

N° 486

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juin 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur les **relations de l'Union européenne avec la Russie sous le régime des sanctions,***

Par MM. Yves POZZO di BORGO et Simon SUTOUR,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, *vice-présidents* ; Mme Colette Mélot, M Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, *secrétaires*, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnacarrère, Gérard César, René Danesi, Mmes Nicole Durantou, Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, MM. Claude Haut, Jean-Jacques Hyst, Mme Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Michel Mercier, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ORIGINE DU CONFLIT EN UKRAINE	7
A. QUAND L'ÉCHEC D'UN SOMMET EUROPÉEN... ..	7
B. ... SE TRANSFORME EN CONFLIT INTERNATIONAL	8
C. LA DOUBLE RÉACTION DE L'UNION EUROPÉENNE	9
II. LE CADRE JURIDIQUE DES SANCTIONS	11
A. LES SPÉCIFICITÉS DES SANCTIONS EUROPÉENNES.....	11
B. LES SANCTIONS EUROPÉENNES : DES MESURES RESTRICTIVES, POUR L'ESSENTIEL	12
III. LE CONTENU DES SANCTIONS	15
A. LES PREMIÈRES SANCTIONS EUROPÉENNES	15
B. DES SANCTIONS CONÇUES COMME GRADUÉES ET PROGRESSIVEMENT RENFORCÉES.....	16
C. DES SANCTIONS SPÉCIFIQUES À LA CRIMÉE ET À SÉBASTOPOL.....	18
D. LES MESURES DE RÉTORSION DE LA RUSSIE.....	19
IV. LES CONSÉQUENCES DES SANCTIONS	23
A. LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES : DE RÉELLES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES AGGRAVÉES PAR LES SANCTIONS	23
B. LES CONSÉQUENCES POLITIQUES : UN DURCISSEMENT DU RÉGIME.....	27
V. LES PERSPECTIVES : COMMENT SORTIR DES SANCTIONS ?	29
A. ALLER AU-DELÀ DES POSITIONS DIVERGENTES DES ÉTATS MEMBRES.....	29
B. LA CONTRIBUTION ESSENTIELLE DE LA MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS DE MINSK 2 À LA LEVÉE DES SANCTIONS.....	30
VI. ALLER VERS UN PARTENARIAT STRATÉGIQUE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA RUSSIE	35

ANNEXE - Paquet de mesures en vue de l'application de l'accord de Minsk (accords de Minsk 2 du 12 février 2015).....	39
EXAMEN EN COMMISSION.....	45
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	49

INTRODUCTION

Le conflit en Ukraine, sans doute le plus grave en Europe depuis la chute du Mur de Berlin, qui s'est noué fin 2013/début 2014 sur une question européenne, celle de l'avenir européen de ce pays, a profondément altéré les relations de l'Union européenne avec la Russie.

En effet, l'implication militaire russe qui contribue à déstabiliser l'Ukraine a conduit l'Union européenne à prendre diverses sanctions à l'encontre de la Fédération de Russie. Ces mesures ont considérablement dégradé leurs relations et, compte tenu de leur interdépendance, ont des conséquences sur l'ensemble des parties au conflit.

Le présent rapport dresse un état des lieux de ces relations sous l'empire des sanctions et évoque des pistes pour en sortir.

I. L'ORIGINE DU CONFLIT EN UKRAINE

A. QUAND L'ÉCHEC D'UN SOMMET EUROPÉEN...

Le conflit en Ukraine trouve son origine dans le **refus du président ukrainien** de l'époque, **Viktor Ianoukovitch, de signer l'accord d'association avec l'Union européenne**, qui devait remplacer l'accord de partenariat et de coopération en vigueur depuis le 1^{er} mars 1998, **lors du sommet du Partenariat oriental à Vilnius, les 28 et 29 novembre 2013**. Alors que cet accord était négocié depuis des années, le Président Ianoukovitch y a finalement renoncé, sous la pression russe.

La Russie, en effet, a considéré que cet accord était une **manifestation d'hostilité de la part de l'Union européenne à son endroit**, en particulier après les **élargissements de 2004 et 2007** à des États qui avaient constitué soit le « bloc de l'Est », soit des républiques soviétiques elles-mêmes et après le lancement du Partenariat oriental en 2009¹.

À cela se sont également ajoutées des **craintes d'isolement** engendrées par le **discours ambigu de l'Union européenne sur la véritable finalité de l'accord d'association – perspective d'adhésion ou pas ?** – et par **l'éventualité d'une adhésion de l'Ukraine à l'OTAN**, ce que la Russie considère comme une provocation.

Enfin, sur un plan plus concret, elle s'est inquiétée de ce que l'accord de libre-échange contenu dans l'accord d'association ne ruine **son projet d'Union économique eurasiatique** avec la Biélorussie et le Kazakhstan, dont l'intérêt serait plus relatif dès lors que n'en ferait pas partie l'Ukraine, pays avec lequel la Russie entretient par ailleurs des liens séculaires extrêmement forts.

L'accord d'association a été perçu, à tort ou à raison, comme un choix que devait faire l'Ukraine entre l'Europe et la Russie, alors même que les négociations avec cette dernière en vue de la reconduction de l'accord de partenariat et de coopération de 1994 avaient échoué à plusieurs reprises, en particulier sur la question des droits de l'Homme et de la protection des investissements. En effet, s'il ne remet pas en cause les accords de libre-échange conclus entre l'Ukraine et des pays tiers, **l'accord d'association avec l'Union européenne a été présenté comme étant incompatible avec une**

¹ Le Partenariat oriental, né d'une initiative polono-suédoise visant à développer le volet oriental de la politique européenne de voisinage en direction de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, de la Biélorussie, de la Géorgie, de la Moldavie et de l'Ukraine, a été lancé en 2009. Son objectif est de réaliser une association politique et une intégration économique de ces pays avec l'Union européenne « sans préjudice des aspirations exprimées par les différents pays partenaires en ce qui concerne leur future relation avec l'Union européenne », ce qui va plus loin que les accords d'association.

adhésion de l'Ukraine à une union douanière telle que l'**Union économique eurasiatique** à laquelle elle aurait transféré des compétences, par exemple en matière douanière ou de régulation tarifaire ou non tarifaire, rendant impossible l'adoption de mesures mettant en œuvre les dispositions de l'accord d'association.

La non-signature de cet accord a provoqué des **manifestations importantes** sur la **place Maïdan à Kiev**, rappelant les grandes heures de la « Révolution orange » en 2004, mais aussi des **contre-manifestations dans plusieurs villes de l'Est de l'Ukraine** qui se sont traduites par la constitution de groupes armés et l'occupation de bâtiments officiels. Si les manifestants de Maïdan exprimaient sans doute moins leur attachement européen que leur rejet de pratiques politiques marquées, depuis l'indépendance du pays, par un niveau élevé de corruption et l'oligarchie, les événements se sont précipités et ont abouti à la **fuite du Président Ianoukovitch le 22 février 2014**.

B. ... SE TRANSFORME EN CONFLIT INTERNATIONAL

La crise, jusque-là exclusivement interne à l'Ukraine, changea alors de nature.

Les autorités russes, en effet, contestèrent la légitimité des nouvelles autorités ukrainiennes, considérées comme hostiles aux populations russophones¹. Le 27 février 2014, des hommes armés portant des uniformes militaires sans insignes, se sont emparés du siège du gouvernement et du parlement à Simféropol, en Crimée. Dans ce contexte, le 1^{er} mars, le Conseil de la Fédération de Russie autorisa le **recours à la force armée sur le territoire ukrainien** pour assurer la protection des populations russes et/ou russophones. Dans les jours qui suivirent, **la Crimée**, qui, russe depuis 1783, avait été rattachée à l'Ukraine en 1954 sur décision de Nikita Khrouchtchev mais dans un ensemble soviétique, **proclama son indépendance à l'issue d'un référendum**, dont la tenue, le 16 mars, était contraire à la Constitution ukrainienne et dont la validité n'a pas été reconnue par la communauté internationale qui l'a considéré comme une violation de l'intégrité territoriale de l'Ukraine. La Crimée demanda ensuite son rattachement à la Russie. Le 20 mars, la Fédération comprenait deux sujets supplémentaires : la République de Crimée et Sébastopol, érigée en ville d'importance fédérale. L'annexion de la Crimée et de Sébastopol s'apparente à un fait accompli, certes condamnable au regard du droit international, mais très probablement appelé à durer.

De façon concomitante, les manifestations pro-russes se sont intensifiées dans l'Est de l'Ukraine où les séparatistes organisèrent, le 11 mai

¹ Les nouvelles autorités ukrainiennes avaient fait adopter une loi, retirée peu de temps après, abrogeant une loi prise à l'initiative du Président Ianoukovitch faisant du russe la deuxième langue officielle du pays.

2014, un référendum dans les régions de Donetsk et Louhansk au terme duquel l'indépendance fut proclamée. Contrairement au cas de la Crimée, la Russie n'a pas annexé ces républiques autoproclamées réclamée par leurs dirigeants séparatistes. Les autorités ukrainiennes eurent recours à la force armée pour lutter contre les séparatistes, tandis que la Russie regroupa des troupes à sa frontière avec l'Ukraine.

Depuis avril 2014, le conflit armé a fait plus de 6 000 morts et plus de 15 000 blessés et a entraîné le déplacement de plus de 1,8 million de personnes à la fois vers d'autres régions d'Ukraine et vers la Russie.

À partir de l'intervention militaire russe en Crimée, le conflit s'est internationalisé. Il a d'ailleurs été débattu au sein des instances de l'ONU. Un projet de résolution condamnant le référendum en Crimée a été présenté au Conseil de sécurité le 15 mars 2014, mais la Russie y a opposé son veto, tandis que la Chine s'est abstenue. Dès lors, la composition du Conseil de sécurité empêchait la prise de sanctions internationales à l'encontre de la Russie. L'Assemblée générale a toutefois affirmé son attachement à la souveraineté, à l'indépendance politique, à l'unité et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues par sa résolution 68/262 du 27 mars 2014.

C. LA DOUBLE RÉACTION DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne a réagi de deux manières au conflit ukrainien, à la fois en poursuivant son objectif d'intégration de l'Ukraine et en prenant diverses sanctions à l'encontre des parties à ce conflit.

Même après la décision du Président Ianoukovitch de ne pas signer l'accord d'association au sommet de Vilnius, l'Union européenne, quoique déçue, n'a pas renoncé à l'objectif d'une signature de cet accord, comme en témoignent les conclusions des Conseils européens¹.

L'Ukraine et l'Union européenne ont signé l'accord d'association le 21 mars 2014, pour son volet politique, et le 27 juin suivant, pour son volet économique. Dans un geste symbolique, l'accord a été ratifié par le Parlement ukrainien et le Parlement européen, le même jour, le 16 septembre 2014. L'entrée en vigueur du volet libre-échange approfondi et complet a cependant été reportée du 1^{er} novembre 2014 au 1^{er} janvier 2016 en raison de l'inquiétude de la Russie sur les implications potentielles de ce texte pour son économie : elle craignait en particulier un afflux massif de produits européens détaxés alors qu'elle accorde par ailleurs des tarifs douaniers préférentiels à l'Ukraine. En dépit des demandes russes de reporter une nouvelle fois, au 1^{er} janvier 2017, l'entrée en vigueur de cet accord de libre-

¹ Ainsi, les conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 indiquent que « l'Union européenne reste disposée à signer l'accord d'association avec l'Ukraine, y compris la partie relative à la zone de libre-échange approfondi et complet, dès que l'Ukraine sera prête ».

échange, le sommet Union européenne/Ukraine du 27 avril 2015, le premier depuis le début du conflit, a confirmé la date du 1^{er} janvier 2016.

En signant l'accord d'association, l'Ukraine s'engage dans un processus d'harmonisation réglementaire devant aboutir à un alignement sur les standards de l'Union européenne et à une reprise de l'acquis communautaire. Ce texte prévoit d'ailleurs le rapprochement progressif de la législation ukrainienne de celle de l'Union, ce qui renforcera l'intégration économique de l'Ukraine, y compris en matière énergétique. Il va plus loin que la suppression des barrières tarifaires et vise à lever les obstacles au commerce avec l'Union européenne¹. Pour autant, l'accord d'association n'envisage pas l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne. Il ne l'exclut pas non plus, ce qui entretient l'ambiguïté qui avait conduit à la crise.

Par ailleurs, l'Union européenne, dès lors que des sanctions de portée internationale n'ont pu être adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU, la Russie en étant un membre permanent, a mis en œuvre ses propres mesures à l'encontre des parties au conflit en Ukraine. D'autres États et organisations internationales ont pris des décisions similaires², les États-Unis en particulier³.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, au cours de sa 2^e partie de session en avril 2014, a également pris des sanctions à l'encontre de la délégation russe, suspendant le droit de vote de ses membres et les privant du droit de siéger à ses organes dirigeants ainsi que du droit de participer à des missions d'observation des élections jusqu'à la fin de l'année 2014. Ces sanctions, de nature politique, voire symbolique, ont été reconduites lors de sa 1^{ère} partie de session, en janvier 2015. Il convient toutefois de noter que de telles sanctions n'ont été prises ni au niveau du Comité des ministres du Conseil de l'Europe ni au sein de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE.

¹ Sur le contenu de l'accord d'association, cf. le rapport (n° 400 ; session 2014-2015) de M. Daniel Reiner au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part.

² Des sanctions ont été prises par d'autres États en mars et avril 2014 : le Canada, le Japon, l'Australie, l'Islande, le Monténégro, l'Albanie, la Norvège et l'Ukraine. La Suisse a pris des dispositions financières pour empêcher le contournement des sanctions.

³ Les sanctions américaines ont été mises en œuvre par le décret présidentiel 13 660 du 6 mars 2014, dont la portée a été étendue par le décret 13 661 du 16 mars suivant. Ce décret vise notamment à interdire l'entrée sur le territoire des États-Unis et à geler les fonds des responsables politiques russes qui ont entrepris les actions constituant une menace pour l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Ukraine. Il inscrit plusieurs députés déjà visés par l'Union européenne sur la liste des sanctions du gouvernement américain, en dépit de certaines différences entre les listes européennes et américaines.

II. LE CADRE JURIDIQUE DES SANCTIONS

A. LES SPÉCIFICITÉS DES SANCTIONS EUROPÉENNES

Les sanctions prises par l'Union européenne dans le contexte du conflit en Ukraine **sont des initiatives autonomes**. Elles ne sont pas la déclinaison d'éventuelles sanctions internationales.

En droit international, **une annexion illicite**, comme l'est celle de la Crimée et de Sébastopol par la Russie, **est sanctionnée par une obligation de non-reconnaissance** qui, en principe, s'impose à tous les États¹. Pour autant, et alors qu'avait échoué la tentative d'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU qui aurait pu constituer le fondement de sanctions prises au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies, la mise en œuvre du principe de non-reconnaissance ne requiert pas nécessairement ni ne justifie les sanctions unilatérales décidées par l'Union européenne ou par les États-Unis.

Les sanctions européennes ont sensiblement évolué et recouvrent des mesures dont le statut juridique diffère en fonction de leur nature.

Dans un premier temps, avant la fuite et la destitution du Président Ianoukovitch, **l'Union européenne**, en particulier par la voix de sa Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, **a visé les autorités ukrainiennes** en condamnant la répression policière des manifestations de Maïdan² et le vote de lois portant atteinte aux libertés publiques et en appelant au respect des droits fondamentaux. **Ce n'est qu'à partir de mars 2014 et l'annexion de la Crimée que la Russie est concernée par les réactions européennes**, en particulier sous l'angle de la violation de la Constitution ukrainienne et du droit international³. La même évolution se retrouve au niveau des sanctions qui ont d'abord visé des responsables ukrainiens avant de concerner des personnalités russes.

¹ Sur ce point, cf. l'article de Théodore Christakis, Les conflits de sécession en Crimée et dans l'Est de l'Ukraine et le droit international, in *Journal du droit international* (juillet-août-septembre 2014 ; n° 3/2014).

² Près de 100 manifestants et 20 policiers ont trouvé la mort au cours de ces manifestations.

³ Dans leur déclaration sur l'Ukraine du 6 mars 2014, les chefs d'État ou de gouvernement indiquent : « Nous condamnons fermement la violation par la Fédération de Russie, sans qu'il y ait eu provocation, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine et nous appelons la Fédération de Russie à ramener immédiatement ses forces armées vers leurs lieux de stationnement permanent, conformément aux accords applicables. Nous demandons à la Fédération de Russie de permettre un accès immédiat à des observateurs internationaux. La solution à la crise en Ukraine doit être fondée sur l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance du pays, ainsi que sur le respect rigoureux des normes internationales. Nous considérons que la décision prise par le Conseil suprême de la République autonome de Crimée d'organiser un référendum sur le statut futur de ce territoire est contraire à la constitution ukrainienne et donc illégale ».

B. LES SANCTIONS EUROPÉENNES : DES MESURES RESTRICTIVES, POUR L'ESSENTIEL

Les sanctions décidées par l'Union européenne, qui dispose de peu d'autres instruments de coercition, sont appelées des « **mesures restrictives** ».

Celles-ci sont conçues comme un **élément d'une approche politique globale** dont le dialogue n'est pas exclu. À cet égard, elles constituent un **outil de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)**. Elles n'ont pas tant comme objectif de punir que d'amener le pays visé, ou les personnes ou entités désignées, à modifier leur politique ou leurs actions. À cet égard, les divergences qui peuvent exister entre les sanctions européennes et les sanctions américaines envers la Russie traduisent une approche différente relative au but des sanctions. Pour l'Union européenne, ces sanctions visent à infléchir les décisions des autorités russes, en particulier grâce à des pressions économiques, alors que les sanctions américaines poursuivent un objectif à plus long terme et aussi plus politique, celui d'un éventuel changement de régime.

Les mesures restrictives de l'Union européenne sont mises en œuvre sur un **double fondement juridique, traduisant leur caractère mixte, à la fois démarche intergouvernementale exprimée par une position commune, complétée par une démarche européenne visant à une mise en œuvre uniforme par un règlement :**

1°) **l'article 29 du traité de l'Union européenne**, qui habilite le Conseil à adopter « *des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique* ». Dans ce cadre, **le Conseil doit se prononcer à l'unanimité** comme sur toute question relevant de la PESC.

De ce point de vue, il convient de noter l'unité de la position européenne sur les sanctions. Certes, le conflit ukrainien donne lieu à des prises de position éventuellement très différentes selon les États membres, en particulier au regard de leurs liens avec la Russie. Les États baltes et la Pologne, en particulier, sont encore très marqués par l'expérience soviétique. Ils ont fait preuve, ainsi que les pays scandinaves, mais aussi l'Allemagne, d'une intransigeance réelle quand il s'est agi de sanctionner la Russie. Au contraire, d'autres États membres entretiennent avec la Russie des relations marquées par la prégnance de leurs intérêts propres, économiques ou énergétiques par exemple. Ceux-là ont donc pu faire preuve de plus de retenue en matière de sanctions. Aussi de nombreux commentateurs ont-ils souligné les divisions entre États membres. S'il existe indéniablement **des appréciations nationales très différentes**, force est pourtant de constater qu'elles **n'ont pas empêché l'émergence et l'affirmation d'une position commune européenne**. Celle-ci s'est manifestée à la fois sur le plan juridique, l'adoption des actes PESC requérant l'unanimité au Conseil, et sur

le plan politique, comme l'ont montré en particulier les déclarations des chefs d'État ou de gouvernement sur l'Ukraine du 6 mars puis du 27 mai 2014 ;

2°) pour la mise en œuvre directe de la décision PESC, l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne selon lequel « le Conseil peut adopter [...] des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques ». Ces mesures, introduites sous la forme de **règlements** et concernant en particulier le gel des fonds et des avoirs financiers, sont également adoptées par le Conseil, mais à la **majorité qualifiée**, et non plus à l'unanimité, et sur proposition conjointe du Haut représentant et de la Commission. Les actes PESC ne relevant pas de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne, ce sont **ces règlements qui peuvent faire l'objet de recours en annulation**. Par ailleurs, une décision PESC peut aussi requérir une mise en œuvre indirecte par les États membres, notamment pour les interdictions d'entrée et de transit sur leur territoire.

Le règlement de mise en œuvre des mesures restrictives prévoit un certain nombre de **garanties pour les personnes concernées** parmi lesquelles le droit à un recours effectif, à un tribunal impartial, la protection des données à caractère personnel, l'information sur les motifs d'inscription, la possibilité de présenter ses observations et la possibilité de révision. Le Conseil notifie aux personnes et entités soumises à un gel des avoirs ou à une interdiction de voyager les mesures prises à leur encontre. Dans le même temps, il appelle leur attention sur les voies de recours dont elles disposent : elles peuvent demander au Conseil de revoir sa décision en formulant des observations à propos de leur inscription sur la liste concernée. Elles peuvent aussi attaquer les mesures devant la Cour de justice de l'Union européenne¹.

Celle-ci a élaboré une jurisprudence² selon laquelle les actes mettant en œuvre les mesures restrictives doivent respecter l'ensemble des conditions de légalité des actes de l'Union, en particulier l'obligation de motivation des actes à portée individuelle. Aussi les mesures restrictives ne peuvent-elles être larges et indiscriminées. Les personnes ciblées doivent avoir participé à la situation à laquelle on entend réagir ou bien avoir un pouvoir sur la situation politique à laquelle on répond³. En outre, il doit exister un lien clair entre la cible et la situation à laquelle l'Union réagit. Ainsi, **les mesures restrictives sont soumises à certaines limitations imposées par le droit européen**.

¹ Le 14 mai 2014, l'ancien Président Ianoukovitch a ainsi introduit un recours devant la CJUE contre les actes du Conseil qui lui sont applicables.

² Développée en particulier dans le cadre des mesures restrictives visant des responsables du régime birman.

³ Sur ce point, cf. l'article de Charlotte Beaucillon, Crise ukrainienne et mesures restrictives de l'Union européenne : quelle contribution aux sanctions internationales à l'égard de la Russie ?, in Journal du droit international (juillet-août-septembre 2014 ; n° 3/2014).

III. LE CONTENU DES SANCTIONS

A. LES PREMIÈRES SANCTIONS EUROPÉENNES

Dans le conflit en Ukraine, **les sanctions européennes ont d'abord visé les responsables de ce pays ayant détourné des fonds publics et violé les droits de l'Homme**. Ainsi, le Conseil Affaires étrangères, au cours de sa réunion du 20 février 2014 consacrée à la situation en Ukraine, a indiqué que, *« compte tenu de la détérioration de la situation, l'UE a décidé d'urgence de mettre en place des sanctions ciblées, y compris un gel des avoirs et une interdiction de visa à l'encontre des personnes responsables des violations des droits de l'Homme, des violences et du recours excessif à la force. [...] L'étendue de la mise en œuvre de ces sanctions évoluera en fonction du déroulement des événements en Ukraine »*.

Cette décision a été effectivement **mise en œuvre le 5 mars**. L'Union européenne a pris des **mesures, valables une année, ciblant des personnalités ukrainiennes**, dont l'ancien Président Ianoukovitch et les anciens ministres de l'intérieur et de la justice, chef des services de sécurité et procureur général ukrainiens, et prévoyant le gel des fonds et des ressources économiques de certaines personnes identifiées comme étant responsables du détournement de fonds appartenant à l'État ukrainien et des personnes responsables de violations des droits de l'Homme en Ukraine, ainsi que des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes qui leur sont liés, en vue de renforcer et de soutenir l'État de droit et le respect des droits de l'Homme en Ukraine¹.

Compte tenu de la rapidité des développements du conflit, qui cesse d'être une question exclusivement interne, **le principe et le champ des sanctions sont ensuite étendus à la Russie**, de façon quasi concomitante aux décisions américaines.

Ainsi le Conseil de l'Union européenne, au cours d'une réunion extraordinaire tenue le 3 mars 2014, a-t-il condamné une série d'actions menées par la Fédération de Russie en relation avec l'intégrité territoriale de l'Ukraine, dont l'autorisation donnée deux jours auparavant, à l'unanimité des parlementaires présents, par le Conseil de la Fédération de recourir à la force armée sur le territoire ukrainien.

Le 17 mars, après la pénétration des troupes russes en Ukraine et l'annexion de la Crimée, il a pris des **mesures, valables six mois, qui**, cette fois, **concernent des personnalités ukrainiennes et russes** et qui imposent des restrictions en matière de déplacements, ainsi qu'un gel des fonds et des ressources économiques à certaines personnes responsables d'actions

¹ *Décision 2014/119/PESC du 5 mars 2014 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine et règlement (UE) n° 208/2014 du 5 mars 2014 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes eu égard à la situation en Ukraine.*

compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, y compris d'actions concernant le statut futur d'une quelconque partie du territoire qui sont contraires à la Constitution ukrainienne, ainsi qu'aux personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leur sont associés¹.

B. DES SANCTIONS CONÇUES COMME GRADUÉES ET PROGRESSIVEMENT RENFORCÉES

Le 6 mars 2014, le Conseil européen a adopté, au cours d'une réunion extraordinaire, le **principe de la politique de sanctions à l'encontre de la Russie**. Les chefs d'État et de gouvernement ont retenu une **approche graduée**² comportant **trois phases** en fonction de l'évolution de la situation en Ukraine.

Ces trois phases, chacune présentant un contenu spécifique, sont les suivantes :

1°) phase 1 : mesures diplomatiques : suspension des négociations en cours sur les visas (processus de libéralisation des visas de court séjour et accord de facilitation visa révisé) et sur le nouvel accord global Union européenne-Russie ; suspension de la préparation du sommet du G8 à Sotchi, qui a finalement été annulé et remplacé par une réunion du G7 à Bruxelles en juin 2014 ; en juillet 2014, réexamen des programmes de coopération bilatérale et régionale entre l'Union européenne et la Russie en vue de leur suspension éventuelle, seuls les projets concernant exclusivement la coopération transfrontière et la société civile étant maintenus. Le sommet UE-Russie de juin 2014 a été annulé par le Conseil européen des 20 et 21 mars 2014 qui a également pris note que les États membres ne tiendront pas de sommets bilatéraux périodiques et qui a soutenu la suspension des négociations relatives à l'adhésion de la Russie à l'OCDE et à l'Agence internationale de l'énergie (AIE) ;

¹ *Décision 2014/145/PESC du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et règlement (UE) n° 269/2014 du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.*

² « En l'absence de tels résultats [aux négociations entre l'Ukraine et la Russie], l'Union européenne décidera de mesures supplémentaires, tels que des interdictions de pénétrer sur son territoire, des gels des avoirs et l'annulation du sommet UE-Russie. La Commission et le SEAE mèneront des travaux préparatoires sur ces mesures. Toute autre mesure de la Fédération de Russie qui serait de nature à déstabiliser la situation en Ukraine entraînerait d'autres conséquences, d'une portée considérable, pour les relations entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, de l'autre, et ce dans un grand nombre de domaines économiques ».

2°) **phase 2 : sanctions individuelles (interdiction de visa et gel d'avoires)**, dont les critères ont été élargis à plusieurs reprises. Au total, et après des décisions d'extension successives, **150 personnes** (dirigeants du Donbass, membres du gouvernement de Crimée, décideurs¹ et oligarques russes) **et 37 entités** sont actuellement soumises à des restrictions européennes. Comme il a été dit, il existe par ailleurs des mesures restrictives portant principalement sur le gel et la récupération de fonds publics ukrainiens détournés : ces mesures consistent en un gel des avoirs des personnes faisant l'objet d'une enquête préliminaire liée au détournement de fonds publics ukrainiens, dont l'ancien président Viktor Ianoukovitch ;

3°) **phase 3 : sanctions économiques sectorielles**. Le Conseil européen des 20 et 21 mars 2014 a demandé à la Commission et aux États membres « *de réfléchir à d'éventuelles mesures ciblées* » d'ordre économique qui pourraient être mises en œuvre si la Russie venait à prendre d'autres mesures pour déstabiliser l'Ukraine.

À ce titre, le Conseil européen, le 16 juillet puis le 30 août 2014, a décidé de mesures restrictives supplémentaires, applicables aux nouveaux contrats :

- renforcement des **restrictions à l'accès aux marchés européens de capitaux** pour cinq grandes banques publiques russes ainsi que pour trois grandes entreprises russes du secteur de la défense et de l'aéronautique et trois autres du secteur de l'énergie, en interdisant, d'une part, les opérations portant sur de nouvelles obligations, de nouvelles actions ou de nouveaux instruments financiers similaires, dont l'échéance est supérieure à 30 jours et qui sont émis par ces banques et entreprises, et, d'autre part, l'octroi de prêts à ces banques et entreprises ;

- **embargo sur les importations et les exportations d'armements** et de matériel connexe en provenance ou à destination de la Russie ;

- renforcement de l'**interdiction frappant l'exportation de biens et de technologies à double usage (civil et militaire) à destination d'utilisateurs finals militaires**, en incluant une liste de neuf sociétés mixtes du secteur de la défense ;

- **limitation de l'accès de la Russie à certains services nécessaires à l'exploration et à la production de pétrole en eaux profondes, à l'exploration ou à la production de pétrole dans l'Arctique et à des projets dans le domaine du schiste bitumeux** en Russie.

Lors de sa réunion extraordinaire du 16 juillet 2014, le Conseil européen a également demandé à la BEI de suspendre la signature de nouvelles opérations de financement en Russie, tandis que les États membres

¹ Dont 27 députés russes, y compris les présidents des deux chambres du parlement et des présidents et vice-présidents de commissions.

devront coordonner leurs positions au sein du conseil d'administration de la BERD en vue de suspendre également le financement de nouvelles opérations.

C. DES SANCTIONS SPÉCIFIQUES À LA CRIMÉE ET À SÉBASTOPOL

Par ailleurs, l'Union européenne a adopté un certain nombre de **sanctions ciblées sur la Crimée et Sébastopol**, qui visent aussi, mais indirectement, la Russie. Sur ce point, il existe une différence avec les États-Unis qui n'ont pas pris de sanctions visant la Crimée et Sébastopol.

Le Conseil européen des 20 et 21 mars 2014, qui a indiqué ne pas reconnaître le référendum en Crimée et condamné l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol à la Russie, a demandé à la Commission « *d'évaluer les conséquences juridiques de l'annexion de la Crimée et de proposer des restrictions économiques, commerciales et financières en ce qui concerne la Crimée destinées à être mises en œuvre rapidement* ». En juin, l'Union européenne a mis en place un embargo sur l'importation de marchandises originaires de Crimée et de Sébastopol, sauf si elles sont accompagnées d'un certificat d'origine délivré par les autorités ukrainiennes, et la fourniture de services financiers et de services d'assurance en rapport avec ces importations est également interdite. Le mois suivant, elle a pris des mesures visant à interdire de nouveaux investissements dans les projets d'infrastructures de transport, de télécommunications et d'énergie, ainsi que dans les projets liés à l'exploitation des ressources naturelles de Crimée (pétrole, gaz et minerais). Ces mesures prévoient également l'interdiction de l'exportation vers la Crimée et Sébastopol d'équipements-clés destinés à ces secteurs.

Les sanctions à l'encontre de la Crimée et de Sébastopol ont été **renforcées par le Conseil européen du 18 décembre 2014**. Les investissements en Crimée et à Sébastopol sont interdits. Les ressortissants européens et les entreprises établies dans l'Union ne peuvent plus acheter des biens immobiliers ou des entités en Crimée, y financer des entreprises ou fournir des services connexes. En outre, les opérateurs européens ne seront plus autorisés à fournir des services liés au tourisme, en particulier les navires de croisière européens ne peuvent plus faire escale, sauf urgence, dans un port de la péninsule. Il est également interdit d'exporter certains biens et certaines technologies à destination d'entreprises de Crimée ou en vue d'une utilisation en Crimée (dans les secteurs des transports, des télécommunications et de l'énergie, ainsi que de la prospection, de l'exploration et de la production pétrolières, gazières et minières). Il est également interdit de fournir une assistance technique ou des services de courtage, de construction ou d'ingénierie liés à des infrastructures dans ces mêmes secteurs.

Chronologie des sanctions à l'encontre de la Russie

6 mars 2014 : Le Conseil européen adopte le principe de mesures restrictives graduées en trois phases

17 mars 2014 : Entrée en vigueur des premières mesures restrictives (interdiction de voyage et gel des avoirs)

20 et 21 mars 2014 : Le Conseil européen décide de sanctions concernant la Crimée, étend la liste des personnes faisant l'objet d'une interdiction de visa et d'un gel des avoirs, annule le sommet UE-Russie et demande la préparation de possibles mesures économiques ciblées

31 juillet 2014 : Mesures restrictives supplémentaires dites de la « troisième vague » (sanctions économiques) à la suite de la destruction en vol au-dessus de l'Ukraine d'un avion de la Malaysia Airlines (vol MH 17)

8 septembre 2014 : Renforcement des mesures restrictives supplémentaires décidées par le Conseil européen lors de sa réunion extraordinaire du 30 août en réaction à la détérioration de la situation dans l'Est de l'Ukraine, à l'arrivée de combattants et d'armes en provenance de Russie et par la présence de forces armées russes sur le sol ukrainien

18 décembre 2014 : Le Conseil européen renforce les sanctions à l'encontre de la Crimée et de Sébastopol

29 janvier 2015 : Le Conseil décide d'étendre les sanctions individuelles et les proroge jusqu'en septembre 2015

D. LES MESURES DE RÉTORSION DE LA RUSSIE

Dès **janvier 2014**, soit avant le déclenchement de la crise ukrainienne, la Russie avait décidé un **embargo sur les importations de porcs**. Il s'agissait surtout pour les autorités russes de protéger les intérêts de la filière porcine nationale.

L'embargo russe sur le porc

Le porc est la première production et consommation animale en Europe. La France représente 10 % du marché européen. C'est une production très ouverte sur l'extérieur. Il y a énormément d'échanges car les consommateurs ne consomment pas les mêmes produits. La Russie représente pour l'Europe et la France un très gros marché pour les exportations d'abats et de graisses. En temps ordinaires, 700 000 tonnes sont exportées vers la Russie, dont 10 % par la France.

C'est donc un marché stratégique, mais fragile, comme toutes les productions animales, sujettes aux maladies. En 2006, un cas de peste porcine, dite africaine, est apparu sur un sanglier, en Russie, et l'Europe a alors décidé de suspendre les importations de porcs russes, car c'est une maladie très contagieuse. En janvier 2013, deux autres cas ont été signalés, toujours sur des sangliers, en Lituanie et en Pologne, et la Russie a décrété, à son tour, un embargo sur les abats et les graisses de porc européen.

Nous sommes en janvier 2013, et il s'agit alors d'un embargo sanitaire. En janvier 2014, l'embargo se généralise à la plupart des importations alimentaires, et au porc en particulier. Il s'agit cette fois d'un embargo politique sur les animaux, même si les abats et graisses relèvent du premier embargo. L'impact est immédiat avec une baisse de 15 % du prix du porc depuis un an.

Source : Communication de Mme Pascale Gruny lors de la réunion de la commission des affaires européennes du Sénat du 10 mars 2015

Le 7 août 2014 et pour une durée d'un an, la Russie a pris plusieurs mesures qui, elles, sont directement des mesures de représailles aux sanctions européennes. Elle a ainsi mis en place un embargo concernant le bœuf, le porc, la volaille, le poisson, le fromage, le lait et produits laitiers, les légumes et les fruits en provenance des États-Unis, de l'Union européenne, de l'Australie, du Canada et de la Norvège. Ces restrictions ont été étendues le 21 octobre suivant aux abats, farines animales, lard et autres produits dérivés du porc et des poulets au motif de problèmes sanitaires (infection microbienne).

Selon des informations obtenues auprès de Auchan Russie, le commerce en Russie aurait davantage souffert de ces mesures de rétorsion russes que des sanctions, même si la situation diffère selon les secteurs. Plusieurs mois ont parfois été nécessaires pour s'adapter à la nouvelle donne. Ce fut le cas dans le secteur des fruits et légumes, où les importateurs ont dû trouver de nouveaux fournisseurs, en Turquie, en Asie centrale, en Iran, voire en Amérique latine, au détriment des producteurs européens et avec une sensible augmentation des prix. Il est probable que la levée des sanctions ne se traduira pas par un retour à la situation antérieure, contrairement à ce qui devrait se passer pour le marché des fromages frais, beaucoup plus spécifique et centré sur quelques fournisseurs, français en particulier.

Le marché des poissons frais a également été très touché, notamment celui des poissons de l'Atlantique. Le doublement du prix du saumon a entraîné une chute de la consommation, qui a eu un impact aussi sur le commerce avec la Norvège. Certes, la consommation de poissons d'élevage russes a pris en partie le relais, mais ces produits sont de moindre qualité.

Les exportations agricoles de l'Union européenne vers la Russie en baisse

La Russie est restée le troisième plus important importateur de produits agro-alimentaires de l'UE sur la période août-novembre 2014, en dépit de l'embargo russe sur les produits agricoles de l'UE, selon des nouvelles statistiques dévoilées vendredi 30 janvier par la Commission européenne.

Ces statistiques montrent aussi que les agriculteurs européens ont réussi parfois à trouver de nouveaux débouchés. Le total des exportations agro-alimentaires de l'UE durant la période août-novembre 2014 a augmenté de 1,7 % (à 42,3 milliards d'euros) par rapport à la même période en 2013, malgré la baisse des exportations agro-alimentaires vers la Russie (- 36%, soit un total en valeur de 2,6 milliards d'euros en août-novembre 2014, contre 4,1 milliards en août-novembre 2013). [...]

Malgré l'évolution positive des exportations agro-alimentaires UE, tous les États membres n'ont pas connu une hausse durant la période août-novembre 2014. Une diminution modérée (inférieure à 10 %) a été enregistrée en France, en Allemagne, au Danemark, en Grèce, en Lituanie, en Pologne, en Slovaquie, en Roumanie et en Slovénie, mais une baisse beaucoup plus importante a été constatée en Finlande (- 32 %) et en Estonie (- 22 %).

Les produits dont les exportations vers la Russie ont chuté le plus sont ceux visés par l'embargo russe (essentiellement le porc, le bœuf et la viande de volaille, les produits laitiers et les fruits et légumes). Pour tous ces produits, les exportations vers la Russie après l'entrée en vigueur de l'embargo ont été suspendues (le taux de diminution varie entre 90 % et 100 %).

Toutefois, les pertes réelles dépendent beaucoup de la possibilité de trouver d'autres marchés. Il est intéressant d'examiner l'évolution des exportations totales pour toutes les catégories de produits interdits. En comparant la période août-novembre 2014 à la même période en 2013, les plus fortes baisses de la valeur totale des exportations de l'UE ont été enregistrées pour les produits laitiers (- 19,4 % pour les fromages, - 9,5 % pour le beurre), les fruits (- 10,2 %) et les légumes (- 13,5 %). Cela a été en partie compensé par une valeur accrue pour l'exportation de préparations à base de fruits et légumes. En ce qui concerne les viandes, la baisse des exportations totales semble être moins sévère (- 1 % pour le porc).

Les données montrent aussi que les États membres les plus touchés par l'embargo russe sont : la Lituanie (41 % des produits), la Pologne et la Finlande (19 %), l'Estonie (18 %), le Luxembourg (12 %) et Chypre (11 %). Cependant, en termes de valeur, le classement est légèrement différent : après la Lituanie (922 millions d'euros) et la Pologne (840 millions), les pays qui affichent les plus grandes pertes sont l'Allemagne (594 millions) et les Pays-Bas (523 millions). Mais cela ne donne pas d'indication sur les pertes effectives, car cela dépend de la capacité des pays à trouver de nouveaux marchés.

Source : Agence Europe n° 11 243 du 31 janvier 2015

Il est délicat d'anticiper ce que sera la situation après la levée des sanctions. L'Europe dispose toutefois d'un **atout important** qui tient à la

bonne réputation auprès de la population russe de ses produits, contrairement à ceux importés de Chine que les Russes n'apprécient que modérément.

Paradoxalement, les sanctions et contre-sanctions ont pu aussi constituer une opportunité pour la Russie. C'est le cas, par exemple, de l'industrie agro-alimentaire russe qui doit faire face aux restrictions sur les produits d'origine européenne, mais qui a encore besoin des technologies européennes.

IV. LES CONSÉQUENCES DES SANCTIONS

Il est délicat de mesurer l'impact des sanctions sur la situation économique de la Russie, et plus encore sur les décisions politiques du Kremlin. D'aucuns prétendent que les sanctions sont sans effets véritables, voire qu'elles seraient contre-productives, empêchant l'émergence d'une solution alternative dans l'Est de l'Ukraine ou même favorisant une « fuite en avant » des autorités russes. Toutefois, pour Alexeï Navalny, l'un des principaux opposants au président Poutine, sans ces sanctions, « *l'armée russe serait à Odessa* »¹.

A. LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES : DE RÉELLES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES AGGRAVÉES PAR LES SANCTIONS

Les conséquences les plus immédiates des sanctions, celles qui sont les plus visibles et qui étaient aussi recherchées par les institutions européennes, **sont d'ordre économique**.

Les années 2000 ont été marquées en Russie par une croissance économique soutenue, avec une augmentation annuelle moyenne du produit intérieur brut (PIB) de 7 %. La crise financière mondiale qui a éclaté en 2008 a eu des répercussions importantes, le PIB chutant de 7,8 % en 2009, avant de se redresser l'année suivante, à 4,5 %. L'évolution de la richesse nationale traduit toutefois un **ralentissement structurel** : 4,3 % en 2011, 3,4 % en 2012 et 1,3 % en 2013.

Cette année-là **marque le début de la crise économique sérieuse qui touche la Russie depuis lors**. Certains analystes² notaient ainsi « *un essoufflement tendanciel* » lié à l'épuisement des ressorts principaux de la croissance, ceci **dès avant le conflit en Ukraine et les sanctions européennes**.

En effet, la situation économique en Russie s'est nettement dégradée en raison de la **forte baisse à la fois du cours du pétrole**, alors que les exportations d'hydrocarbures et de produits dérivés représentaient la moitié des recettes de l'État et plus de 71 % des exportations du pays, **et de la valeur du rouble**, la monnaie russe ayant perdu 41 % de sa valeur face au dollar et 34 % face à l'euro en 2014 – plus de 20 % de sa valeur dans la seule après-midi du 16 décembre 2014. L'économie russe connaît ainsi une **forte variabilité** et sa conjoncture reste **très dépendante de facteurs externes**.

Cette volatilité est accentuée par des facteurs structurels, en particulier la **difficulté à élever de manière durable les niveaux de productivité**, ce qui serait nécessaire pour réduire la dépendance de

¹ Entretien accordé au journal Le Monde daté des 18 et 19 janvier 2015.

² Cf. l'article de Julien Vercueil, L'économie russe et les sanctions. Une évaluation des conséquences du conflit ukrainien, Note de l'Observatoire franco-russe, n° 9, novembre 2014.

l'économie russe aux recettes d'exportations d'hydrocarbures. En outre, la structure des échanges commerciaux russes fait que l'affaiblissement de la monnaie ne favorise pas les exportations de biens de consommation, que la Russie produit peu. De même, la dévaluation du rouble **accentue le poids de la dette** dans un contexte marqué par **l'importance des emprunts étrangers dans le bilan des banques russes**.

C'est dans ce contexte de ralentissement structurel qu'est intervenu le conflit en Ukraine ayant suscité les sanctions européennes, alors même que l'Union européenne et la Russie sont d'importants partenaires commerciaux.

Les relations économiques entre l'Union européenne et la Russie

L'Union européenne et la Russie entretiennent des relations économiques nourries. Ainsi, en 2013, l'Union était le premier partenaire commercial de la Russie, à la fois son premier client, représentant 51,8 % des exportations russes, et son premier fournisseur, avec 43,6 % des importations russes. La Russie représentait alors 9,5 % du commerce extérieur de l'Union, étant son troisième partenaire commercial, avec un volume d'échanges de 325,9 milliards d'euros, contre 108,6 milliards d'euros en 2003, soit un triplement en dix ans.

La même année, les exportations de l'Union européenne vers la Russie s'élevaient à 119,8 milliards d'euros, soit 6,9 % de ses exportations, ce qui faisait de ce pays la quatrième destination commerciale de l'Union. Ces chiffres sont en progression de 16,2 % par an sur la période 2009-2013. Les principaux postes d'exportations étaient les machines-outils (31,6 %), les équipements de transport (16,2 %), les produits chimiques (13,2 %), les produits plastiques (4,9 %) et les métaux (4,8 %).

Les importations européennes en provenance de Russie s'établissaient à 206,1 milliards d'euros, soit 12,3 % des importations de l'Union européenne, ce qui faisait de ce pays la deuxième provenance. Ces chiffres sont en progression annuelle de 14,6 % sur la période 2009-2013. Les principaux postes d'importations étaient les produits minéraux (78,2 %), les métaux (4 %), les produits chimiques (2,9 %) et les métaux précieux (1,6 %).

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international

Quelle est la part de responsabilité de ces sanctions dans la situation économique russe ?

En elles-mêmes, l'annexion de la Crimée et l'escalade du conflit dans l'Est de l'Ukraine ont sensiblement détérioré la situation économique en créant un **contexte d'incertitude préjudiciable**.

Ainsi, le rythme de la **fuite des capitaux** a été multiplié par quatre au premier trimestre 2014, à 51 milliards de dollars début avril. Au total, les fuites de capitaux ont atteint environ 130 milliards d'euros en 2014, soit plus du double qu'en 2013, et plus encore qu'au plus fort de la crise de 2008. La pénurie de liquidités est réelle et, par conséquent, l'argent est cher. Comme

cela a été noté, ce phénomène s'est accompagné d'une crise boursière et d'une chute du cours du rouble.

L'intensification de la crise dans l'Est de l'Ukraine a encore aggravé ces difficultés économiques.

En Russie même, l'effet des sanctions n'est pas contesté. Selon un sondage de décembre 2014, 70 % des Russes étaient convaincus que les sanctions affectent l'économie du pays et 54 % considèrent qu'elles les touchent personnellement. Au même moment, le Premier ministre russe, Dmitri Medvedev, estimait à 90 milliards d'euros le coût des sanctions pour l'Europe sur les années 2014 et 2015, et à des dizaines de milliards de dollars leur impact national. Il arrive que certains produits nationaux soient plus onéreux que les produits importés.

Début février 2015, le ministre espagnol des affaires étrangères a estimé que l'Union européenne avait perdu 21 milliards d'euros en exportations vers la Russie du fait des sanctions. Alors que les responsables américains et européens se plaisent à souligner leur unité pour maintenir les sanctions à l'encontre de la Russie, comme ce fut le cas lors de la rencontre, le 9 mars 2015, à Washington, des présidents Obama et Tusk, il convient de constater que les sanctions n'ont pas les mêmes conséquences économiques de chaque côté de l'Atlantique. Ainsi, en 2014, les répercussions des sanctions ont été nulles sur le commerce russo-américain, mais les relations commerciales de la Russie avec la France ont baissé de 13 % et celles avec Chypre de 85 %.

En particulier, les sanctions économiques (3^e phase) prises à partir de septembre 2014 ont accentué les fuites de capitaux et l'effondrement de la monnaie russe, **l'impact des sanctions sur l'économie russe s'étant surtout diffusé via les marchés financiers et le système bancaire.**

Le secteur bancaire russe, en effet, est très affecté. Ainsi, fin janvier, les autorités ont annoncé un plan de recapitalisation de 1 000 milliards de roubles, soit 13,3 milliards d'euros, qui devrait bénéficier à trente établissements financiers en difficulté. De nombreuses banques n'ont plus accès aux marchés des capitaux en raison des sanctions, alors qu'elles doivent faire face au remboursement de dettes contractées en devises, dans un contexte marqué par une forte dévalorisation du rouble. Par ailleurs, les réserves de la banque centrale russe, évaluées à 338 milliards de dollars, sont pour la première fois depuis 2009 inférieures à 400 milliards en raison de ses interventions répétées pour soutenir le rouble, soit 76 milliards de dollars et 5,4 milliards d'euros en un an, particulièrement fin 2014.

La crise s'accompagne d'une résurgence sensible de l'inflation, à 11,5 %, mais 13 % dans le secteur de l'alimentation¹, et qui pourrait s'élever jusqu'à 17 % en 2015. Or, les Russes sont particulièrement sensibles aux effets des crises économiques depuis la crise financière et monétaire de 1998, lorsque la valeur du rouble s'était effondrée rapidement, traumatisant durablement la population. Ils ont peu confiance dans leur monnaie et ont une propension assez forte à la consommation. Les mesures de rétorsion prises par la Russie sur les importations alimentaires auraient amplifié ces tendances inflationnistes. La crise économique actuelle en Russie se traduit par une **baisse de la consommation**, par exemple dans le secteur du luxe², alors que celle-ci est le principal moteur de la croissance. Le pouvoir d'achat diminue au moment où les autorités nationales et locales cherchent à réduire les dépenses publiques et limitent donc l'accès à certains services publics.

Les sanctions ont aussi des **conséquences directes dans le secteur de l'énergie**, vital pour l'économie russe. Le fonctionnement des gisements dépend fortement des technologies occidentales. Avant le conflit en Ukraine, environ 80 % des puits de pétrole russes étaient entretenus par des sociétés occidentales. Le volume du gaz extrait en Russie a aussi baissé. Certains projets de développement sont à l'arrêt, par exemple l'exploitation du pétrole de schiste en Sibérie et l'extraction de gaz dans l'Arctique, ou encore, faute pour les compagnies russes de disposer des techniques idoines, la prospection géologique et l'extraction sous-marine.

Ces différents éléments défavorables interviennent alors que, depuis plusieurs années, l'Union européenne cherche à réduire sa dépendance énergétique à l'égard de la Russie, bien que celle-ci diffère de façon importante selon les États membres, par exemple en diversifiant ses sources d'approvisionnement ou en développant l'usage du gaz liquéfié. En outre, Gazprom, de son côté, cherche à réorienter une part de ses exportations vers la Chine, mais le projet apparaît peu rentable et, surtout, sans comparaison possible avec le volume de gaz livré à l'Europe. Il est peu probable que le marché chinois représente un marché de substitution pour les hydrocarbures russes.

Au total, en 2015, la Russie serait en récession, de 2,9 % selon la Banque mondiale et de 4,8 % selon la BERD, et probablement aussi en 2016. Le budget serait déficitaire de 3 % du PIB. La croissance de la consommation, qui tire l'économie russe vers le haut depuis des années, s'enraye. En 2015, le PIB de la Russie devrait revenir à son niveau de celui de 2005.

Certes, les autorités russes disposent d'atouts pour compenser les effets des sanctions, les importantes réserves de change de la banque centrale, des fonds de réserve encore disponibles ou un faible endettement

¹ En un an, le prix du pain a augmenté de 10 %, celui de la vodka de près de 20 % et celui du poulet de 27 %.

² Le chiffre d'affaires du duty free de l'aéroport de Roissy aurait ainsi diminué de 51 % en quelques mois.

public. Il conviendrait toutefois que la situation actuelle ne perde pas, d'autant plus que l'économie russe a des besoins substantiels en termes de modernisation.

B. LES CONSÉQUENCES POLITIQUES : UN DURCISSEMENT DU RÉGIME

Les conséquences politiques des sanctions européennes, quoique sans doute plus indirectes et plus difficiles à évaluer, n'en sont pas moins réelles pour autant.

Dans un premier temps, les sanctions ont pour effet, du moins à court terme, de **renforcer la popularité du Président Poutine** et de **ressouder la population russe autour de ses dirigeants**. La mise en œuvre de sanctions devrait susciter des interrogations sur leur contribution, indirecte, à **l'exacerbation d'un nationalisme**, dont le regain, dans le contexte du conflit ukrainien et d'une méfiance croissante à l'égard des États-Unis, est incontestable.

Mais les sanctions interviennent dans un contexte de **divisions politiques**. En effet, selon certains analystes¹, l'annexion de la Crimée a profondément modifié l'équilibre des forces observable au Kremlin, entre les « libéraux », tel le Premier ministre Dmitri Medvedev, passé au second plan depuis le début du conflit en Ukraine, et les représentants des structures de force (les *siloviki*, issus du FSB et du GRU, les renseignements militaires) et du complexe militaro-industriel, les premiers ayant été supplantés par les seconds, ces derniers étant du reste divisés par une lutte pour le pouvoir.

En outre, les sanctions ont indéniablement contribué à **dégrader le climat des affaires**. Elles ont **tendu les relations entre les autorités russes et les oligarques**. Ces derniers ont d'ailleurs cherché à obtenir des compensations, ce qui tendrait à prouver la réalité des répercussions des sanctions, individuelles en l'espèce. En octobre 2014, la Douma a ainsi adopté une loi controversée, dite « Rotenberg » du nom d'un milliardaire russe, qui permet de dédommager les personnes physiques et morales ayant subi des pertes au titre des sanctions occidentales. Dans le même temps, les oligarques savent qu'ils ne sont plus à l'abri de déboires judiciaires. Les sanctions accentuent la pression sur les oligarques avec lesquels le Kremlin entretient des relations complexes faites de proximité et de méfiance, comme l'a montré l'affaire Bashneft, du nom de la compagnie pétrolière nationalisée à la suite de l'arrestation et du placement en résidence surveillée, pour blanchiment d'argent, de son propriétaire Vladimir Evtouchenkov, 15^e fortune du pays, rappelant ainsi l'affaire Khodorkovsky.

¹ Sur ce point, cf. l'article de Céline Marangé, Les sanctions contre la Russie ont-elles un effet dissuasif ?, *Études de l'IRSEM* n° 37, janvier 2015.

L'assassinat, au pied du Kremlin, le 27 février 2015, de l'ancien Premier ministre Boris Nemtsov, l'un des leaders de l'opposition à Vladimir Poutine, a accentué un climat de peur au sein de la population en Russie. Le contrôle des principaux médias, la surveillance d'Internet et la pression exercée sur les ONG contribuent à la dégradation de la situation des droits de l'Homme dans le pays. Fin avril, le ministère de la justice a ainsi exclu le Parti du progrès, dirigé par l'opposant Alexeï Navalny, du registre des partis politiques autorisés par le gouvernement.

V. LES PERSPECTIVES : COMMENT SORTIR DES SANCTIONS ?

L'Union européenne a prolongé à plusieurs reprises les sanctions qu'elle a prises à l'encontre de la Russie. Les **sanctions individuelles** (personnes et entités listées), qui étaient applicables jusqu'en mars 2015, ont été prolongées de six mois par le Conseil, soit **jusqu'au 15 septembre 2015**, et les **sanctions économiques**, en vigueur jusqu'au 31 juillet 2015, ont vu leur éventuelle prolongation jusqu'à la fin de l'année 2015 liée à la mise en œuvre des accords de Minsk 2 par le Conseil européen des 19 et 20 mars.

Pour autant, il est légitime de considérer que **la logique des sanctions est aujourd'hui arrivée à son terme**. En effet, le bilan humain et humanitaire du conflit est très lourd et ses conséquences économiques considérables, tant pour le Donbass, en ruines, et l'Ukraine dans son ensemble que pour la Russie, en proie à une crise dont les effets ont été amplifiés par les sanctions. Les parties au conflit sont, pour des raisons différentes, dans l'impasse, l'Ukraine ne pouvant reconquérir militairement ni la Crimée ni ses régions orientales, tandis que la Russie est relativement isolée sur la scène internationale. C'est pourquoi **le moment de se projeter dans l'après-sanctions est arrivé**.

A. ALLER AU-DELÀ DES POSITIONS DIVERGENTES DES ÉTATS MEMBRES

Avec les sanctions, **la difficulté** tient beaucoup moins à les établir qu'à **les lever**. Il est du reste fort probable que les sanctions, même lorsqu'elles seront levées, continueront de marquer durablement à la fois les esprits et les comportements. Par exemple, les banques européennes et occidentales pourraient se montrer extrêmement prudentes, voire méfiantes dans leurs investissements en Russie, et cela pendant des années.

Si l'Union européenne a pu imposer des sanctions à la Russie, cela n'a pas été sans susciter des divergences nationales préjudiciables à la cohésion européenne. Ainsi, les réunions du Conseil européen et du Conseil dans sa formation « Affaires étrangères » ont souvent été l'occasion de constater des **divergences d'analyse entre États membres** sur l'opportunité d'adopter des sanctions ou d'étendre celles qui l'avaient déjà été. Les États membres sont partagés entre les partisans du renforcement des sanctions (États baltes, Pologne ou Royaume-Uni) et ceux qui souhaiteraient leur allègement, voire leur suspension (Italie, Hongrie, Bulgarie, Slovaquie, Chypre).

À titre d'exemple, la réunion extraordinaire du Conseil européen du 30 août 2014, intervenue dans un contexte d'extrême tension, a donné l'occasion aux États membres d'afficher leurs divisions. Ainsi, alors que le Conseil européen avait décidé d'étendre les sanctions, le Premier ministre slovaque les avait qualifiées de « *sans effet et contre-productives* » et avait

menacé d'opposer son veto. De même, lorsque l'économie russe tangua fortement à la mi-décembre 2014, en particulier du fait d'un effondrement soudain du cours du rouble, certains États membres se sont émus des conséquences potentiellement excessives des sanctions sur l'économie russe. L'Allemagne s'est ainsi inquiétée des conséquences de la fragilisation de l'économie russe sur la politique du Kremlin en Ukraine et, plus généralement, sur la stabilité et la sécurité de l'Europe. Enfin, des tensions sont également apparues entre la Commission européenne et la Grèce, à l'occasion du déplacement du Premier ministre grec à Moscou, le 8 avril dernier, où diverses questions touchant à des positions européennes ont été évoquées telles que la levée sélective de l'embargo russe sur les importations de fruits et légumes, produits laitiers et viande, la renégociation du prix du gaz ou la situation financière de la Grèce.

C'est dans ce contexte que le Conseil devra, le jour venu, se prononcer à l'unanimité sur la levée des sanctions.

B. LA CONTRIBUTION ESSENTIELLE DE LA MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS DE MINSK 2 À LA LEVÉE DES SANCTIONS

Les sanctions, pour être efficaces, doivent être adossées à un processus de négociations politiques.

De ce point de vue, le **Conseil européen des 19 et 20 mars 2015** a procédé à un **utile rééquilibrage politique**. Il est parvenu à un **accord de principe pour lier le sort des sanctions à la mise en œuvre des accords de Minsk 2¹ jusqu'à la fin de l'année**. Ses conclusions indiquent en effet que le Conseil européen « *est convenu que la durée [des sanctions] devrait être clairement liée à la mise en œuvre intégrale des accords de Minsk, étant entendu que celle-ci n'est prévue que pour le 31 décembre 2015* ».

La mention de cette échéance n'était pas nécessairement acquise, mais elle est importante car elle fait référence à deux points des accords de Minsk 2, d'une part, la mise en œuvre par l'Ukraine d'une réforme constitutionnelle relative à la décentralisation devant garantir un statut d'autonomie aux régions de Donetsk et de Louhansk, et, d'autre part, le contrôle total par Kiev des frontières orientales du pays. Pour autant, si les chefs d'État et de gouvernement européens ont décidé de prolonger les sanctions, ils ont aussi précisé que « *les décisions qui s'imposent seront prises dans les mois à venir* » et que « *le Conseil européen est prêt à prendre d'autres mesures si cela s'avère nécessaire* ».

De fait, les sanctions feront l'objet d'une **évaluation en juin 2015**, avant qu'une décision de reconduction éventuelle ne soit prise. Il convient donc d'attendre pour connaître le sort qui sera réservé aux sanctions à compter de 2016 : nouvelle reconduction, renforcement, levée ?

¹ Le texte de ces accords est annexé au présent rapport.

Les accords de Minsk 2, conclus dans le format dit « Normandie »¹, ont permis aux Européens de reprendre la main sur ce dossier qui les concerne au premier chef, grâce à **l'action du couple franco-allemand**, exerçant à nouveau **son rôle de moteur de l'Europe**.

La mise en œuvre des accords de Minsk 2 se déroule dans l'ensemble comme prévu et le cessez-le-feu est globalement respecté, même si une dégradation de la situation sur le terrain peut être observée depuis quelques semaines.

Les accords de Minsk 2 et leur mise en œuvre

Le 12 février 2015, à Minsk, les quatre chefs d'État ou de gouvernement du format dit « Normandie », François Hollande, la chancelière Angela Merkel et les présidents Poutine et Porochenko, ont engagé un processus de résolution du conflit fixé par le « Paquet de mesures pour la mise en œuvre des accords de Minsk », ce document ayant été endossé par une déclaration conjointe des mêmes responsables politiques.

Ce « Paquet de mesures » détermine une feuille de route pour la résolution du conflit selon trois lignes directrices :

- il concerne à la fois la situation sur le terrain (cessez-le-feu, retrait des armes lourdes, contrôle de ce processus par des observateurs de l'OSCE puis rétablissement du contrôle de l'Ukraine sur sa frontière avec la Russie) et le processus politique nécessaire à la résolution de la crise (statut spécial pour les régions séparatistes, décentralisation, amnistie, élections) ;

- il fixe des échéances pour le respect des engagements de chacune des parties, dont le point de référence est le début du retrait des armes lourdes ;

- il prévoit un mécanisme de suivi en format « Normandie », au niveau des directeurs politiques, pour résoudre les difficultés d'application du Paquet de mesures et veiller à sa mise en œuvre par l'ensemble des parties.

Ces différentes mesures poursuivent l'objectif de restaurer la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine, d'engager un dialogue entre Kiev et les représentants des séparatistes, de réaliser la décentralisation du pays, en prévoyant un statut spécial pour les régions de Donetsk et Louhansk, et de rétablir l'économie de l'Est de l'Ukraine, particulièrement affectée par le conflit².

Le cessez-le-feu, entré en vigueur dans la nuit du 14 au 15 février, a permis une désescalade immédiate. Une dégradation de la situation sur le terrain, notamment à l'est de Marioupol et à Donetsk, est toutefois observable depuis la mi-mars. Le retrait des armes lourdes a débuté des deux côtés de la ligne de contact, mais n'a pu être que partiellement vérifié par l'OSCE.

¹ Ce format de négociation diplomatique, qui rassemble la France, l'Allemagne, la Russie et l'Ukraine, tient son nom d'une réunion quadripartite ayant eu lieu le 6 juin 2014, au château de Bénouville, en marge des cérémonies de célébration du 70^e anniversaire du Débarquement en Normandie, pour tenter de trouver une solution au conflit en Ukraine.

² Avant le conflit, le Donbass représentait 16,5 % du PIB et près de 15 % de la population de l'Ukraine. Cette région industrielle majeure représentait une part considérable dans la production nationale ukrainienne : 30 % de l'énergie thermique, 45 % de la métallurgie et 50 % du charbon.

Le processus politique prévu dans le cadre du « Paquet de mesures » a également été lancé, avec la signature par le président Porochenko, le 3 mars, d'un décret créant une commission chargée de formuler des propositions sur la révision de la Constitution qui seront soumises à la Rada. Le Président et la coalition au pouvoir souhaitent faire adopter la réforme avant le mois d'octobre pour que la décentralisation soit en vigueur au moment de la conduite des élections locales prévues le 25 octobre 2015. L'application du statut spécial des zones séparatistes nécessite l'adoption par la Rada d'une loi définissant les zones concernées, qui a été adoptée le 17 mars. Toutefois, cette loi et les résolutions adoptées le même jour fixent des conditions à l'organisation des élections locales non prévues par le « Paquet de mesures ». Elles prévoient en particulier de n'organiser les élections qu'après le départ de tous les combattants, ce qui permettrait en effet d'assurer un climat serein pour les électeurs et les observateurs, mais a pu créer des problèmes d'interprétation du calendrier agréé dans le « Paquet de mesures » de Minsk.

S'agissant enfin des mesures de confiance, les échanges de prisonniers prévus par le « Paquet de mesures » ont débuté. L'ensemble des prisonniers n'a toutefois pas été libéré, dont la pilote et députée Nadia Savtchenko, faite prisonnière en Ukraine le 18 juin 2014 et transférée en Russie.

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international

Au cours de sa visite officielle en Russie, du 23 au 26 février 2015, à l'invitation de Mme Valentina Matvienko, Présidente du Conseil de la Fédération, devant lequel il s'est exprimé, **le Président du Sénat** a marqué la disposition de la Haute Assemblée à **accompagner l'application des accords de Minsk** en contribuant à un **dialogue entre les parlements des quatre pays du format « Normandie »** et en apportant son expertise sur la réforme constitutionnelle en Ukraine relative à la décentralisation.

Le dernier sommet Union européenne/Ukraine, le 27 avril dernier, à Kiev, a été l'occasion d'insister auprès des autorités ukrainiennes sur la mise en œuvre des réformes, dont celle de la Constitution qui inclut la décentralisation et un statut spécial pour les régions orientales du pays, qui conditionne la bonne application des accords de Minsk.

L'OSCE a mis en place un groupe de travail sur la réforme constitutionnelle en Ukraine et le Conseil de l'Europe suit aussi la question.

Où en sont les réformes politiques et institutionnelles en Ukraine ?

Parmi les mesures ayant fait l'objet d'un accord à Minsk, le 12 février 2015, figure l'adoption d'amendements à la Constitution de l'Ukraine visant à la décentralisation et à la tenue d'élections locales dans l'Est du pays de manière à apporter une solution politique au conflit.

Un dialogue devra être engagé sur les modalités de la tenue d'élections locales conformément à la législation ukrainienne ainsi que sur le « régime futur » des arrondissements sous contrôle séparatiste. Les questions afférentes aux élections locales feront l'objet de discussions et d'un accord avec des représentants des arrondissements qui ne sont pas placés sous le contrôle du gouvernement central. Les élections devront non seulement être organisées dans le respect de la législation ukrainienne, mais également avoir lieu dans le respect des normes de l'OSCE et seront suivies par le BIDDH de l'OSCE. La question de savoir qui représentera ces régions dans les discussions sur les modalités de la tenue de ces élections demeure posée.

Dans ces régions, les élections locales se tiendront conformément à la législation ukrainienne. Des modifications du code relatif aux élections locales sont en cours, afin de remédier aux nombreuses lacunes qui ont été observées lors des élections locales de 2010. Les autorités ont exprimé le souhait que ce code révisé soit valable sur l'ensemble du territoire ukrainien, y compris dans les régions qui ne sont actuellement pas sous leur contrôle. Cela pourrait entraver, voire faire échouer l'adoption d'un code électoral acceptable à la fois par Kiev et par les leaders séparatistes. On ignore par ailleurs qui assurerait la sécurité et le secret du vote dans les régions sous contrôle séparatiste.

Les accords de Minsk appellent à l'adoption d'une réforme constitutionnelle pour mettre en œuvre la décentralisation du gouvernement, ainsi qu'à l'adoption d'une législation permanente sur le statut des régions sous contrôle séparatiste. Les spécificités de « certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk » devront être définies en accord avec les représentants de ceux-ci. Les réformes constitutionnelles ne se limitent pas à la décentralisation, mais sont également censées aborder des questions importantes telles que la répartition des pouvoirs entre le Président, le gouvernement et la Rada, ainsi que le cadre de l'indépendance de la magistrature. D'intenses négociations politiques et des compromis entre les intérêts des différentes forces politiques en présence en Ukraine seront dès lors nécessaires pour obtenir la majorité des deux tiers requise pour l'adoption d'amendements à la Constitution. Ce processus pourrait être compliqué par le fait que les accords soumettent le rétablissement des frontières extérieures de l'Ukraine avec la Russie à un certain nombre de conditions, dont l'existence d'un accord sur le chapitre « décentralisation » de la Constitution et sur la loi relative au statut spécial des régions sous contrôle séparatiste. Le souhait des forces séparatistes et des autorités russes de conserver le contrôle de la frontière pourrait bien devenir un obstacle à un tel accord.

Il existe une relation d'interdépendance entre le processus de réforme et la perspective d'une solution politique au conflit dans l'Est de l'Ukraine : tandis que le programme de réforme est largement conditionné par le processus de paix, la réussite du processus de paix dépend de la mise en œuvre effective de plusieurs volets du programme de réforme.

Pour ce qui concerne le processus de réforme constitutionnelle, une commission constitutionnelle chargée de l'élaboration d'amendements à la Constitution a été établie par le Président Porochenko le 3 mars 2015. Cette commission est présidée par le Président du Parlement. Trois groupes de travail ont également été créés, correspondant aux priorités de la commission : le premier sur la réforme judiciaire, le deuxième sur la décentralisation et le troisième sur les droits de l'Homme et les libertés fondamentales. Un quatrième groupe de travail chargé de l'équilibre des pouvoirs aurait été proposé par le Premier ministre, mais rejeté par l'administration présidentielle.

Source : Note d'information (document AS/Mon(2015)13) des co-rapporteurs de la « commission de suivi » de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Mme Mailis Reps (Estonie - ADLE) et M. Jean-Claude Mignon (France - PPE/DC), sur leur visite à Kiev du 25 au 27 mars 2015

La France et l'Allemagne continuent d'apporter des solutions pour la bonne application des accords de Minsk 2 et ainsi améliorer les relations entre l'Union européenne et la Russie. De manière à aller plus loin dans l'application de ces accords, le Président François Hollande, en liaison avec la Chancelière Angela Merkel, a proposé au Président Poutine, lors de leur rencontre à Erevan, à l'occasion de la commémoration du 100^e anniversaire du génocide arménien, de mettre en œuvre quatre groupes de travail prévus par les accords, portant sur l'économie, la situation humanitaire, la sécurité et la politique.

Le 6 mai dernier, à Minsk, des représentants ukrainiens, russes et de l'OSCE se sont rencontrés dans le cadre du groupe de contact trilatéral, avec des émissaires des séparatistes de l'Est de l'Ukraine, pour la première fois depuis la signature des accords de Minsk 2.

VI. ALLER VERS UN PARTENARIAT STRATÉGIQUE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA RUSSIE

Si le conflit en Ukraine a indéniablement dégradé les relations entre l'Union européenne et la Russie, il est important de **réfléchir aux solutions pour sortir de la crise**.

Le format « Normandie », dans lequel ont été conclus les accords de Minsk 2, a offert l'opportunité d'intervenir de façon **pragmatique** et il est raisonnable de penser que l'Union européenne, dont la capacité de négociations diplomatiques est pour le moins limitée, ne serait pas parvenue à un tel résultat. Ce format de négociation permet de parvenir à un **équilibre délicat** qui consiste à **rassembler l'ensemble des Européens tout en maintenant un dialogue avec la Russie**. La conclusion de Minsk 2 démontre l'ouverture du Président Poutine à négocier avec des États, même dans un cadre bilatéral comme le format « Normandie », dans lequel le Président Hollande et la Chancelière Merkel ont joué un rôle décisif. **La position franco-allemande a été particulièrement appréciée des Russes** qu'ils ont perçue comme rassembleuse et fédératrice et permettant de parvenir à un équilibre entre des positions initialement très divergentes au terme d'une véritable négociation.

Certes, renouer le dialogue avec la Russie ne sera probablement pas simple, tant **la méfiance réciproque est grande**, et prendra du temps.

D'ailleurs, pour la Russie, la détérioration de ses relations avec Bruxelles serait **antérieure au conflit ukrainien**. Le blocage des négociations sur la libéralisation des visas en serait un exemple, de même que les initiatives de la Commission européenne à **l'encontre de Gazprom**.

Si la Commission a annoncé, le 22 avril dernier, l'envoi d'une communication des griefs à la compagnie russe pour abus de position dominante, il convient de rappeler qu'elle avait ouvert une procédure formelle d'examen dès le 31 août 2012, soupçonnant des pratiques supposées anticoncurrentielles de Gazprom à la suite d'un dépôt de plainte de la Lituanie et mené une enquête dans huit pays européens¹, mais que la communication des griefs, intervenant dans le contexte très tendu de l'automne 2014, n'avait finalement pas été envoyée. Selon son communiqué de presse, la Commission « *conclut à titre préliminaire que Gazprom enfreint les règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante en appliquant une stratégie générale de cloisonnement des marchés gaziers d'Europe centrale et orientale, par exemple en réduisant la capacité de revente transfrontière de gaz de ses clients. Cela a pu permettre à Gazprom de facturer des prix inéquitables dans certains États membres. Gazprom pourrait aussi avoir abusé de sa position dominante en subordonnant ses livraisons de gaz à l'obtention d'engagements* ».

¹ Outre la Lituanie, la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Pologne, la Slovaquie et la République tchèque.

distincts de la part des grossistes concernant les infrastructures de transport gazier ». Gazprom dispose de douze semaines, jusqu'au 15 juillet, pour répondre à la communication des griefs et peut demander à être entendue afin de présenter ses arguments. L'initiative de la Commission pourrait être considérée par la Russie comme des sanctions supplémentaires, mais elle intervient toutefois peu après une action similaire contre le moteur de recherche Google, un « géant du Net » américain.

Les Russes considèrent que les **relations bilatérales** que leur pays entretient avec tel ou tel État membre sont **excessivement subordonnées à ses relations avec l'Union européenne**. Ils le regrettent, en particulier en matière de politique étrangère. Selon eux, cette intégration a fait des « grands » pays européens les otages des « petits ». Ce facteur institutionnel entraverait le développement des relations de la Russie et de l'Union européenne et compliquerait leur coopération. En outre, les dirigeants russes estiment que certaines institutions de l'Union européenne leur étaient hostiles et attendent beaucoup du renouvellement institutionnel intervenu en 2014 qui a vu la mise en place d'une Commission plus politique, même s'ils restent extrêmement prudents quant aux positions du nouveau Président du Conseil européen. Ils regrettent la suspension *sine die* des sommets Union européenne/Russie qui se tenaient deux fois par an, le dernier ayant eu lieu en janvier 2014. Cette décision ne leur permet pas d'avoir des contacts directs avec les nouveaux dirigeants européens, alors qu'était négocié depuis plusieurs années un nouvel accord global permettant de dépasser l'accord de partenariat et de coopération de 1994, entré en vigueur en 1997, afin de s'orienter vers un véritable partenariat stratégique.

Pour autant, **les relations n'ont jamais été totalement interrompues avec l'Union européenne**. Les institutions européennes elles-mêmes ne paraissent plus fermées au principe d'un retour au dialogue avec la Russie. À cet égard, il convient de noter une **évolution de la position de Mme Federica Mogherini**, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Ses services ont en effet diffusé, mi-janvier, un document de travail appelant à « *une approche proactive* » envers la Russie. Il pourrait être envisagé de faire la part des choses, parmi les sanctions, entre celles qui portent sur l'annexion de la Crimée, qui est contraire au droit international, et celles qui sont relatives à la déstabilisation de l'Ukraine, en particulier dans le Donbass. Une telle approche serait propice à une désescalade qui profiterait aux deux parties. L'Union européenne verrait enfin se stabiliser sa frontière orientale, avec le retour au calme dans l'Est de l'Ukraine, et pourrait reprendre son partenariat avec la Russie, interrompu par la crise ukrainienne, selon une démarche sélective et graduelle, dans certains domaines stratégiques tels que l'énergie, les transports, le commerce ou encore le changement climatique. Quant à la Russie, elle pourrait tirer profit de la libéralisation des visas, du retour des investissements et des technologies européennes, ainsi que d'une relation coopérative entre l'Union européenne et l'Union économique eurasiatique.

Sur ce dernier point, il faut se féliciter de la fin envisageable d'un phénomène d'incompréhension mutuelle, les Européens considérant l'Union économique eurasiatique comme un projet de nature néo-soviétique, de la même façon que les Russes avaient perçu le Partenariat oriental et l'accord d'association avec l'Ukraine comme des manifestations d'hostilité à leur endroit.

L'Union économique eurasiatique

L'Union économique eurasiatique (UEE), instituée par le traité d'Astana du 29 mai 2014 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, rassemble quatre États : la Russie, la Biélorussie, le Kazakhstan et l'Arménie. Le Kirghizstan a adhéré le 23 décembre 2014 et le traité d'adhésion est entré en vigueur le 1^{er} mai 2015.

Cette Union constitue l'aboutissement d'un processus d'intégration qui a connu plusieurs étapes, d'abord une union douanière (libre-circulation des marchandises et des services) entre la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan, réalisée le 1^{er} janvier 2010, puis un espace économique commun (libre-circulation étendue aux capitaux et aux travailleurs) entre ces trois mêmes États au 1^{er} janvier 2012.

La pondération du vote ne dépend pas du poids économique de chacun des membres, ce qui aurait donné une place écrasante à la Russie. Les décisions du Conseil de l'UEE sont prises par consensus.

Or, la Russie n'a pas écarté d'un revers de main la **possibilité de nouer des relations entre l'Union économique eurasiatique et l'Union européenne**. Ainsi, le 25 août 2014, le ministre russe des affaires étrangères a-t-il indiqué que la Russie recherchait le moyen de normaliser les relations de l'Ukraine tant avec l'Union économique eurasiatique qu'avec l'Union européenne. De même, lors d'une réunion, le 10 mars dernier, à Washington, des représentants des États membres de l'Union économique eurasiatique se sont dit extrêmement favorables à la conclusion d'un accord de libre-échange entre celle-ci et l'Union européenne.

L'Union européenne a besoin d'une stratégie pour asseoir les relations avec la Russie sur une base solide à long terme. La tâche est certes difficile car ses outils politiques ont été traditionnellement l'élargissement, la coopération et la transformation progressive, alors qu'elle est désormais confrontée à une politique de puissance. Mais l'Union européenne doit élaborer une **véritable stratégie, au-delà des sanctions**, qui doit aussi prendre en compte la protection du choix européen dans les pays qui l'ont fait.

Cette **réflexion prospective** doit prendre en compte la **construction d'un partenariat stratégique entre l'Union européenne et la Russie**, la première et la seconde étant largement interdépendantes, en matière énergétique notamment. Elles ont des intérêts à affronter ensemble les défis du monde multipolaire, dans la continuité des réflexions géopolitiques du général de Gaulle et de François Mitterrand.

Cette **approche coopérative**, fondée sur une relation privilégiée Union européenne/Russie, présenterait bien plus d'avantages que le retour à la Guerre froide.

ANNEXE

**PAQUET DE MESURES EN VUE DE L'APPLICATION
DE L'ACCORD DE MINSK
(ACCORDS DE MINSK 2 DU 12 FÉVRIER 2015)**

1. Cessez-le-feu immédiat et général dans certaines zones des régions ukrainiennes de Donetsk et de Louhansk et mise en œuvre rigoureuse de celui-ci à partir du 15 février 2015 à 0 heure (heure de Kiev).

2. Retrait par les deux parties de toutes les armes lourdes à des distances égales afin d'établir une zone de sécurité d'une largeur minimale de 50 km pour les systèmes d'artillerie d'un calibre de 100 mm et plus et une zone de sécurité de 70 km de largeur pour les systèmes de lance-roquettes multiples et de 140 km de largeur pour les systèmes de lance-roquettes multiples Tornado-S, Ouragan et Smertch et les systèmes de fusées tactiques Totchka (Totchka-Ou) :

– pour les troupes ukrainiennes, à partir de la ligne de contact de fait ;

– pour les unités armées de certaines zones des régions ukrainiennes de Donetsk et de Louhansk, à partir de la ligne de contact établie conformément au mémorandum de Minsk du 19 septembre 2014.

Le retrait des armes lourdes énumérées ci-dessus devra débuter au plus tard le deuxième jour suivant le cessez-le-feu et prendre fin dans un délai de quatorze jours.

L'OSCE contribuera à ce processus avec l'appui du Groupe de contact tripartite.

3. Assurer un suivi et une vérification effectifs, de la part de l'OSCE, du régime de cessez-le-feu et du retrait des armes lourdes dès le premier jour de celui-ci, avec recours à tous les dispositifs techniques nécessaires, y compris satellites, drones, systèmes radar et autres.

4. Le premier jour suivant le retrait engager un dialogue sur les modalités de la tenue d'élections locales conformément à la législation ukrainienne et à la loi de l'Ukraine relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk, ainsi que sur le régime futur de ces arrondissements en vertu de ladite loi.

Sans retard, trente jours au plus tard à compter de la signature du présent document, faire adopter par la Rada suprême d'Ukraine une résolution précisant le territoire relevant d'un régime particulier en vertu de la loi de l'Ukraine relative aux modalités temporaires de l'exercice de

l'autonomie locale dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk, sur la base de la ligne établie par le mémorandum de Minsk du 19 septembre 2014.

5. Garantir la grâce et l'amnistie en promulguant la loi interdisant toutes poursuites et toutes sanctions à l'encontre de personnes en rapport avec les événements qui ont eu lieu dans certaines zones des régions ukrainiennes de Donetsk et de Louhansk.

6. Assurer la libération et l'échange de l'ensemble des otages et des personnes retenues illicitement sur la base du principe « tous contre tous ». Ce processus devra prendre fin au plus tard le cinquième jour suivant le retrait.

7. Garantir la sécurité de l'accès à l'aide humanitaire, de sa livraison, de son stockage et de sa distribution aux personnes nécessiteuses sur la base d'un mécanisme international.

8. Définir les modalités du plein rétablissement des rapports socio-économiques, notamment les transferts sociaux tels que le versement des pensions et autres prestations (recettes et revenus, paiement en temps voulu de toutes les charges collectives, reprise de l'imposition dans le cadre juridique ukrainien).

À cette fin, l'Ukraine rétablira le contrôle du segment de son système bancaire dans les zones affectées par le conflit et un mécanisme international en vue de faciliter ces transferts sera éventuellement mis en place.

9. Rétablissement du contrôle total de la frontière d'État par le gouvernement de l'Ukraine dans l'ensemble de la zone du conflit, qui devra commencer le premier jour suivant les élections locales et s'achever après le règlement politique global (élections locales dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk sur la base de la loi de l'Ukraine et réforme constitutionnelle) à la fin de 2015, sous réserve de la mise en œuvre du paragraphe 11 en consultation et en accord avec les représentants de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk dans le cadre du Groupe de contact tripartite.

10. Retrait du territoire de l'Ukraine de l'ensemble des unités armées étrangères et équipements militaires et mercenaires étrangers, sous le contrôle de l'OSCE. Désarmement de tous les groupes illégaux.

11. Mise en œuvre d'une réforme constitutionnelle en Ukraine avec entrée en vigueur d'ici à la fin de 2015 d'une nouvelle Constitution prévoyant comme élément clef une décentralisation compte tenu des spécificités de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk définies en accord avec les représentants de ceux-ci, ainsi qu'adoption, avant la fin de 2015, d'une législation permanente relative au statut spécial de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk conformément aux mesures mentionnées en note 1.

12. Sur la base de la loi de l'Ukraine relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk, les questions afférentes aux élections locales feront l'objet de discussions et d'un accord avec des représentants de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk dans le cadre du Groupe de contact tripartite. Les élections auront lieu dans le respect des normes pertinentes de l'OSCE et seront suivies par le BIDDH de l'OSCE.

13. Intensifier l'action du Groupe de contact tripartite, notamment en mettant en place des groupes de travail chargés de la mise en œuvre des aspects correspondants des accords de Minsk. Ils refléteront la composition du Groupe de contact tripartite.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 4 juin 2015 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par MM. Yves Pozzo di Borgo et Simon Sutour, le débat suivant s'est engagé :

M. Jean-Yves Leconte. – Je rappelle que les sanctions ont été mises en place pour réagir à une situation de violation du droit international qui est inacceptable et qui demeure. Si le conflit dans l'Est de l'Ukraine doit trouver une solution, c'est également le cas de la Crimée, annexée illégalement par la Russie. Je note que depuis deux jours, les séparatistes du Donbass ont repris les armes. On est très loin de la mise en œuvre correcte des accords de Minsk 2. Le président du Sénat, au cours de son déplacement en Russie, a insisté sur ce point : si Minsk 2 n'est pas appliqué, Washington risque de reprendre la main.

Je note que, pour la première fois depuis 1945, un pays membre du Conseil de sécurité de l'ONU a annexé un territoire. Ça ne s'était jamais vu depuis la création de l'ONU. La Russie est donc l'auteur d'un acte majeur de remise en cause de l'ordre international et ce n'est pas acceptable. Je crois que l'évolution de la situation en Syrie et au Moyen-Orient depuis 2013 a incité la Russie à surestimer la portée de sa politique étrangère, aussi à cause des erreurs européennes.

Les entreprises françaises sont également affectées par les sanctions, en particulier dans l'automobile, même s'il existe des différences selon les secteurs économiques. Ces sanctions ont renforcé le pouvoir de l'État sur l'ensemble de l'économie russe. Il est difficile pour la Russie, dans le contexte actuel, de prétendre équilibrer la balance entre l'Europe et l'Asie compte tenu de l'inégalité des relations économiques qu'elle entretient avec l'une et l'autre.

Je note que l'Union européenne éprouve de véritables difficultés dans ses relations avec les États dont elle n'est pas le bailleur et avec ceux qui ne sont pas candidats à une adhésion. Enfin, la complexité institutionnelle de l'Europe ne contribue pas à fluidifier la conduite de sa politique extérieure.

M. Jean-Paul Emorine. – Face à un sujet aussi complexe, je pense qu'il serait opportun pour notre commission d'auditionner des historiens et des experts de la Russie, comme le fait la commission des affaires étrangères. Je propose que nous auditionnions également, le cas échéant en commun avec cette dernière, l'ambassadeur de Russie en France.

Je regrette la position passée de l'Union européenne qui a cherché à satisfaire les demandes de l'Ukraine mais sans dialoguer avec la Russie.

Le secteur agroalimentaire souffre beaucoup des sanctions. La Russie doit être un partenaire de l'Union européenne et non un concurrent. En outre, il convient de veiller à ne pas orienter la Russie vers l'Asie. Enfin, j'ai l'impression que la Crimée est revenue à une situation antérieure plus conforme aux aspirations de sa population, russe pour l'essentiel.

M. François Marc. – Je m'interroge sur l'impact réel des sanctions européennes sur la situation économique en Russie. Celle-ci est effectivement en récession, mais quelle est la part de responsabilité des sanctions ? Peut-être cela arrange-t-il le Président Poutine de faire porter aux sanctions la responsabilité de la dégradation de la situation économique, pour d'évidentes raisons de politique intérieure. Les problèmes que rencontre aujourd'hui la Russie trouvent aussi leur origine dans les limites du modèle économique russe, inapproprié pour des raisons structurelles.

M. Michel Billout. – Je crois extrêmement utile de rappeler que les relations entre l'Union européenne et la Russie auraient dû faire l'objet d'une réflexion approfondie et objective. Il me semble nécessaire de sortir de la situation actuelle par le haut : il n'y a rien à gagner à revenir à la Guerre froide. Le sort des sanctions doit être déterminé par la bonne application des accords de Minsk 2. De manière générale, des interrogations existent sur l'efficacité des sanctions internationales, comme on l'a vu en Irak.

M. André Reichardt. – La situation actuelle, qui résulte d'une violation évidente du droit international par la Russie, n'est pas acceptable, d'autant plus qu'il ne s'agit pas d'une première. L'expansionnisme russe s'est manifesté en Géorgie, où le pouvoir central ne **contrôle** plus l'Ossétie du Sud ni l'Abkhazie, ou encore en Moldavie, avec la Transnistrie. Cela fait beaucoup !

M. Yves Pozzo di Borgo. – La corruption constitue un problème structurel dans les sphères dirigeantes ukrainiennes où elle est endémique. Je rappelle que des ministres émanant de la révolution de Maïdan ont été évincés rapidement au profit de responsables politiques notoirement corrompus. Toutefois, je crois que la grande majorité des Ukrainiens a pris conscience du problème. Selon nous, les relations entre l'Union européenne et la Russie doivent être approfondies dans une perspective stratégique. Sur les conséquences des sanctions, je rappelle que notre ambassadeur à Bruxelles avait indiqué que l'impact des sanctions pouvait être chiffré à 0,2 % du PIB européen, soit l'équivalent de ce que devrait apporter le Plan Juncker. La dégradation de l'économie russe résulte davantage de la baisse du rouble et du cours du pétrole que des sanctions européennes. Le Président Hollande et la Chancelière Merkel ont joué un rôle fondamental pour parvenir à la conclusion des accords de Minsk 2 auxquels les Russes et les Ukrainiens se sont ralliés. Enfin, je regrette que le parlement ukrainien n'ait toujours pas adopté la réforme constitutionnelle relative à la décentralisation, qui constitue pourtant un point essentiel des accords.

M. Simon Sutour. – L’annexion par la Russie de la Crimée constitue indiscutablement une violation du droit international. Pour autant, j’ai pu constater, au cours de déplacements dans cette péninsule, la proximité réelle des habitants de Crimée avec les Russes, notamment à l’occasion de la célébration de la victoire de 1945. Les habitants de la Crimée se sentent russes et je m’interroge sur les résultats d’un référendum de rattachement qui aurait été effectué selon les standards internationaux. Je précise que les sanctions prises contre la Russie sont des sanctions propres à l’Union européenne et non pas la déclinaison de sanctions internationales, comme il peut en exister à l’encontre de l’Iran. Je regrette l’absence des dirigeants européens à Moscou, alors que le Président chinois et le Premier ministre indien étaient présents, lorsque fut célébré le 70^{ème} anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale en Europe, d’autant plus que le Président Poutine s’était rendu en Normandie en juin 2014 lors du 70^{ème} anniversaire du Débarquement.

M. Jean Bizet, président. – L’Union européenne ne peut se développer qu’en nouant des relations constructives et apaisées avec la Russie. Il me semble aujourd’hui admis que la Commission Barroso avait commis plusieurs maladresses dans ses relations avec Moscou : faire croire que les accords d’association valaient adhésion, affirmer que les accords commerciaux étaient exclusifs de relations avec l’Union économique eurasiatique, ce qui a placé certains pays dans une situation délicate, par exemple l’Arménie, et évoquer l’adhésion de l’Ukraine à l’OTAN, perçue comme une menace par la Russie.

Pour autant, la Russie a commis un certain nombre de fautes, à commencer par l’annexion de la Crimée. En Ukraine, les Russes cherchent à favoriser la fédéralisation du pays tandis que les Ukrainiens lui préfèrent la régionalisation, ce qui est aussi la position du couple franco-allemand. J’appelle de mes vœux la reprise des sommets Union européenne-Russie, interrompus depuis janvier 2014, de même que l’adhésion de la Russie à l’Agence internationale de l’énergie dans le contexte de relations commerciales énergétiques denses entre l’Europe et la Russie.

À l’issue de ce débat, la commission a autorisé, à l’unanimité, la publication du rapport d’information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Présidence de la République

M. Jacques AUDIBERT - Conseiller diplomatique du Président de la République

Ministère des affaires étrangères et du développement international

M. Éric FOURNIER - Directeur de l'Europe continentale

Ambassade de Russie

S. Exc. M. Alexandre ORLOV - Ambassadeur de la Fédération de Russie en France

Groupe Auchan

M. Jean-Pierre GERMAIN - Directeur général d'Auchan Russie

M. Franck GERETZHUBER - Secrétaire général d'Auchan France