

À quoi bon les sanctions européennes contre la Russie ?

Europe (/international/europe)



(/journaliste/sabine-verhest-5ae1c3f2cd704297e73d1128)

Sabine Verhest

Abonnés

Publié le 02-05-21 à 14h15 - Mis à jour le 03-05-21 à 09h28

Les mesures restrictives européennes se multiplient mais n'ont guère permis d'infléchir la ligne politique et diplomatique russe.



◀11

La Russie et l'Union européenne sont engagées dans un bras de fer (<https://www.lalibre.be/international/europe/l-union-est-confrontee-au-bras-de-fer-entre-certains-etats-membres-et-moscou-608b07ef7b50a616928ef048>) dont on ignore jusqu'où il pourra bien mener. Vendredi dernier encore, Moscou a sanctionné huit responsables européens, dont le président du Parlement David Sassoli et la vice-présidente de la Commission Vera Jourova. Il faut bien constater que les mesures restrictives européennes

n'ont guère permis d'infléchir la ligne politique et diplomatique russe. La Crimée n'a pas été rendue à l'Ukraine, la paix n'a pas été proclamée dans le Donbass, les ingérences dans les espaces aériens, maritimes et cyber des États membres n'ont pas cessé, la répression s'est dramatiquement accentuée en Russie, des opérations des services secrets russes - empoisonnements, sabotages - ont été perpétrés sur le territoire européen, des diplomates ont été expulsés à tour de bras. Dans ce contexte, à quoi bon les sanctions ?

Quelles mesures restrictives de l'Union européenne sont-elles en vigueur ?

Un petit rappel pour commencer. L'Union a progressivement imposé, depuis 2014, des sanctions en réaction à l'annexion de la Crimée par la Russie et la guerre hybride menée dans l'est de l'Ukraine (<https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine/>). Ces mesures frappent le pays à plusieurs niveaux. Il y a des mesures diplomatiques et des restrictions à la coopération économique : les sommets Union-Russie ont été suspendus, Moscou n'est plus invité aux sommets du G8, la Banque européenne d'investissements et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement ne financent plus d'opérations dans le pays.

Il y a aussi des sanctions économiques ciblant les échanges dans des secteurs spécifiques : elles limitent l'accès aux marchés des capitaux de l'Union, imposent un embargo sur les exportations et importations d'armes, restreignent l'accès de la Russie à certains services et technologies sensibles pouvant être utilisés pour la production et l'exploration pétrolières. Prolongées tous les six mois, ces sanctions sont liées à la mise en œuvre des accords de Minsk - ce qui les rend très difficiles voire impossibles à lever - et ont fait l'objet de contre-sanctions russes (dont on se rappelle qu'elles avaient par exemple eu des conséquences sur l'exportation belge de poires). Il y a également des mesures limitant les relations économiques avec la Crimée et Sébastopol, renouvelables tous les ans, qui prévoient notamment l'interdiction des importations de marchandises en provenance de ces territoires annexés.



© AFP

Et puis il y a les mesures restrictives individuelles, revues tous les six mois, avec gel des avoirs et restrictions à l'entrée sur le territoire de l'Union européenne, qui visent désormais 177 personnes et 48 entités compromettant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. Le fait que ces sanctions soient renouvelables "*permet plus de flexibilité que l'imposition d'un régime de sanction général*", relève Laetitia Spetschinsky, chargée de cours à l'UCL et spécialiste du partenariat euro-russe. "*Les sanctions ne sont efficaces que la veille du jour de leur imposition et la veille du jour de leur levée, c'est le moment où il y a un levier d'influence. Le fait de multiplier les moments où la sanction pourrait être levée est une plus-value en termes d'efficacité.*"

L'affaire ukrainienne n'est pas la seule qui a valu à des personnalités russes d'être ciblées par l'Union. L'homme d'affaires Evgeni Prigojine, surnommé "*le chef de Poutine*" (dans le sens cuisinier du terme), fait l'objet de mesures similaires depuis le 15 octobre dernier. La raison en est que le groupe Wagner, société paramilitaire avec laquelle il "*entretient des relations étroites, y compris financières*", "*a contribué à saper la stabilité de la Libye et à compromettre l'émergence d'un processus pacifique*", selon l'Union. Le directeur du

Service fédéral de sécurité (FSB), Alexandre Bortnikov, se retrouve aussi, parmi d'autres, sur la liste des personnalités et entités soumises à sanctions pour leur responsabilité, elles, dans l'empoisonnement d'Alexeï Navalny. Plus récemment encore, le 2 mars, l'UE a ciblé, dans le cadre de son tout nouveau régime mondial de sanctions en matière de droits de l'homme, quatre hauts fonctionnaires russes, dont le président du comité d'enquête de la Fédération Alexandre Bastrykine, impliqués dans les procédures judiciaires engagées contre l'opposant et dans la répression menée contre ses partisans. Ils ont été rejoints le 22 mars par des responsables de la répression contre les personnes LGBT et les opposants politiques en Tchétchénie.

Quelle est l'efficacité des sanctions ?

Les sanctions sont nombreuses donc. Sont-elles efficaces ? Leur premier succès est à chercher ailleurs qu'en Russie, pense Cyrille Bret, maître de conférences à Sciences-Po Paris et codirecteur du site de géopolitique EurAsia Prospective : dans "*la constance dans l'unité des États membres pour renouveler et même compléter ces sanctions semestre après semestre*", et à l'unanimité qui plus est. Ce n'était pas gagné, "*alors même que la Russie a tout fait pour exacerber les divergences internes, par le biais des solidarités historiques (Chypre, Grèce, Bulgarie), des partis populistes européens, de l'octroi de tarifs préférentiels d'hydrocarbures (Hongrie, Italie), du projet Nord Stream 2 (Allemagne) ou encore de la fourniture de masques (Italie) et de la diplomatie du vaccin Sputnik V (Italie, Slovaquie, Hongrie, Autriche)*", relève encore Cyrille Bret dans le document (<https://institutdelors.eu/publications/union-europeenne-russie/>) publié par l'Institut Jacques Delors, *Union européenne/Russie. Les sanctions et après ?. "Le premier résultat des sanctions, c'est de fournir un ciment à la position européenne sur la Russie."*

Il faut cependant bien constater que les mesures restrictives européennes n'ont guère permis d'infléchir la ligne politique et diplomatique russe. "*Pour un changement d'attitude du gouvernement, il faudrait réussir à infliger une crise économique majeure en Russie qui provoquerait un soulèvement populaire, mais ce n'est ni dans les cartons ni dans l'intérêt de l'Union européenne*", estime Laetitia Spetschinsky. De toute façon, constate Aude Merlin, professeure à l'ULB et spécialiste de la Russie, "*la population russe a une très grande résilience, une incroyable patience et une capacité inouïe à encaisser la paupérisation et à survivre grâce sa propre débrouille. Il ne faut pas que ceux qui édictent les sanctions parient sur une augmentation de la colère et de l'exaspération de la population et, par conséquent, sur une insurrection sociale face au pouvoir. L'évolution du régime russe à moyen et long termes dépend d'autres facteurs, notamment de la solidité des pactes scellés entre les élites. En outre, on sait aussi que les sanctions peuvent en*

interne produire l'effet inverse des résultats escomptés : resouder la population russe autour des dirigeants, qui peuvent jouer de la rhétorique de la forteresse assiégée et en appeler à la solidarité nationale et au patriotisme face à un monde extérieur hostile qui voudrait affaiblir la Russie. La figure présidentielle continue, pour une grande partie de la population, à incarner ce contrat social", analyse Aude Merlin.



© AP

"Il y a un relatif consensus sur le fait que les sanctions ne sont pas faites pour changer le comportement de la Russie, mais pour exprimer la désapprobation par rapport à des actes précis qui ne peuvent rester impunis, que ce soit l'annexion de la Crimée ou la détention arbitraire d'Alexeï Navalny", embraie Laetitia Spetschinsky. "Elles sont utiles à des fins intérieures de communication." Conçues "en priorité pour le public des démocraties", ajoute Aude Merlin, "pour envoyer aux sociétés européennes un message, dire que l'UE ne reste pas inactive et réagit". Elles permettent aussi d'envoyer un message de soutien aux défenseurs des libertés en Russie.

Mais "ce n'est pas parce que le succès n'est pas à portée de main qu'il faut se résigner", estime Cyrille Bret. Car la politique européenne a malgré tout des effets, selon lui. Elle a "limité le développement économique de la Russie", "placé Moscou dans une position de

devoir se justifier perpétuellement sur la scène internationale" et "exercé une pression sur les cercles du pouvoir" russe. Si les sanctions n'ont pu "produire des effets immédiats et massifs", elles "contribuent à établir un rapport de force dans le temps". "C'est une façon pour l'Union européenne de peser sur le long terme", sans quoi "nous n'obtiendrons rien, ni la préservation de nos intérêts ni le respect de nos valeurs".

Que manque-t-il à la tactique européenne des sanctions ?

Pour Cyrille Bret, "les Européens ne s'en tirent pas si mal, surtout face à un adversaire très compliqué qui ne joue pas du tout selon les mêmes règles du jeu que nous". Selon Aude Merlin, en revanche, "ils sont très mal préparés face à ce régime de gens rompus à des stratégies extrêmement fortes et articulées, qui savent très bien comment se comporter face aux fragilités de l'UE comme l'a d'ailleurs fait [le ministre des Affaires étrangères] Sergueï Lavrov avec [le Haut représentant européen] Josep Borell (<https://www.lalibre.be/international/europe/l-union-confrontee-a-l-humiliation-infligee-par-la-russie-6022f4a37b50a652f7c490af>). Les démocraties ne savent pas parler aux régimes autoritaires, elles sont souvent démunies. Et Moscou favorise toujours les relations bilatérales avec les États, ce qui lui permet de jouer des faiblesses de l'UE", rappelle le Pr Merlin. "Le seul langage que la Russie comprend, c'est la force. Si l'Union avait une vraie politique de défense, Moscou la respecterait." Mais elle n'en a pas.



Il s'agit dès lors de cibler le nerf de la guerre. "Ne visant pas de façon névralgique le cœur du pouvoir, les sanctions actuelles ne font pas très mal." Aussi, pour ceux qui en demandent plus, devraient-elles "cibler les oligarques proches du Kremlin, piquer au vif ceux dont les enfants étudient dans de grandes universités européennes, ceux qui ont des villas en Sardaigne ou sur la Côte d'Azur. Ces gens ont énormément d'argent et n'ont pas envie qu'on touche à tout cela", note le Pr Merlin. Il n'existe pas de base légale pour sanctionner les oligarques, indique Laetitia Spetschinsky. Mais les États membres pourraient, s'ils en avaient vraiment la volonté, lutter contre le blanchiment d'argent russe sur leur propre territoire et mettre ainsi "l'excellence européenne au service de ses objectifs de politique étrangère". "Cela ferait mal aux oligarques russes sans dénoncer urbi et orbi une politique." On peut aussi, poursuit-elle, "cibler l'ensemble de l'économie russe en la déconnectant du système Swift d'échanges internationaux. Ce n'est pas viser des oligarques proches mais ce sont eux qui en souffriront le plus".

Cela dit, Laetitia Spetschinsky pense plutôt, pour sa part, qu'"on gagnerait beaucoup à adopter une diplomatie moins vocale, ce serait plus efficace". "La politique européenne devrait se détacher de la stratégie du porte-voix qui, tout le temps, redit au monde sa vocation de changer le comportement de ses partenaires. C'est irritant pour le partenaire de s'entendre sermonner sur son comportement. Agir plus discrètement permettrait au partenaire de changer de stratégie sans perdre la face", pense-t-elle. En jouant de sa "force de frappe économique inégalée", en menant "une diplomatie qui parle moins et agit plus", l'Union pourrait "engranger plus de résultats tangibles, obtenir des petites victoires discrètes, qui seraient tout à son honneur." Mais, regrette-t-elle, "cela ne correspond pas du tout aux priorités de l'Union européenne qui a besoin d'afficher cette croisade normative en termes de politique intérieure et de crédibilité internationale".

Cyrille Bret pense aussi que l'Union a des arguments à faire valoir, bien plus en position de force qu'elle ne le pense. "La Russie a besoin de l'Union bien plus que l'inverse" - de ses technologies ou de ses achats énergétiques par exemple -, "l'attractivité de l'UE pour les Russes ne doit pas être sous-estimée comme levier d'action". Les sanctions permettent alors d'asseoir la position européenne. "Débarrassée de son complexe de Gulliver, elle peut obtenir des concessions significatives de la Russie dans les années qui viennent si elle part des sanctions comme d'une base de négociation, érige les concessions tangibles et limitées en méthode et ne renie ni ses principes ni ses intérêts en Russie", estime M. Bret. "Les sanctions ne sont pas une fin mais le moyen d'obtenir des concessions favorables à l'Europe en échange de leur démantèlement contrôlé."