

Question d'Europe
n°310
22 avril 2014

Ukraine : après la Conférence de Genève, l'enjeu des sanctions demeure

Olivier Marty [1]

Résumé :

La situation ukrainienne demeure instable et pourrait, dans l'éventualité d'un non respect manifeste des engagements pris à Genève par les parties, conduire à de nouvelles sanctions. Si les Etats-Unis sont depuis le début de la crise à l'offensive à ce sujet, les pays européens n'adopteront vraisemblablement qu'une approche prudente en raison de leurs intérêts économiques nombreux et différents. Les mesures d'aide européenne à l'Ukraine en matière financière et gazière demeurent néanmoins substantielles.

INTRODUCTION

La Conférence de Genève du 17 avril s'est conclue par un appel inattendu à l'accalmie, au gré du désarmement des groupes armés et de l'évacuation des bâtiments publics occupés dans certaines villes de l'Est du pays. Une solution politique ukrainienne est ainsi favorisée. Toutefois, l'autonomie des groupes insurgés et la posture méfiante des Etats-Unis à l'égard de la Russie augurent mal d'une désescalade rapide. Dans ce contexte, cette note a principalement pour objet de faire un point sur les sanctions prises à l'encontre de la Russie, ainsi que sur les dispositifs d'aide de l'Union européenne à l'Ukraine.

I – LES SANCTIONS OCCIDENTALES CONTRE LA RUSSIE SONT DÉJÀ SUBSTANTIELLES, ET POURRAIENT ENCORE ÊTRE RENFORCÉES À L'INITIATIVE DES ETATS-UNIS

1. Les sanctions européennes et américaines à l'encontre de la Russie sont déjà substantielles

Les Etats-Unis et l'Union européenne ont engagé depuis le début de la crise ukrainienne une série de sanctions.

En Europe, ce sont 33 individus qui ont été inscrits en deux temps sur les listes du SEAE et de la Commission (interdictions de voyage, gel des avoirs) [2]. La

candidature russe à l'OCDE et à l'Agence internationale de l'Énergie (AIE) n'est plus soutenue et le sommet UE-Russie devant se tenir en juin est annulé. Les discussions sur la libéralisation des visas dans le cadre du Partenariat stratégique UE-Russie sont suspendues. Aux Etats-Unis, ce sont autour de 40 personnes (hauts fonctionnaires, collaborateurs du président Poutine, oligarques) qui seraient à l'heure actuelle sanctionnés, ainsi qu'une banque (Banque Rossyia). Des mesures peuvent légalement être prises dans les secteurs de l'énergie, les mines, la défense et l'ingénierie.

Au plan politique, l'Union européenne et les Etats-Unis se sont accordés sur la suspension des réunions préparatoires au G8 et ont brandi la menace d'une exclusion russe de ce Forum, ce qui est un geste symbolique fort.

Ces mesures européennes et américaines ont sans doute eu un effet sur les personnes concernées, sur les banques russes et sur les investisseurs étrangers potentiels en Russie. De même, la menace de nouvelles sanctions et les mesures de prudence indiquées aux entreprises nationales américaines et européennes, bien qu'elles soient par nature sans impact directement mesurable, sont en elles-mêmes très efficaces.

A titre d'exemple, entre 50 et 100 milliards \$ (37-74 milliards €) de capitaux auraient déjà fui la Russie depuis le début de l'année, et les investissements directs étrangers en Russie auraient été divisés par

1. L'auteur remercie M. Florent Parmentier, Responsable pédagogique et Maître de conférences à SciencesPo, pour ses avis.

2. L'extension de cette liste, discutée le 14 avril semble, suite aux accords, temporairement suspendue

trois depuis début janvier 2014. Cette incertitude économique contribue au fort ralentissement de l'économie russe. Le PIB russe s'est contracté au 1er trimestre de 0,5% et la croissance en 2014 pourrait être de seulement 1%, voire négative selon les scénarios d'évolution de la crise.

2. Les sanctions sont susceptibles d'être durcies à l'initiative des Etats-Unis

a. Des mesures spécifiques à la Crimée sont envisagées

Les Etats-Unis ont laissé entendre, suite à l'annexion de la Crimée, que de nouvelles mesures ont déjà fait l'objet d'un accord politique et sont susceptibles d'être appliquées dans cette région au potentiel industriel important. Parmi celles-ci, on peut penser que des extensions des listes d'officiels russes et l'inscription de responsables ukrainiens impliqués dans le rattachement de la Crimée à la Russie peuvent être envisagés.

Les pays de l'Union européenne ont annoncé le 14 avril que des mesures propres à la Crimée sont envisageables de façon analogue aux mesures prises pour les Territoires occupés par Israël. Toutefois, l'attitude européenne sur les mesures à l'encontre de la Crimée pourrait être différente de celle des Etats-Unis : banques et entreprises européennes y seraient davantage présentes.

b. Des mesures additionnelles pourraient être prises dans le contexte des troubles dans l'Est de l'Ukraine

Le contexte sécuritaire à l'Est de l'Ukraine demeure incertain. Certains séparatistes pro-russes refusent de se sentir tenus par l'Accord négocié par les autorités de Kiev, et tous les bâtiments publics n'ont pas été évacués. Les autorités russes tiennent le gouvernement ukrainien pour responsable de la radicalisation de certains éléments, et accusent les autorités américaines de soutenir le gouvernement intérimaire et des groupes nationalistes ukrainiens à l'Est. Les autorités de Kiev soutiennent au contraire que les Russes, dont l'armée est toujours présente à la frontière, concourent aux troubles.

Les troubles dans l'Est de l'Ukraine reflètent l'opposition des solutions politiques proposées respectivement par la Russie et par le nouveau gouvernement ukrainien, soutenu en cela par les Américains et les Européens. Moscou appuierait une forme de fédéralisme en Ukraine dans l'espoir que les régions concernées s'aligneront ensuite sur Moscou. Les Etats-Unis suspectent les perspectives ouvertes par cette fédéralisation. La façon dont ces négociations sont susceptibles d'être conduites déterminera la pérennité de la stabilisation de la situation.

Il est dès lors possible, malgré l'Accord de Genève, que la Russie poursuive ses actions de déstabilisation en Ukraine même si elle ne recourt pas ouvertement à la force à l'Est du pays. Un tel scénario est difficile à gérer au niveau des sanctions, car il n'y a manifestement pas de « *ligne rouge* » pour de nouveaux trains de mesures. Néanmoins, les Etats-Unis ont indiqué qu'ils envisageaient des mesures ciblées dans les secteurs énergétiques, financier (inscription de nouvelles banques), et de la défense (exportations de matériel militaire et biens à double usage).

II - LE CAMP EUROPÉEN PEUT ENCORE PRENDRE DES MESURES, MAIS SON APPROCHE SERA VRAISEMBLABLEMENT PRUDENTE

2.1. Une palette d'options est envisageable en complément de mesures d'aide à l'Ukraine

Ces mesures peuvent relever soit du domaine de la Commission (énergie, transport, finance) soit du domaine des États membres (défense, notamment).

Quelles sont les pistes envisageables ?

- étendre les listes de personnes et des banques russes visées ;
- cibler les exportations russes qui pourraient être remplacées par des biens et services en provenance d'autres pays afin d'éviter que cela n'affecte trop l'économie européenne ;
- dans le secteur de la défense, limiter les exportations russes, bien que cela puisse conduire à des mesures de rétorsion similaires de la part de la Russie ;

- inciter aux restrictions de prêts bancaires des banques européennes, bien que cela expose potentiellement les banques européennes à une réduction de leurs activités en Russie
- inviter les entreprises européennes à réduire leurs investissements en Russie ;
- se mobiliser pour la récupération d'avares volés en Ukraine à l'instar de ce qui a été fait en Tunisie ;
- en concertation avec les Etats-Unis, réduire les activités de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) en Russie.

Ces mesures viendraient compléter les dispositifs d'aide européens à l'Ukraine : un volet d'aide financière de 11 milliards € [3], des mesures visant à diminuer la dépendance ukrainienne au gaz russe, des dispositifs d'assistance technique concernant les réformes constitutionnelles et judiciaires et la préparation des élections, l'accélération du processus de libéralisation des visas, l'octroi de préférences commerciales unilatérales devant entrer en vigueur [4]. Le volet politique de l'Accord d'association, signé lors du Conseil européen du 21 mars, est une étape importante [5]. Le volet économique (Zone de libre-échange) doit également rester un horizon souhaitable malgré la crise actuelle [6].

2.2. Néanmoins, les pays européens adopteront vraisemblablement une approche prudente

Dans le face-à-face opposant la Russie d'un côté et l'Union européenne et les Etats-Unis de l'autre, les Américains sont manifestement plus offensifs que les Européens. Cette situation ne doit pas surprendre : elle s'explique par le fait qu'ils ont sans doute moins à perdre que les pays européens dans une escalade de mesures réciproques [7] et par leur propre agenda diplomatique avec les Russes.

Les pays européens sont divisés sur les mesures de sanctions en raison de leurs intérêts économiques et financiers. Le Royaume-Uni n'a par exemple pas intérêt à des sanctions financières importantes, ni sans doute à celles dans le secteur de l'énergie, l'Allemagne et l'Italie semblent opposées aux mesures énergétiques. De nombreux pays de l'Est expriment des positions offensives, mais seraient concernés par les rétorsions.

Ainsi, même si le SEAE et la Commission, ainsi que les pays de l'Union européenne individuellement, ont pris

des mesures à l'encontre de la Russie, leur approche restera vraisemblablement prudente. Cette prévision découle également du mandat donné par le Conseil européen du 21 mars, qui implique des analyses d'impact de toute mesure envisagée, ainsi que des mesures de rétorsion russe.

III – LA « GUERRE DU GAZ » RELANÇÉE PAR MOSCOU RAPPELLE LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE EUROPÉENNE

3.1 La Russie menace à nouveau de fermer le robinet du gaz à l'Ukraine

La crise ukrainienne a conduit la Russie à réitérer son chantage au gaz à l'Ukraine, comme elle l'avait fait en 2005/06 (Révolution Orange) et 2009/10. L'Ukraine consomme environ 50 milliards de m³ de gaz par an, dont 30 milliards en provenance de Russie. Début avril, Gazprom a menacé d'augmenter le prix du gaz livré à Kiev de 270 \$ à près de 500 dollars \$ le millier de m³, après l'avoir baissé en décembre lorsque le gouvernement ukrainien décidait de rejeter l'Accord d'association. Kiev refuse de payer ce prix, et n'a à ce jour pas réglé sa facture de février. Sa dette gazière vis-à-vis de Moscou serait de 2,2 milliards \$, selon certaines estimations, plus selon d'autres [8].

D'éventuelles ruptures d'approvisionnement à Kiev pourraient aussi conduire à une forte diminution de la livraison de gaz à l'Union européenne, dont entre 40 et 60% du gaz importé de Russie transite par l'Ukraine. Certaines analyses indiquent que les effets seraient à peu près les mêmes qu'en 2009 : ce sont surtout les pays de l'Est et du Sud-Est de l'Europe qui risquent de voir leurs quantités importées limitées. Néanmoins, un pays comme la Pologne a depuis quelques années bâti des stocks stratégiques, et le gazoduc Nord Stream transitant en mer du Nord pour fournir l'Allemagne est opérationnel, si pas plein (30% des capacités seraient utilisées).

Enfin, les pays de l'Union européenne pourraient aussi mieux supporter une pénurie de gaz en raison de la saison actuelle, le printemps 2014 étant différent de l'hiver 2009.

3.2 L'Union européenne peut agir pour soulager la dépendance ukrainienne au gaz et avancer sur une politique énergétique commune

Dans l'immédiat, les pays de l'Union européenne

3. Le plan d'assistance financière de l'UE a été décidé le 6 mars 2014. Il se répartit comme suit : 5 milliards € de la BERD et 3 milliards € de la BEI sur la période 2014-2016, 3 milliards € du budget de l'UE (1,6 milliard € de prêts bonifiés, 1,4 milliard € de dons), assistance technique. 3,5 milliards € complémentaires pourraient être catalysés par la Politique européenne de voisinage (PEV).

4. Un règlement devrait prendre effet le 23 avril à cette fin. Il s'appliquera jusqu'à ce que l'Accord d'association entre en vigueur ou soit appliqué à titre provisoire, et cessera en tout état de cause de s'appliquer au 1er novembre 2014.

5. Le préambule et les chapitres 1 (grands principes de l'accord), 2 (dialogue politique) et 7 (dispositions générales) de l'Accord ont été signés.

6. Le Conseil européen du 6 mars a exprimé le souhait que le volet économique soit signé d'ici fin août, mais cette perspective est conditionnée à la formation du nouveau gouvernement ukrainien après les élections présidentielles de mai. Le commerce Ukraine-UE est déficitaire de 9,2 milliards €. La Commission estime que les exportateurs ukrainiens pourraient économiser près de 500 millions € par an de droits de douane dans la ZLE.

7. Selon les estimations, le volume du commerce entre les Etats-Unis et la Russie est entre 8 et 12 fois inférieur au volume du commerce entre l'UE et la Russie.

8. Selon que c'est la différence de prix appliquée de façon rétroactive depuis le dernier rabais accordé à l'Ukraine par la Russie ou la dette de février uniquement qui est retenue.

souhaitent aider l'Ukraine en facilitant les « flux inversés » depuis la Pologne, la Hongrie et la Slovaquie. L'an dernier, 2 milliards de m³ ont ainsi été livrés, mais l'objectif actuel de l'Union européenne est de parvenir à une capacité de 15 milliards de m³, soit 50% de l'importation ukrainienne de gaz. Ceci passe notamment par un investissement dans l'interconnexion entre la Slovaquie et l'Ukraine. L'Europe devrait aussi aider l'Ukraine à lutter contre les gaspillages d'énergie et à reconstituer ses stocks.

Ces mesures s'inscrivent dans le cadre des dispositions européennes en matière de sécurité énergétique. En 2010, suite à la deuxième crise du gaz, une disposition « SOS » (Security of Supply) avait été prise, prévoyant 30 jours de stocks pour chacun des pays de l'Union européenne, des plans d'action d'urgence en cas de crise, et le développement des interconnexions. Ces mesures ont été financées par un Plan infrastructure et un Programme d'énergie européenne.

Au-delà, la crise ukrainienne devrait surtout être l'occasion d'avancer plus nettement sur une politique énergétique commune. Le Conseil européen des 20 et 21 mars a demandé à la Commission de présenter un plan afin de réduire la dépendance énergétique de l'Union européenne d'ici à juin 2014. Une « Union de l'Énergie » a par ailleurs été souhaitée par le Premier ministre polonais début avril. Elle comporterait six volets :

- le renforcement des mécanismes de solidarité en cas de crise ;
- l'augmentation des co-financements européens d'infrastructure énergétiques ;

- une plateforme d'achats énergétiques commune ;
- l'exploitation des énergies fossiles, y compris le gaz de schiste
- la diversification des approvisionnements énergétiques en attirant de nouveaux fournisseurs, notamment des États-Unis [9]
- l'intégration de certains pays du voisinage (Ukraine, Moldavie, Balkans) à la Communauté européenne de l'Énergie

CONCLUSION

L'Union européenne pourrait prendre de nouvelles mesures à l'encontre de Moscou si l'accord de Genève n'était véritablement pas respecté par les parties. Toutefois, son approche restera vraisemblablement prudente en raison de l'étendue et de la variété de ses intérêts économiques et financiers. Les mesures d'aide à l'Ukraine sont en revanche substantielles tant dans le domaine gazier que sur le plan financier. Au-delà, il est souhaitable que cette crise fournisse l'occasion d'avancer de façon substantielle sur la politique énergétique commune, comme y invite la Pologne.

Olivier Marty

Économiste, Maître de Conférences en Questions internationales à SciencesPo, il a publié récemment (avec Loïc Kervran) « Pour comprendre la crise syrienne » (Éditions L'Harmattan, 2013).

9. Le gouvernement américain a pour le moment refusé d'autoriser l'exportation de gaz de schiste aux pays de l'UE afin d'éviter d'éventuelles hausses de prix domestiques.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.