

# L'ANALYSE DE

JEAN PISANI-FERRY



## L'HEURE DES SANCTIONS ÉCONOMIQUES A SONNÉ

28 mars 2022

Les pays de l'Union Européenne ne sont pas restés passifs devant l'agression russe de l'Ukraine. Mais, en concentrant leur réponse sur les sanctions économiques, ont-ils choisi un levier efficace ? Quels dommages sommes-nous prêts à supporter pour arrêter l'offensive russe ?

**L'**Europe, comme écrivait Robert Kagan dans un texte célèbre<sup>[1]</sup> en 2003, "se détourne du pouvoir ; elle s'avance vers un au-delà du pouvoir dans lequel le monde serait régi par des lois et des règles". Alors que la guerre fait rage en Ukraine, l'Union européenne a décidé que le temps était venu de lui donner tort. Le pouvoir économique, au moins, a été mobilisé contre l'agression russe, et une série de sanctions monétaires, financières, commerciales et d'investissement sont aujourd'hui déployées.

Rapide et vigoureuse, la réaction de l'Europe a été à juste titre saluée. L'effet de choc du gel des réserves de change de la banque centrale russe a été spectaculaire. Mais, alors que la guerre s'installe dans la durée, des questions surgissent : l'efficacité des sanctions perdurera-t-elle ? Et si elle faiblit, comme cela semble probable, l'UE sera-t-elle en mesure de les renforcer de manière significative ? La décision<sup>[2]</sup> du 15 mars d'interdire les importations d'acier et les exportations de produits de luxe, suivie de l'absence d'autres annonces<sup>[3]</sup> lors de la réunion des dirigeants du 24 mars sont des signaux inquiétants : ce n'est pas en privant les oligarques des dernières Ferrari et des derniers sacs-à-main Vuitton que l'Europe forcera Poutine à faire marche arrière.

Ces questions ne peuvent être éludées. Le 7 mars, quelques jours après le gel des réserves, 100 roubles valaient 72 cents, contre 130 début février. Mais le 27 mars, ils valaient 99 cents.

[1] <https://atlantic-books.co.uk/book/paradise-and-power/>

[2] <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-ukraine-crisis/>

[3] <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/25/european-council-conclusions-on-the-russian-military-aggression-against-ukraine-24-march-2022/>

Comme l'a souligné Robin Brooks[4] de l'Institute for International Finance, la Russie accumule actuellement des excédents massifs de sa balance courante. Elle est en passe de reconstituer à la fois ses réserves et sa capacité d'importation.

Mais si l'interdiction faite à la banque centrale d'accéder aux réserves n'a rien coûté à l'UE, il n'en va pas de même pour la prochaine vague de sanctions. Pratiquement tout ce qui pourrait être entrepris à présent – réduire les importations de pétrole et de gaz, élargir la liste des interdictions d'exportation ou demander aux entreprises européennes de se retirer de Russie – a un coût économique. C'est pourquoi l'UE tergiverse. Un embargo, ou une taxe sur le pétrole russe et une réduction progressive des importations de gaz sont évoqués, mais le chancelier allemand Olaf Scholz s'oppose fermement à cette idée. Selon lui[5], une réduction brutale des importations d'énergie plongerait l'Allemagne et l'Europe dans la récession.

Quel serait le coût d'un nouveau tour de vis ? Pour commencer, les perspectives économiques se sont déjà assombries. Le récent scénario[6] de l'OCDE, qui suppose que les prix de l'énergie et des produits de base resteront élevés, prévoit que la croissance de la zone euro sera réduite d'un point et demi de pourcentage et que l'inflation sera augmentée de deux points de pourcentage. D'autres évaluations[7] sont plus bénignes, mais uniquement parce qu'elles partent d'hypothèses moins défavorables.

Ces chiffres sont importants, mais deux nuances s'imposent. Jusqu'à ce que la guerre éclate, on s'attendait à une croissance soutenue en 2022-2023 ; enlever 2 % à une prévision de 4 % n'est pas la même chose que de les enlever à une prévision de 1 %. En outre, l'OCDE observe à juste titre que les politiques économiques peuvent contribuer à amortir le choc et à réduire le déficit de croissance. De telles politiques sont effectivement mises en œuvre, sous la forme d'un soutien fiscal ciblé aux ménages à faibles revenus les plus touchés.

La question la plus difficile est de savoir combien il en coûterait pour réduire, et finalement éliminer, la dépendance de l'Europe à l'égard de l'énergie russe – ou, de manière équivalente, pour faire face à une interdiction des exportations russes. Les données sont effrayantes, puisque l'UE importe 47 % de son charbon, 41 % de son gaz et 27 % de son pétrole de Russie (données 2019). Et si le charbon, mais aussi le pétrole, sont des produits de base mondiaux, ce qui implique qu'un fournisseur peut largement être remplacé par un autre, le gaz est une question plus difficile, car les flux d'échange dépendent de l'infrastructure des pipelines et (pour la partie liquéfiée) des installations de liquéfaction et des terminaux de regazéification.

[4] <https://twitter.com/RobinBrooksIIF/status/1506551801813909505?s=20&t=AW3mclSfSnt464Qhp4YZFw>

[5] [https://www.politico.eu/article/olaf-scholz-warns-against-russia-energy-embargo/?utm\\_source=POLITICO.EU&utm\\_campaign=559e4754aa-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2022\\_03\\_24\\_05\\_54&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_10959edeb5-559e4754aa-189714097](https://www.politico.eu/article/olaf-scholz-warns-against-russia-energy-embargo/?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=559e4754aa-EMAIL_CAMPAIGN_2022_03_24_05_54&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-559e4754aa-189714097)

[6] <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4181d61b-en/index.html?itemId=/content/publication/4181d61b-en>

[7] [https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202203\\_ecbstaff~44f998dfd7.en.html](https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202203_ecbstaff~44f998dfd7.en.html)

Ici, la Russie ne peut guère exporter ailleurs qu'à l'ouest, et l'UE, qui a davantage de capacités de substitution, est en position de force par rapport à son adversaire. Mais le remplacement du gaz russe ne se fera pas sans mal. Les deux jouent donc à se faire peur l'un l'autre. Le 23 mars, Vladimir Poutine a annoncé que la Russie n'accepterait que le gaz payé en roubles. Il s'agit probablement avant tout d'un moyen de contraindre l'UE à violer sa propre interdiction d'effectuer des transactions avec la Banque centrale de Russie, mais c'est aussi une façon de signaler qu'il est prêt à cesser d'exporter et à se passer des revenus correspondants.

L'UE peut-elle mettre Poutine au pied du mur ? Les économistes débattent du coût de la réduction des importations d'énergie. L'expérience de la fermeture soudaine des centrales nucléaires après la catastrophe de Fukushima suggère que le système économique peut s'adapter rapidement. Dans le cas de l'Allemagne, un article<sup>[8]</sup> largement cité de Rüdiger Bachmann et de ses collègues situe le coût global d'un arrêt brutal des importations d'énergie russe entre 0,5 % et 3 % du PIB. Les résultats pour l'ensemble de l'UE semblent similaires, mais l'impact sur des pays comme la Lituanie et la Bulgarie serait beaucoup plus élevé.

L'incertitude rend les responsables politiques européens nerveux, ce qui est compréhensible. Mais quel qu'en soit l'initiateur, un embargo énergétique est désormais dans le champ des possibles à très court terme. L'Alliance Atlantique ayant investi toute sa crédibilité dans l'efficacité des sanctions économiques, l'irrésolution peut rapidement devenir un inconvénient fatal. L'UE n'a plus beaucoup de temps pour se préparer.

Le problème est qu'au lieu d'élaborer des plans d'urgence pour adapter le système énergétique européen, de développer de nouveaux mécanismes collectifs de sécurité énergétique et de soutenir les États membres les plus touchés, les pays européens ont commencé par se précipiter en ordre dispersé chez les producteurs du Moyen-Orient pour conclure des accords individuels. L'absence de coordination était patente. Il faut espérer que l'accord du 25 mars sur l'organisation d'achats conjoints va marquer un changement d'attitude.

Le nœud de l'affaire est qu'on ne peut pas gagner contre un adversaire qui est prêt à supporter une baisse de 20 % du revenu national si l'on ne supporte pas le risque de voir le sien baisser de 2 %. Or les mêmes dirigeants politiques qui ont récemment osé confiner leurs concitoyens sont maintenant incapables de leur dire de conduire un peu moins vite.

Ce sont des jeux très dangereux. Le risque d'échouer est trop grand pour être couru.

© Project Syndicate  
<https://www.project-syndicate.org>

---

[8] [https://www.econtribute.de/RePEc/ajk/ajkpbs/ECONtribute\\_PB\\_028\\_2022.pdf](https://www.econtribute.de/RePEc/ajk/ajkpbs/ECONtribute_PB_028_2022.pdf)

*Jean Pisani-Ferry est économiste. il enseigne à Sciences Po et est titulaire de la chaire Tommaso Padoa-Schioppa à l'Institut universitaire européen (Florence). Il est également senior fellow chez Bruegel (Bruxelles) et nonresident Senior Fellow au Peterson Institute (Washington).*