

VI / La politique commerciale comme arme diplomatique de l'Union européenne contre la Russie

Aya Elewa

Depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, le Conseil européen a adopté dix paquets de sanctions économiques vis-à-vis de la Russie.

Les sanctions économiques cherchent à entraver les relations commerciales et financières avec un pays en représailles de sa politique jugée préjudiciable. Les sanctions peuvent être globales, interdisant toute activité commerciale à l'égard d'un pays entier, ou elles peuvent être ciblées, bloquant les transactions par et avec des entreprises, des groupes ou des individus particuliers.

Les sanctions économiques européennes vis-à-vis de la Russie consistent en des restrictions à l'importation et à l'exportation de certains produits. Le choix des produits répond à l'objectif de maximiser les conséquences négatives des sanctions sur l'économie russe tout en limitant les effets sur les entreprises et les citoyens européens.

La liste des produits sanctionnés varie des biens de luxe jusqu'aux produits pétroliers. Concernant l'interdiction à l'exportation, la liste des produits comprend, entre autres, les biens à double usage, c'est-à-dire des biens susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire.

L'objet de ce chapitre est de résumer les sanctions imposées par l'Union européenne (UE) à la Russie en présentant l'état des échanges commerciaux bilatéraux avant de présenter une analyse de l'efficacité de ces restrictions une année après le début de la guerre.

Le processus des sanctions au sein de l'Union européenne

L'UE impose des sanctions (fréquemment appelées mesures restrictives) dans le cadre de sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Comme l'UE ne possède pas de force militaire conjointe, de nombreux dirigeants européens considèrent les sanctions comme l'outil de politique étrangère le plus puissant à leur disposition. Les politiques de sanction doivent être votées à l'unanimité au sein du Conseil de l'Union européenne. Les décisions entrent en vigueur après leur publication dans le *Journal officiel* de l'UE.

Depuis sa création en 1992, l'UE a imposé des sanctions plus de trente fois (en plus de celles mandatées par l'Organisation des Nations unies). Les sanctions globales que l'UE a imposées à l'Iran en 2012 — qui ont été levées plus tard en 2015 dans le cadre de l'accord nucléaire — marquent un changement d'orientation pour l'UE, qui avait précédemment cherché à limiter les sanctions à des individus ou des entreprises spécifiques. Les États de l'UE peuvent également imposer des sanctions plus sévères de manière indépendante au sein de leur juridiction nationale.

L'évolution des mesures adoptées par l'Union européenne

Les sanctions adoptées à la suite de l'invasion de l'Ukraine par l'armée russe s'ajoutent aux mesures déjà adoptées depuis 2014 après l'annexion de la Crimée et de Sébastopol.

Ces mesures restrictives comprennent des sanctions individuelles, des sanctions économiques et des mesures diplomatiques.

Le premier paquet de sanctions a commencé, en février 2022, avec le gel des avoirs du président russe et la restriction de l'accès de la Russie aux marchés et services financiers de l'UE. Ensuite, les trains de sanctions se sont progressivement succédé, variant de l'interdiction de survol et de l'exclusion des banques russes du système SWIFT¹ à la suspension des activités de diffusion dans l'UE des médias russes. Dès mars 2022, l'UE a commencé à adopter des restrictions commerciales concernant le fer, l'acier et les produits de luxe. Le dixième et dernier paquet de sanctions adopté par l'UE remonte au 25 février 2023 (date

¹ La Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) assure le bon fonctionnement des paiements internationaux *via* des transferts interbancaires.

de l'anniversaire du déclenchement de la guerre). Ce paquet de sanctions comprend les interdictions suivantes :

- l'exportation de technologies critiques et de biens industriels ;
- l'importation d'asphaltes et de caoutchouc synthétique ;
- la fourniture aux Russes de capacités de stockage de gaz ;
- le transit par la Russie de biens et technologies à double usage exportés depuis l'UE.

Au total, depuis 2014, les sanctions de l'UE ont concerné 1 473 personnes, 205 entités et plus que 200 produits (NC4²).

Les sanctions visant des personnes consistent principalement en gel des avoirs monétaires et financiers et interdiction de voyager. Quant aux entités, les sanctions visent le gel des avoirs afin de bloquer le soutien au régime russe. Concernant les sanctions économiques, l'UE a imposé des restrictions liées à l'importation ainsi qu'à l'exportation de la Russie et le plafonnement de prix pour les produits pétroliers relevant du code NC 2710³ originaires de la Russie.

Le pétrole constitue à peu près la moitié des revenus de la Russie [Caprile et Delivorias, 2023]. En juin 2022, l'UE a interdit l'importation du pétrole brut (à partir du 5 décembre 2022) et des produits pétroliers raffinés (à partir du 5 février 2023). Ensuite, en octobre 2022, le Conseil de l'UE a imposé un plafonnement des prix en ce qui concerne le transport maritime de pétrole russe à destination de pays tiers. Enfin, en décembre 2022, en coopération avec les pays du G7, l'UE a imposé un plafonnement du prix de pétrole russe à 60 dollars le baril. Ce plafonnement a pour but d'empêcher l'augmentation du prix mondial du pétrole et de réduire les revenus de la Russie, ce qui limite sa capacité de financer la guerre.

Ces restrictions excluent les produits destinés à la consommation, les produits liés à la santé, à l'industrie pharmaceutique, à l'alimentation et à l'agriculture, afin de ne pas nuire à la population russe.

2 La nomenclature combinée (NC) est un outil de classification des marchandises, mis en place pour répondre aux exigences du tarif douanier commun et des statistiques du commerce extérieur de l'UE. La NC se fonde sur la nomenclature du système harmonisé de l'Organisation mondiale des douanes (avec des subdivisions supplémentaires spécifiques à l'UE). Un numéro de code qui comporte un petit nombre de chiffres définit des produits par grandes catégories ; quand on ajoute des chiffres au numéro de code, on veut désigner des subdivisions correspondant à une définition plus détaillée.

3 Cette catégorie comprend les produits suivants : huiles de pétrole ou de minéraux bitumineux, autres que les huiles brutes contenant en poids 70 % ou plus d'huiles de pétrole ou de minéraux bitumineux et dont ces huiles constituent l'élément de base ; déchets d'huiles.

Quels impacts pour ces sanctions ?

Le graphique 1 illustre l'évolution de la valeur des échanges de l'UE avec la Russie durant la dernière décennie. Il est clair que la balance commerciale de l'UE avec la Russie est toujours déficitaire étant donné que les importations excèdent les exportations.

Selon la Commission européenne, depuis février 2022, les restrictions touchent les importations de biens russes pour une valeur de 91,2 milliards d'euros et les exportations des biens vers la Russie pour une valeur de 43,9 milliards d'euros. Ainsi qu'en atteste le graphique 1, cela n'aura donc pas été suffisant pour réduire le déficit commercial de l'UE vis-à-vis de la Russie. La hausse des prix des produits énergétiques dans le courant de l'année 2022 y est pour beaucoup.

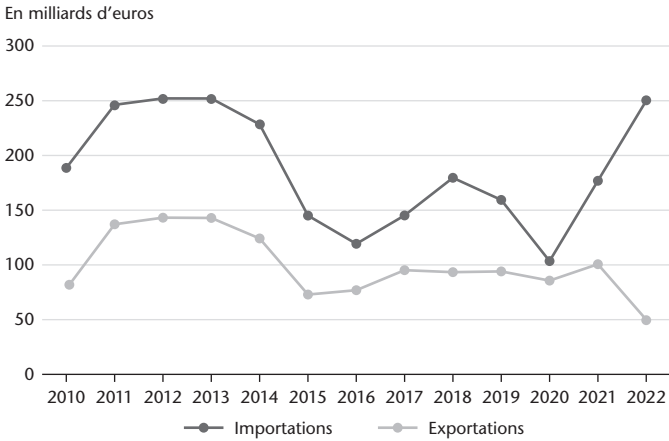
Le graphique 2 montre l'évolution des importations de gaz naturel (liquéfié et à l'état gazeux) des vingt-sept pays de l'UE en valeur et en volume. On peut constater que le volume d'importation a diminué en 2022, mais la hausse du prix des produits énergétiques a conduit à la hausse de leur valeur.

Certes, l'impact de ces sanctions n'aura sans doute pas été identique pour tous les États membres. Cela dépend en effet du volume des échanges commerciaux de chaque pays avec la Russie. Les données n'étant pas disponibles pour l'année 2022 au moment de la rédaction de ce chapitre, les analyses qui suivent s'appuieront sur celles de 2021, comme base de la part prise par la Russie dans les échanges avec l'UE.

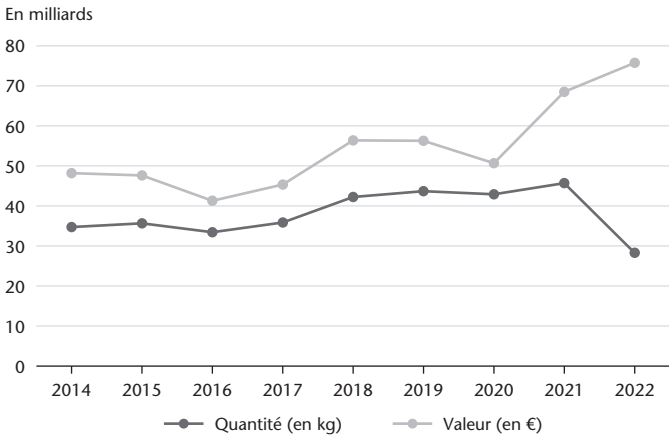
Le graphique 3 présente la valeur des importations et des exportations en 2021 pour les vingt-sept pays membres de l'UE. À l'exception de l'Autriche, l'Allemagne, l'Irlande, la Suède et la Slovaquie, tous les pays européens sont en déficit commercial vis-à-vis de la Russie. La valeur des échanges varie fortement d'un pays à l'autre. On constate que l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Italie, la Pologne et la France constituent les cinq partenaires commerciaux les plus importants de la Russie au sein de l'UE (du point de vue de la valeur des exportations et importations). Les sanctions sont donc censées avoir l'impact le plus élevé pour leurs économies.

Si on prend en compte la valeur des échanges des pays de l'UE (somme des exportations et importations) avec la Russie en pourcentage de leur PIB, le graphique 4 montre que les pays baltes — Estonie, Lituanie et Lettonie — sont les plus dépendants de la Russie en 2021.

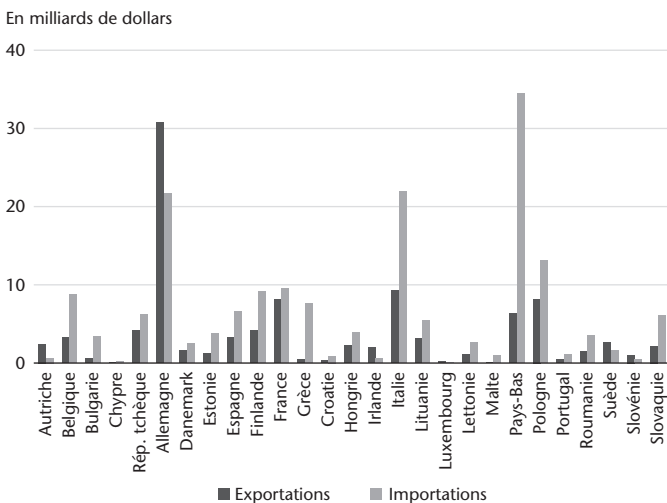
Graphique 1. Évolution des échanges de l'UE avec la Russie, 2010-2022



Graphique 2. L'évolution des importations du gaz naturel de la Russie



Graphique 3. Les échanges commerciaux de l'UE avec la Russie en 2021 (par pays)



Sources : CEPII ; calculs de l'auteur.

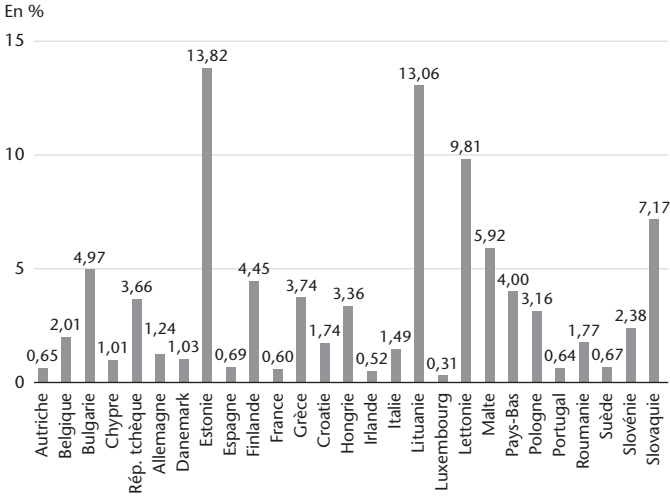
Le panier des produits sanctionnés et leur importance dans les échanges

Le graphique 5 illustre l'évolution des importations et des exportations au cours de la dernière décennie entre la Russie et l'UE. On constate que la valeur des échanges de l'UE avec la Russie a baissé de 38 % au cours de la dernière décennie. En 2021, les importations en provenance de la Russie représentent 2,8 % des importations totales de l'UE (toutes origines confondues). Cette proportion était de 4,6 % en 2011. Quant aux exportations vers la Russie, elles sont passées de 2,6 % en 2011 à 1,6 % en 2021.

Le panier des produits sanctionnés par l'UE est assez varié. Pour les importations, la liste des produits comprend, entre autres, le charbon, le bois et les produits pétroliers.

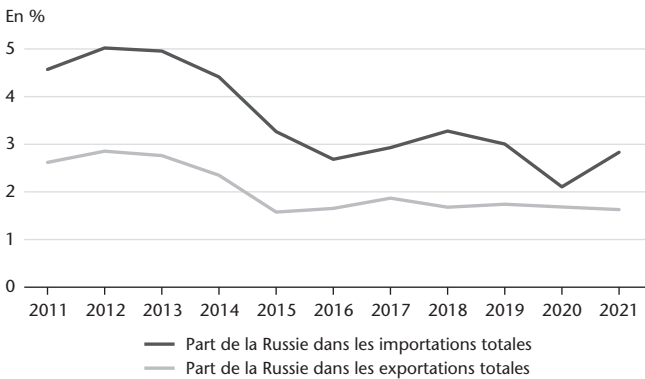
Dans le but d'affecter directement les élites russes, l'UE a interdit l'exportation des produits de luxe depuis son territoire. De plus, la liste des sanctions inclut des biens pour lesquels l'économie russe est fortement dépendante à l'égard de l'UE

Graphique 4. Les échanges commerciaux de l'UE avec la Russie en 2021 (par pays)



Sources : CEPII ; calculs de l'auteur.

Graphique 5. La part de la Russie dans les échanges de l'UE



Sources : CEPII ; calculs de l'auteur.

comme l'informatique quantique, les semi-conducteurs avancés, les machines sensibles, les équipements de transport et des substances chimiques. Cela inclut également les catalyseurs spécialisés destinés à être utilisés dans le secteur du raffinage. Les biens technologiques à double usage qui peuvent être utilisés pour des fins militaires sont aussi interdits à l'exportation.

On constate que ces restrictions touchent 32 % des produits (SH6⁴) en provenance de la Russie en 2021. Cette part diffère d'un pays à l'autre, variant de 47,6 % en Grèce à 32,7 % à Malte (graphique 6).

En termes de valeur, on peut constater que ces restrictions affectent 66,5 % de la valeur totale des importations de l'UE en provenance de la Russie en 2021.

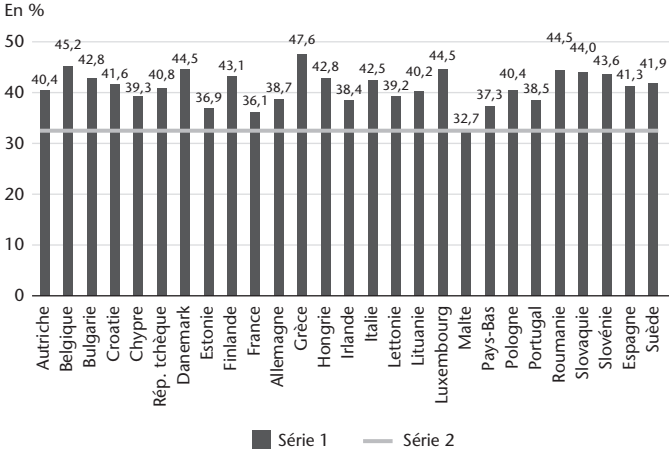
Si on regarde les exportations, on trouve que 50 % des vingt premiers produits (HS6) exportés vers la Russie sont actuellement sous sanction. Parmi ces produits, on trouve : les avions, les parties utilisées dans les réacteurs nucléaires et les appareils de commutation et de routage. De même, on constate que ces restrictions affectent 35 % des produits (HS6) exportés vers la Russie et 47,8 % de la valeur des exportations.

Le graphique 7 présente la répartition des produits sanctionnés à l'exportation à travers les pays de l'UE. On trouve que Malte, le Luxembourg et la Slovaquie sont les pays les plus affectés par ces restrictions imposées aux exportations. Le panier des biens exportés vers la Russie est assez différent entre ces pays, allant des huiles essentielles aux appareils électriques et produits chimiques.

En termes de dépendance vis-à-vis des importations en provenance de la Russie, la moyenne (simple) de la part de marché de la Russie pour les cinquante premiers produits sous sanction est de 26 %. Le graphique 8 présente la part de marché de la Russie dans les importations des dix premiers produits SH6 (classés selon la valeur des importations en 2021). On peut remarquer que la plupart de ces produits sont des matières premières nécessaires à l'utilisation dans d'autres industries. La part de marché de la Russie pour les produits d'huiles de pétrole excède les 20 %. Elle est d'environ 49 % pour les produits en fer ou en acier et de 30 % pour les bois plaqués.

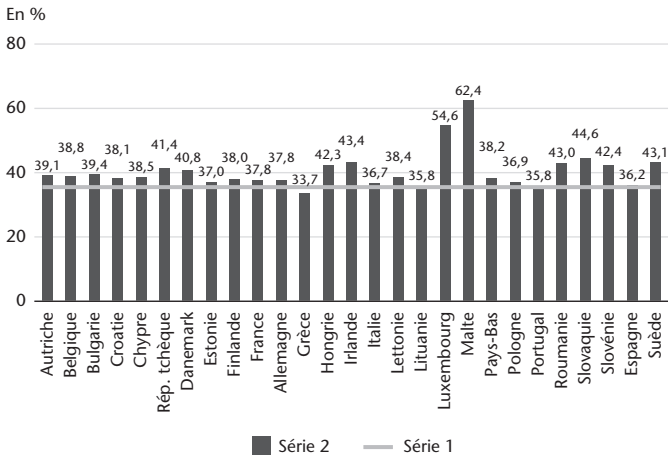
4 Le Système harmonisé (SH) établi par l'Organisation mondiale des douanes utilise des numéros de code pour définir les produits. Un numéro de code qui comporte un petit nombre de chiffres définit des produits par grandes catégories ; quand on ajoute des chiffres au numéro de code, on veut désigner des subdivisions correspondant à une définition plus détaillée.

Graphique 6. Proportion des produits sanctionnés à l'importation de la Russie en 2021 (par pays)



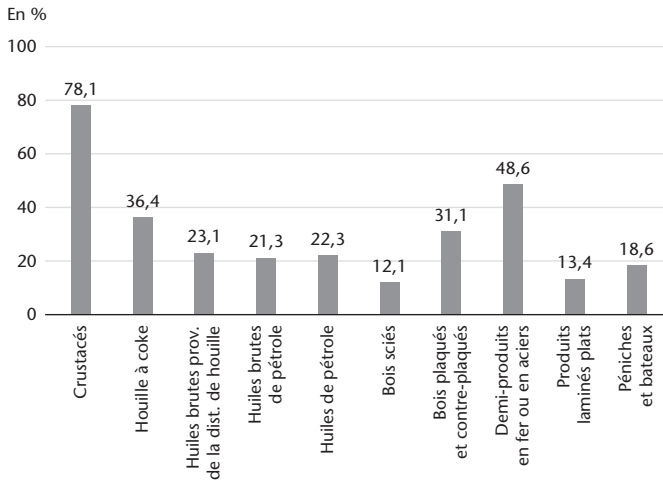
Sources : CEPII ; calculs de l'auteur.

Graphique 7. Proportion des produits (SH6) sanctionnés à l'exportation de la Russie en 2021 (par pays)



Sources : CEPII ; calculs de l'auteur.

Graphique 8. Part de la Russie dans les importations de l'UE de produits (SH6) couverts par les sanctions en 2021



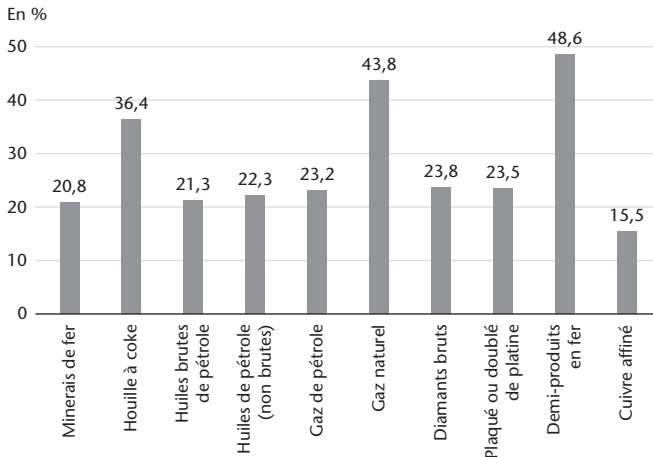
Sources : CEPIL ; calculs de l'auteur.

Un an après la guerre, que peut-on dire de l'efficacité des sanctions ?

La Russie est un partenaire commercial important de l'UE. En 2021, la Russie est le quatrième partenaire de l'UE en termes d'importations, après la Chine, les États-Unis et le Royaume-Uni. Elle occupe la cinquième place en termes d'exportations, suivant les États-Unis, le Royaume-Uni, la Chine et la Suisse. De même, l'Europe est un marché dominant des exportations d'énergie de la Russie, avec des parts de marché de 96,5 % pour les huiles légères brutes, 45 % pour les huiles brutes de pétrole et 67,5 % pour le gaz naturel liquéfié.

Le graphique 9 illustre la part de marché de la Russie pour les dix premiers produits qu'elle exporte vers l'UE. On remarque que quatre de ces dix produits sont soumis à des restrictions d'importations. De plus, 50 % des dix premiers produits, en termes de valeur, importés de la Russie sont des produits énergétiques (huiles de pétrole brutes et non brutes, gaz naturel, gaz de pétrole et houille à coke).

Graphique 9. Part du marché de la Russie pour les dix premiers produits (SH6) en 2021



Sources : CEPII ; calculs de l'auteur.

La Russie est considérée comme l'un des plus importants fournisseurs mondiaux d'énergie et de produits de première nécessité comme les céréales. C'est pourquoi il est difficile d'isoler un tel acteur clé du commerce mondial. Dans une telle situation, une coopération internationale renforcée est exigée afin que les sanctions atteignent leurs objectifs.

Étant donné que les restrictions imposées par l'UE comportaient des délais de mise en œuvre des interdictions des importations et/ou des exportations de certains produits, notamment pour les contrats conclus avant une date fixée par la Commission européenne, on ne peut pas, pour le moment, évaluer précisément comment l'UE a substitué l'approvisionnement des produits russes. De même, une partie des sanctions sur les importations n'est entrée en vigueur qu'à la fin de l'année 2022, voire au début de l'année 2023.

Il est important de noter qu'il est difficile d'évaluer l'impact des sanctions sur l'économie russe, car l'État russe bloque l'accès du public aux statistiques économiques [Starostina, 2022].

Pour autant, et compte tenu des informations disponibles, l'impact sur l'économie russe n'a pas été aussi fort qu'attendu

par les Occidentaux. En avril 2022, après que les sanctions économiques ont été adoptées par plusieurs pays, le Fonds monétaire international (FMI) a prévu une baisse de 8 % du PIB russe. Cependant, quelques mois plus tard, ces chiffres ont été révisés à la hausse, estimant un impact beaucoup plus faible que prévu initialement. De même, les estimations actuelles de la croissance du PIB réel russe indiquent une contraction économique plus modérée que prévu en Russie en 2022 (estimée à - 2,2 % contre - 3,4 % prévus), suivie d'une croissance légèrement positive en 2023.

Les restrictions des exportations ont fortement affecté le secteur manufacturier russe, notamment les secteurs suivants : équipements de transport, produits chimiques, produits alimentaires et services dans le secteur de l'information et de la technologie [Demertzis *et al.*, 2022].

De plus, même avec le plafonnement des prix du pétrole décidé par les pays du G7, les volumes d'exportation de pétrole brut russe ne devraient pas être affectés de manière significative. En effet, les exportations russes ont été redirigées des pays sanctionnant vers les pays n'ayant pas déclenché de sanctions à l'encontre de la Russie.

Les données de douanes montrent que la Russie a ainsi pu rediriger les exportations de pétrole brut vers des marchés alternatifs tels que l'Inde, la Chine et la Turquie [Babina *et al.*, 2023]. Cependant, ces pays achètent actuellement le pétrole russe avec des remises importantes. L'interdiction totale d'achat du pétrole russe (à l'exception de celui livré par oléoduc) à partir du 5 février 2023 donnera sans doute plus de leviers aux nouveaux importateurs pour négocier le prix, ce qui baissera les revenus fiscaux de la Russie.

Il est désormais anticipé que la hausse des importations de pétrole russe par la Chine et l'Inde viendra compenser les effets de ces sanctions, grâce également à la dédollarisation de l'économie décidée par le gouvernement russe [Alcidi *et al.*, 2023]. Après l'exclusion des banques russes du système SWIFT, la Russie a rencontré des problèmes pour payer ses importations et pour recevoir le paiement de ses exportations. Afin de surmonter ce problème, la Russie a exigé le paiement en roubles pour les achats de gaz [Demertzis et Papadia, 2022]. De plus, elle commence à se reporter vers le yuan chinois dans ses échanges internationaux [Bhusari et Nikoladze, 2023].

Selon les chiffres officiels indiens, en décembre 2022, les importations totales de l'Inde en provenance de Russie ont

augmenté de plus de 380 % par rapport à décembre 2021. De même, les chiffres chinois indiquent une augmentation de 44 % des importations en provenance de la Chine.

Conclusion

Les sanctions économiques adoptées par l'UE vis-à-vis de la Russie avaient pour but de limiter les capacités productives de l'économie russe et ainsi de freiner les capacités de financer la guerre.

Même si l'impact immédiat de ces sanctions n'est pas à la hauteur attendue, elles ont nui à l'économie russe. À titre d'exemple, le rouble a chuté d'environ 15 % à 20 % en décembre 2022⁵ en raison de l'embargo sur le pétrole et du prix plafond appliqué. De même, les prévisions d'avant-guerre de la croissance en Russie étaient de 3 %. C'est pourquoi la baisse du PIB russe (-2,2 %) en 2022 reflète un écart de 5 % par rapport aux prévisions.

Cela ne signifie toutefois pas que l'économie russe ne souffrira pas à moyen et à long terme. La sortie volontaire (sous la pression de l'opinion publique) d'un grand nombre d'entreprises occidentales, l'embargo sur le pétrole russe et l'incapacité de la Russie à trouver d'autres marchés avec le même prix causeront sans doute de graves dommages à l'économie russe

Repères bibliographiques

-
- ALCIDI C., SHAMSAKHAR F. et POSTICA D. (2023), « How successful have Western sanctions against Russia actually been ? », *CEPS Explainer*, 23 février.
- BABINA T. *et al.* (2023), « Assessing the impact of international sanctions on Russian oil exports », 23 février.
- BHUSARI M. et NIKOLADZE M. (2023), « Russia and China have been teaming up to reduce reliance on the dollar. Here's how it's going », *New Atlantis*, 22 février.
- CAPRILE A. et DELIVORIAS A. (2023), « EU sanctions on Russia : overview, impact, challenges », European Parliamentary Research Service.
- DEMERTZIS M. et PAPADIA F. (2022), « A sanctions counter measure : gas payments to Russia in rubles », Bruegel.
- DEMERTZIS M. *et al.* (2022), « How have sanctions impacted Russia ? », *Policy Contribution*, n° 18, Bruegel.
- FMI (2023), « Mise à jour des Perspectives de l'économie mondiale : inflation au sommet et croissance en berne ».
- STAROSTINA Y. (2022), « Secret economy : what hiding the stats does for Russia », *Carnegie Politika*, 1^{er} juillet.

5 Il est important de noter que, au moment de la rédaction du chapitre en juin 2023, le rouble a retrouvé son niveau d'avant-guerre.