage de Poutine afin de l'isoler politiquement et de le dissuader de persévérer dans

la voie de la force en le privant de ses soutiens politiques et financiers. Néanmoins, rappelons que ces mêmes oligarques tiennent leurs prébendes de connivence avec le chef d'État. Plus encore, la grande oligarchie de l'économie de transition d'Eltsine a été portée disparue pour laisser place, sous l'ère Poutine, à une **nouvelle génération** de riches investisseurs et capitaines d'industries affidés du pouvoir. Il est peu vraisemblable que ces tycoons affligés mordent la main qui les nourrit en se structurant en opposition crédible du pouvoir. Preuve en est que face aux **pertes gigantesques** qui menacent le pouvoir de ces magnats, les protestations ont été bien timides. Cela est d'autant plus vrai que la situation en Ukraine ne plaide pas en faveur d'un assouplissement du régime poutinien, ce qui renforcerait les craintes des oligarques pour leur situation matérielle. En témoigne la loi en discussion à la Douma sur un durcissement des peines portant à quinze ans d'emprisonnement la menace aux intérêts de l'État, terme assez large pour pouvoir en faire « bénéficier » les opposants politiques. Par ailleurs, les deux décades de pouvoir poutinien et le cas de l'oligarque Khodorkovski emprisonné dix ans puis exilé, ou encore l'exil et les circonstances troubles de la mort de Boris Berezovsky prêtent à la prudence.

L'opposition politique et les citoyens

Quand les estomacs crient, la raison se tait. Le nerf de la guerre, pour certains stratèges, se situerait dans les conditions de vie des citoyens. Autrement dit, la stabilité d'un régime doit beaucoup au consentement et ce dernier à la qualité de vie que le premier garantit. C'est ainsi que le III^e Reich tentait d'affamer l'Angleterre par un blocus des importations ou que les États-Unis espéraient depuis 2006 le renversement du régime théocratique iranien – ou du moins que des pressions politiques intérieures suffisantes poussent les gouvernants à arrêter le programme d'enrichissement d'uranium. Dans le cas de la Russie cependant, les sanctions post-Crimée ont été utilisées *a posteriori* par le Kremlin pour légitimer son discours se posant en victime d'une agression occidentale et, partant, à rallier autour du drapeau la nation. La difficulté du cas russe tient à ce que le Kremlin assimile bien plus volontiers les rétorsions économiques de grande ampleur à des actes d'intervention militaire conventionnelle. En 2022, les manifestations hostiles à la guerre en Ukraine rapportées dans nos médias ne garantissent en rien qu'un phénomène patriotique similaire à celui de 2014 se reproduise. Le pacte poutinien avec son peuple était double : retour de la grandeur russe sur la scène internationale et retour de la prospérité, c'est-à-dire une rupture ferme des années quatre-vingt-dix où la Russie avait statut de co-prince déchu et était embourbée dans un marasme économique. Le premier critère est en toute hypothèse atteint, mais au prix de la seconde. Si la paupérisation globale engendrée par les sanctions économiques pourrait animer un esprit d'opposition, il est peu vraisemblable que de la déstructuration de cette même opposition naisse une véritable opposition au régime. Déstabiliser un projet politique par des mesures économiques s'appuie en fait nécessairement sur une opposition préexistante. Aussi, il faut reconnaître que ces sanctions, comme ce fut le cas en Iran, tendent souvent à radicaliser les

gouvernants. Les dommages sont donc doubles pour les citoyens, paupérisation économique et répression accentuée, pour des gains internationaux nuls ou quasi nuls pour les pays sanctionnants.

Effets géopolitiques

Dans les bras chinois

Les effets des mesures de rétorsion économique gagneraient à être étudiés au regard de la posture chinoise. La Chine et la Fédération de Russie convergent stratégiquement dans leur volonté de proposer un ordre mondial alternatif où les Occidentaux ne bénéficieraient pas de cette rente de situation postérieure à la Seconde Guerre mondiale. Ce sont deux partenaires importants, tant sur le plan économique que politique, et désormais également sur le plan militaire. La Russie est devenue un acteur majeur du marché obligataire chinois avec près de 140 milliards de dollars d'avoirs, un deuxième gazoduc est projeté entre les deux pays. Que le dirigeant chinois souligne son « amitié » envers la Russie « solide comme un roc » malgré les événements en Ukraine ne doit néanmoins pas cacher l'asymétrie de cette relation. L'économie russe est semblable à celle d'une grosse province chinoise, la Chine n'est que le deuxième partenaire économique de la Russie après l'Union européenne, et Moscou n'acompte que pour environ 2% de la valeur du commerce international de Beijing (Pékin)¹⁰. Pour le Kremlin, la diversification des débouchés pour sa filière gazière est loin d'avoir aboutie : Force de Sibérie 1 achemine cinq milliards de mètres cube en Chine et Force de Sibérie 2 n'est pas même encore lancé, contre les 50 milliards du seul Nord Stream 1 dans la Baltique, entre la Russie et l'Europe, promis au doublement de son volume à terme. Xi Jinping, qui affirme « comprendre » l'intervention en Ukraine, s'est abstenu lors du vote au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) et a pleinement ouvert ses marchés aux exportations de blé de la Russie. Si jusque-là la Chine a pu discrètement soutenir Poutine, cela ne se fera pas sans contrepartie. Par ailleurs, les projets géopolitiques de la Chine n'ont aucun intérêt à un enlisement du conflit qui compromettrait sa stratégie européenne, notamment en Ukraine et en Pologne, deux partenaires clefs du plan d'infrastructure des nouvelles routes de la soie aujourd'hui, qui ennemi de l'allié russe, qui rentré dans le rang européen. Ce conflit teste en réalité la détermination des Européens, souvent moqués pour leur absence d'ambition par les officiels chinois, à défendre leur modèle et leur position géoéconomique et géostratégique. Le consentement des Européens à s'infliger des désagréments économiques pour sanctionner massivement Poutine serait une des grandes surprises du conflit si les Européens avaient poursuivi les pénalités également dans le domaine énergétique. L'impact serait dans un tel cas significatif : dans le cas d'un embargo partiel, la Russie serait tentée de rétablir ses marges en enchérissant le prix du baril ; dans le cas d'un embargo total, la carence en énergie aurait un impact

retentissant sur la croissance et le confort de vie des Européens, autant que sur les rentrées de devises étrangères en Russie¹¹.

Les effets sur les pays de l'Union européenne

Les retombées de court terme

La réaction des marchés

Le conflit armé **devrait affecter** les marchés *via* trois médiums : les sanctions financières, le prix des matières premières, et les ruptures de chaînes d'approvisionnement. La Russie est le troisième plus gros exportateur de pétrole au monde, à l'origine d'à peu près un baril sur les dix consommés par l'économie mondiale. Déjà à un pic historique depuis la crise de Crimée de 2014, les prix ont encore augmenté avec le début des hostilités. 40% de la consommation européenne de gaz proviennent de la Russie, ce qui affectera effectivement les consommateurs européens. Les deux cobelligérants sont les greniers à grains du monde, avec un quart des exportations totales. Enfin, les cours des métaux essentiels tels que le nickel ou le palladium ont touché des hauts historiques alimentés par la peur d'une poursuite aggravée des sanctions. Les marchés financiers sont hautement intégrés et cette crise ouvre vraisemblablement une période durable de volatilité financière couplée à une inflation qui s'installe dans le paysage. Avec la montée du prix des hydrocarbures, certaines institutions financières conjecturent que les bénéfices engendrés par la Russie compenseront l'augmentation par les sanctions internationales du prix des transactions financières. Cette envolée des matières premières et métaux, à l'image du palladium utilisé dans les micro-processeurs, ainsi que la disparition d'un acteur stratégique de ces marchés pourraient ralentir la production mondiale. Par ailleurs, les banques et autres institutions financières sont d'ores et déjà en alerte quant aux cyberattaques punitives dont ils pourraient faire l'objet. Enfin, à l'image de la Corée du Nord qui avait frappé les portefeuilles d'actifs financiers et de cryptomonnaies de particuliers et d'institutions pour se procurer des monnaies étrangères, la Russie pourrait adopter une posture littéralement offensive pour tenter d'enrayer l'impact des sanctions étrangères et d'augmenter ses réserves de devises étrangères.

Réfugiés

La guerre a d'ores et déjà provoqué l'exil vers l'ouest de plus de trois millions d'Ukrainiens selon le Haut Commissariat aux réfugiés, soit 9% de la population en une quinzaine de jours – sans compter les populations déplacées. Le **Haut Commissariat aux réfugiés** estime dans ses premières prévisions la vague migratoire à quatre millions – chiffre fréquemment revu à la hausse. Ce nombre

est à mettre en perspective avec les 1,5 million de réfugiés syriens qui avaient manqué de dissoudre l'Union. Toutefois, si le nombre est très conséquent, les migrants peuvent s'appuyer sur une large diaspora depuis les années 1990, une proximité culturelle et des accords juridiques avec les pays européens. Depuis 2017 par exemple, les Ukrainiens sont dispensés d'autorisation de séjour dans l'Union européenne, les gouvernements ayant annoncé leur octroyer d'office le statut de protection temporaire, et pouvant vraisemblablement compter sur le soutien de la diaspora de quelque 1,3 million d'expatriés installés au sein de l'UE. Peut-être ces forces ukrainiennes expatriées ont-elles le potentiel de se structurer en force politique alternative à un gouvernement fantoche installé par Moscou, ou bien en opposition crédible et déstabilisatrice pour la diaspora ukrainienne en Russie (plus d'un million) ; elle constitue en tout cas, avec la solidarité que ressentent les opinions publiques des démocraties européennes, une incitation pour les gouvernements à réagir avec vigueur et pourrait ainsi faire changer d'échelle le conflit (la Russie n'a pas clairement établi dans sa doctrine si à des sanctions économiques encore plus vigoureuses elle ne rétorquerait pas par l'usage d'armes conventionnelles).

Les retombées de long terme

Les paradis fiscaux

Les pays occidentaux ont mis en place un véritable bouclier destiné à isoler la finance russe des systèmes internationaux. Mais ce bouclier est en fait une passoire et la Russie profite de paradis fiscaux, dans l'UE même. Les Pays-Bas, mais surtout Chypre, sont des plaques tournantes par lesquelles transitent la majeure partie des investissements directs étrangers. Déjà en 2020, les *Cyprus Papers* d'Al Jazeera révélait que près de 1000 passeports dorés avaient été attribués par l'île. Ces passeports accordent la nationalité chypriote et, partant, la nationalité européenne, contre de gros investissements. La crainte que de telles dispositions existantes dans divers pays, dont le Royaume-Uni qui accueille sur son sol de nombreux oligarques, servent au blanchiment d'argent ou au contournement des sanctions internationales est forte.

Le statut de l'euro et les monnaies

La Russie poursuit depuis une dizaine d'années une politique de réduction de la vulnérabilité du pays aux sanctions intentionnelles. La décision antérieure à l'invasion de l'Ukraine de légaliser, encadrer et accepter les crypto-monnaies semble s'inscrire dans la stratégie de dédollarisation de l'économie et de prévention des futures sanctions occidentales. Aussi, cette volonté d'échapper à l'emprise monétaire des États-Unis pourrait en fait peut-être étonnamment bénéficier à la devise de l'Union. L'euro est une monnaie de réserve de valeur dans le système monétaire international : sa valeur, du fait d'une inflation très faible, est stable, et son usage largement partagé du fait de la

stature économique des Vingt-Sept. Si le dollar a toujours, en revanche, dominé les échanges et donc assuré que les États-Unis puissent toucher tous les pays par des sanctions économiques, l'utilisation régulière de ces dernières a poussé ses rivaux à développer des réserves de change diversifiées où l'euro tient en effet une place de choix. Il est donc manifeste que l'usage abusif de cet instrument économique incite les acteurs à construire des systèmes d'échanges alternatifs qui diminuent d'autant l'emprise des pays étrangers.

L'acte fondateur de la défense européenne ?

L'autonomie stratégique face aux sanctions

Les sanctions économiques et les conditions de commerce qui se durcissent avec la Russie sont un défi pour l'Europe mais aussi une occasion d'enclencher une nouvelle dynamique. La Russie, si elle ne paraît pas être un partenaire commercial incontournable comme nous l'avons vu plus haut, est essentielle dans certains secteurs tels que le lithium, l'aluminium, le gaz (38% des importations en Europe viennent de Russie et jusqu'à 66% en Allemagne) ou encore le pétrole. Dans l'immédiat, les chaînes d'approvisionnement alternatives ne pourront pas suffire à compenser la fermeture de ces routes commerciales : les usines de traitement du gaz naturel liquéfié (GNL) sont insuffisantes, les métaux rares manquent aux industries, les réserves d'hydrocarbures sont trop basses et les oléoducs en provenance du Maghreb n'enrayeront pas la montée dramatique des prix de l'énergie. La situation est critique. Selon les modélisations de la Banque centrale européenne (BCE), un rationnement de 10% du gaz se traduirait par un choc de - 0,7% de croissance. Cette **situation préoccupante** pourrait donner l'élan nécessaire à la construction d'un appareil énergétique commun. Il pourrait s'agir d'investissements européens dans des infrastructures de redistribution (le flux des pipelines est parfois non réversible, ce qui compliquerait une redistribution des réserves européennes d'hydrocarbures), d'accords de compensation énergétique entre pays, de projets de construction de centrales nucléaires et de parcs énergétiques renouvelables et de diversification et sécurisation des approvisionnements des matériaux essentiels et, enfin et surtout, d'inclure l'autonomie stratégique dans la stratégie de décarbonation du Pacte vert¹².

Les impératifs du conflit et l'Europe de la défense

Au-delà des sanctions économiques et des retombées sur les économies européennes que nous avons déjà explicitées, cette crise a montré la vulnérabilité de la défense européenne. D'abord, celle-ci souffre d'un déficit d'équipements et d'investissements. Les études parlementaires¹³ ont montré par exemple qu'une seule semaine de conflit de haute intensité pourrait suffire à épuiser les stocks français de munition. De la même façon, la recherche et le déploiement de technologies de pointe souffrent de sous-investissements chroniques. Il est également possible de citer le

besoin d'organisation de forces cybernétiques ou encore le rattrapage technologique russe qui maîtrise la technologie hypersonique. Cela amène un dernier point qui est celui de la construction d'une véritable industrie de défense, ultime étape de l'autonomie stratégique, qui ne se fera pas sans une volonté affirmée des Européens, à la manière du *Buy American Act*, de promouvoir et soutenir ces industries majoritairement françaises.

1. David Baldwin, *Evaluating Economic Sanctions*, 1985.
2. Gary Hufbauer, Jeffrey Schott, Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered*, 1990.
3. Robert Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work", *International Security*, n°2, vol. 22, 1997.
4. La « banque des BRICS ».
5. Ou yuan, devise nationale de la République populaire de Chine.
6. En principe seulement, car il est fréquent que des entreprises européennes se plient aux volontés de leur puissant voisin outre-Atlantique, malgré la légalité de leurs comportements au regard du droit continental. Ces entreprises ou intermédiaires financiers affectent donc les comportements des interlocuteurs qui utilisent l'euro comme intermédiaire des échanges.
7. *Union européenne/Russie : les sanctions et après ?*, [rapport d'information n° 486 du Sénat](#), déposé le 4 juin 2015.
8. *Ibid.*
9. Estimation du Crédit suisse, [Global Wealth Report 2020](#).
10. Eurostat, 2020.
11. Précisons ici que la France, assise sur une des plus grandes réserves de gaz de schiste parmi les Européens, a fait le choix de ne pas l'exploiter.
12. Plusieurs scénarios vraisemblablement complémentaires : réduction des besoins des industries énergivores, investissements de conservation énergétique comme l'isolement des bâtiments, plans européens d'urgence énergétique désignant à la fois des industries énergétiques non essentielles et des mesures d'économie énergétique.
13. *Actualisation de la loi de programmation militaire 2019-2025*, rapport d'information de Christian Cambon et autres, au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, 16 juin 2021.