

# Note politique



## Les sanctions économiques contre une superpuissance mondiale : Une réaction adéquate dans une perspective de dissuasion et de punition ?

**Michelle Marcus**

L'invasion de l'Ukraine par la Russie au mois de février a marqué une violation claire du droit international. Vladimir Poutine [nic](#) le statut d'État de l'Ukraine, mais l'illégitimité de la guerre d'agression russe et des motifs de conquête territoriale est flagrante, ce qui donne à la communauté internationale le droit d'intervenir militairement. Cependant, malgré les [appels](#) à l'aide du président ukrainien Volodymyr Zelensky pour un soutien militaire international, davantage de pays ont choisi d'imposer des sanctions plutôt que de fournir des armes lourdes, et aucun n'a choisi de se battre aux côtés de l'Ukraine contre la Russie. Les sanctions sont une stratégie de politique étrangère répandue en politique contemporaine, en particulier lorsque l'action militaire s'accompagne d'un risque d'escalade, une option dangereuse face à une puissance nucléaire. Pourtant, une campagne de sanctions contre un pays aussi puissant et influent que la Russie est sans précédent et force le Canada et ses alliés de l'OTAN à articuler clairement leurs objectifs.

L'objectif de cette note politique est d'examiner les effets des sanctions économiques imposées à la Russie et de déterminer si une stratégie interventionniste non militaire pourra exercer suffisamment de pression sur Poutine pour mettre fin à la guerre en Ukraine. Premièrement, cette note donne un aperçu des raisons qui sous-tendent l'imposition de ces sanctions et des stratégies politiques actuelles des alliés de l'OTAN. Elle examine ensuite dans quelles circonstances Poutine pourrait échapper aux effets punitifs prévus des sanctions et conclut en soulignant les trajectoires politiques possibles pour le Canada.

### Contexte

L'OTAN a été [critiquée](#) pour son absence d'intervention militaire directe en Ukraine et son incapacité à mettre en place une zone d'exclusion aérienne. Cependant, en tant qu'alliance [défensive](#) et en vertu de l'article [5](#), la tâche principale de l'OTAN est de préserver la paix et la sécurité de ses pays membres. Étant donné qu'un engagement militaire direct avec la Russie risquerait [d'étendre et d'intensifier](#) la guerre, les alliés de l'OTAN ont donné la priorité à la restriction du conflit au territoire de l'Ukraine. Alors que les négociations avec le président yougoslave Milosevic ont permis de mettre fin à la [guerre de Bosnie](#) en 1995, les alliés de l'OTAN hésitent à négocier avec Poutine, dont les objectifs expansionnistes pourraient entraîner des différends territoriaux plus importants. Afin de minimiser le risque de confrontation nucléaire ainsi que les gains territoriaux russes, l'alliance a opté pour une intervention directe dans le conflit sous forme de sanctions économiques.

## Les sanctions économiques : À quoi servent-elles ?

Le but ultime de l'imposition de ces sanctions est d'influencer les [calculs](#) des acteurs dans ce conflit par la dissuasion et la punition. La stratégie de dissuasion englobe deux écoles de pensée : la dissuasion par le déni, par laquelle les acteurs rendent improbable ou irréalisable le succès des actions de leur adversaire, et la dissuasion par la punition, par laquelle les acteurs menacent d'imposer des sanctions si l'agresseur donne suite à ses menaces. La dissuasion par le déni est considérée comme une stratégie [plus fiable](#) puisqu'elle fonctionne de manière proactive pour convaincre un adversaire que ses objectifs ne peuvent pas être atteints à un coût raisonnable. Dans le cas de l'Ukraine, cependant, les alliés de l'OTAN ont choisi la dissuasion par la punition. Cette stratégie est [moins coûteuse](#) et permet aux alliés de l'OTAN d'échapper à une intervention militaire pour défendre l'Ukraine, qui n'est pas membre de l'alliance.

De toute évidence, cette stratégie n'a ultimement pas réussi à dissuader Poutine, qui a conclu que les gains territoriaux potentiels l'emportaient sur les coûts prévus de la guerre en Ukraine. C'est pourtant là que les sanctions ont pris un rôle punitif : après l'invasion de Poutine, les alliés de l'OTAN ont mis en œuvre toutes leurs menaces de sanctions contre la Russie tout en ajoutant des mesures encore plus sévères visant directement les oligarques russes, ce qui reflète une tentative de pénaliser Poutine en rendant sa guerre trop coûteuse pour qu'il puisse la maintenir.

Étant donné qu'il est difficile de faire la guerre avec une économie en difficulté, la punition par les sanctions vise donc à modifier l'équilibre de l'interdépendance économique pour pénaliser le comportement indésirable d'un adversaire. En ciblant la performance économique de l'État adverse, les sanctions visent à faire comprendre que les comportements agressifs ne seront pas tolérés et qu'ils ne peuvent pas persister sans engendrer des coûts considérables.

Malgré la simplicité de cette logique, il est difficile d'évaluer l'efficacité des sanctions. Les sanctions sont rarement appliquées indépendamment d'autres missions de politique étrangère, comme des campagnes d'approvisionnement en armes ou de secours humanitaire, et elles influencent souvent les décisions des acteurs clés en [concomitance](#) avec des facteurs personnels ou politiques ambigus. Attribuer les résultats de la politique étrangère à la seule stratégie économique risque de simplifier à l'excès les réalités contextuelles, où certains facteurs qui sont parfois inconnus ou qui se recoupent sont souvent pris en compte dans les analyses coûts-bénéfices des acteurs. Par conséquent, bien que les sanctions puissent être corrélées aux résultats observés, il existe peu de circonstances où la causalité peut être explicitement établie.

Malgré ces difficultés à évaluer l'efficacité globale des sanctions, il reste important d'analyser dans quelle mesure les sanctions proposées par les acteurs intervenants atteignent leurs objectifs déclarés. Les sanctions actuelles contre la Russie visent à mettre fin à la guerre contre l'Ukraine [en intensifiant les conflits logistiques](#) au sein de l'armée russe et [en amplifiant le sentiment anti-Poutine](#). La section suivante donne un aperçu des mesures imposées à la Russie par les acteurs internationaux et examine si ces sanctions peuvent atteindre avec succès leurs objectifs punitifs.

## Un aperçu de cette campagne sans précédent

L'invasion de la Russie a provoqué une réponse économique multilatérale sans précédent par sa taille, sa portée et sa rapidité. Quelques semaines seulement après le 24 février, [quarante-et-un pays](#), dont les États-Unis, l'Union européenne (UE), le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, le Japon, la Corée du Sud et Taïwan, ont mis en œuvre des sanctions sévères et des mesures de contrôle des exportations

contre la Russie. Des exemples antérieurs avaient démontré l'efficacité d'une application [rapide et généralisée](#) des sanctions pour dissuader ou punir les opposants. La rapidité de cette réponse réfute l'hypothèse de Poutine [selon](#) laquelle l'invasion de la Crimée par la Russie en 2014 a déstabilisé l'alliance de l'OTAN. Alors que les tensions sous-jacentes persistent entre les alliés, l'intensification de l'agressivité russe depuis 2014 a en réalité augmenté les [dépenses](#) de défense de l'OTAN et réduit le temps de réponse de ses alliés. Cela se reflète dans les décisions du Canada, des États-Unis et de l'UE de bloquer diverses banques et grandes entreprises russes, y compris [Sberbank](#), la plus grande banque de Russie qui détient 33% des actifs du système bancaire.

L'action la plus significative au niveau multilatéral a été l'exclusion de la Russie de la communauté financière mondiale. La décision des pays du G7 de [geler](#) les avoirs russes et [de déconnecter la Banque centrale russe \(CBR\)](#) de SWIFT rallonge considérablement le processus de paiement en devises étrangères. Étant donné que les sanctions couvrent le dollar américain, l'euro, le yen, la livre sterling et le franc, il apparaît difficile pour Poutine d'échapper à ces restrictions: la diminution des devises étrangères russes et le gel des avoirs empêchent la Russie de puiser dans ses 643 milliards de dollars de réserves de change et de convertir des actifs étrangers en roubles pour fournir des liquidités aux [établissements bancaires sanctionnés](#). Alors que les économies de marché émergentes comme la Turquie, le Brésil et l'Inde ont [hésité](#) à condamner les actions de la Russie ou à imposer des sanctions économiques, ces réticences ont été partiellement compensées par les [boycottages](#) de grandes entreprises mondiales, comme BP et Shell, qui se sont retirés des projets pétroliers et gaziers pour échapper aux conséquences politiques.

La combinaison des réponses nationales, multilatérales et de celles des entreprises a permis de doubler le taux d'intérêt de la Russie qui est passé de [9,5% à 20%](#). Parallèlement, la monnaie russe a perdu 45% de sa valeur. Il s'agit de la plus forte baisse de cette monnaie depuis la [crise économique de 1998](#). Alors que la dette extérieure de la Russie est maîtrisable, s'établissant à [27% de son PIB](#), le calendrier de remboursement de la dette à court terme pose à Poutine un défi considérable: au courant de l'année prochaine, les entreprises russes seront obligées de rembourser plus de [100 milliards de dollars](#), ce qui empêchera de nombreux emprunteurs russes de refinancer leurs dettes. Par conséquent, le gouvernement sera contraint de puiser dans l'épargne intérieure pour rembourser la dette en période de croissance négative.

[Des sanctions supplémentaires](#) sur les équipements technologiques et les entreprises liées au domaine de la défense rendront impossible pour la Russie de produire divers produits militaires au niveau national, ce qui montre les effets punitifs de la campagne actuelle. Plus précisément, les États-Unis ont imposé un embargo sur les [puces semi-conductrices](#), utilisant ainsi leur forte emprise sur les marchés technologiques pour cibler les [vulnérabilités](#) du complexe militaro-industriel russe. Étant donné que le système financier russe est fortement intégré au système mondial, l'imposition de lourdes sanctions économiques aura de graves [répercussions](#) sur les économies nationales des États qui les mettent en place. Cette réponse vise donc à envoyer un message clair à Poutine : la communauté internationale condamne ses actions et les capacités économiques et militaires de la Russie seront ciblées par des politiques internationales stratégiques jusqu'à ce qu'il recule.

### Les sanctions économiques sont-elles suffisantes ?

Les chiffres présentés ci-dessus indiquent que le gel des réserves de change de la Russie, la mise en œuvre d'embargos commerciaux et l'exclusion de la Russie du système SWIFT ont effectivement entravé la capacité économique de cette dernière. Néanmoins, les difficultés économiques ne doivent

pas être assimilées à un succès politique et, dans plusieurs scénarios, les sanctions pourraient s'avérer inefficaces dans une perspective de dissuasion ou de punition compte tenu du statut de puissance nucléaire de la Russie.

Les sanctions peuvent ne pas atteindre leurs objectifs pour [trois raisons principales](#). La première serait un retard dans la mise en place de ces sanctions en raison d'autres intérêts qui primeraient pour les États qui les imposent. Avant l'invasion, les puissances occidentales étaient extrêmement préoccupées par le maintien des relations diplomatiques avec la Russie. Alors que les alliés de l'OTAN ont averti que l'invasion de l'Ukraine entraînerait une pénalisation économique, les puissances occidentales ont mal communiqué à propos de l'ampleur des sanctions qu'elles étaient prêtes à imposer à la Russie avant l'invasion. Même lorsque des preuves des plans de Poutine ont été révélées, peu d'efforts immédiats ont été faits pour mettre en pause le projet du [gazoduc NS2](#) ou écraser le secteur énergétique russe. La déclaration de Biden en [décembre](#) selon laquelle les États-Unis ne déploieraient pas de force militaire en cas d'invasion a probablement enhardi Poutine en réduisant l'ambiguïté stratégique et en lui permettant de se préparer à faire face aux conséquences économiques qui allaient en découler. Ainsi, bien que Poutine ait sous-estimé la capacité de l'OTAN à mettre en œuvre une réponse cohérente, son accumulation de réserves fédérales, la minimisation de la dette extérieure et l'équilibre budgétaire [suggèrent](#) que la pénalisation économique était un coût prévisible qu'il était prêt à payer.

Une politique réactionnaire aurait pu être justifiée étant donné le [risque](#) d'intervenir prématurément contre une force nucléaire. Cependant, la menace de sanctions n'a pas dissuadé Poutine de faire des avancées dans le domaine militaire, suggérant que la réponse réactionnaire de l'OTAN a peut-être donné à Poutine suffisamment de temps pour se préparer à une campagne militaire malgré son économie en souffrance.

Deuxièmement, les sanctions peuvent échouer lorsqu'elles ne sont pas en adéquation avec leur objectif. Bien que les sanctions imposées à la Russie soient sans précédent par rapport aux campagnes précédentes, la Russie est également beaucoup plus [puissante](#) que les pays précédemment ciblés. Compte tenu de sa vaste économie et de son réseau d'alliances, la Russie est mieux préparée à supporter le poids de la pénalisation économique. Par exemple, la nature ciblée des sanctions imposées peut permettre à la Russie d'utiliser les produits de secteurs d'exportation non affectés, comme [les matières premières](#), pour compenser partiellement l'impact de l'exclusion de SWIFT et des sanctions sur les exportations de pétrole. Alors que la part des réserves de devises étrangères de la Russie dans les pays de l'OTAN [est passée](#) de 93% à 46% depuis 2016, la Russie pourrait être en mesure de maintenir une marge bénéficiaire considérable pour soutenir le [budget national](#). Même si l'UE parvient à [réduire ses exportations de gaz](#) de 66% d'ici la fin de l'année, la Russie peut, à court terme, éviter une crise budgétaire qui aurait pu imposer un retrait immédiat des troupes.

Cette légère flexibilité offre également à la Russie la possibilité d'élargir son marché. Le soutien militaire et économique de la Chine offre un autre moyen d'échapper aux effets escomptés des sanctions imposées. Bien que Pékin n'ait fourni [qu'une faible aide économique](#) à la Russie lors de l'annexion de la Crimée en 2014 pour ne pas provoquer de sanctions secondaires, la nature changeante des relations sino-américaines depuis 2014 pourrait modifier la réponse de la Chine dans le contexte actuel. Au cours de la dernière décennie, la Chine et les États-Unis ont [été en désaccord](#) sur d'innombrables questions politiques, notamment le cyberspace et les réglementations en mer de Chine méridionale. De nombreux États de l'UE considèrent désormais la Chine comme un [rival](#) en raison de la diminution de ses investissements à l'étranger. Bien qu'il n'y ait aucune garantie que la Chine offrira un soutien économique substantiel à la Russie, la diminution de l'engagement de la Chine vis-à-vis des États-Unis et de l'UE signifie qu'il est à présent moins risqué pour elle d'aider la Russie que lors des conflits

précédents. Ce facteur, combiné à la [diminution de la dépendance](#) de la Russie au dollar américain depuis 2014, pourrait atténuer l'impact des mesures imposées et doit être pris en compte par les acteurs occidentaux.

Enfin, les sanctions peuvent ne pas atteindre leurs objectifs lorsqu'elles produisent des [effets imprévus](#) qui peuvent aller contre leurs objectifs initiaux. Alors que les dirigeants occidentaux ont tenté d'imposer des restrictions ciblant les élites russes plutôt que la population en général, le [retrait](#) d'entreprises dans les domaines de la technologie, de l'agriculture et des produits pharmaceutiques, combiné à la crise monétaire actuelle, [affecte gravement](#) la population russe. À son tour, Poutine utilise les difficultés économiques créées par l'imposition de sanctions pour mobiliser le soutien à son régime. Les médias contrôlés par l'État qui génèrent la propagande pro-Kremlin [présentent les sanctions](#) comme des politiques occidentales qui ciblent injustement la population russe. Ainsi, là où les sanctions occidentales visaient à affaiblir la légitimité de Poutine, elles ont également contribué à un [effet de ralliement autour du drapeau](#). Si Poutine réussit à déformer les actions de l'OTAN pour convaincre la population russe que les sanctions sont disproportionnées, la campagne pourrait avoir l'effet inattendu et non souhaité de réduire la pression intérieure sur Poutine et de faire taire ces voix qui appellent à mettre fin à la guerre.

De la même façon, le manque de [soutien non occidental](#) à la réponse américaine face à la guerre pourrait décourager les partenaires clés de la stratégie de l'OTAN dans l'Indopacifique, comme l'Inde et le Vietnam, de condamner les actions russes. La campagne de sanctions a démontré la capacité de l'Occident [à contrôler](#) le système économique mondial, et de nombreux pays restent sceptiques quant à la capacité des réponses occidentales à refléter leurs intérêts. Par conséquent, les [accusations de Poutine selon lesquelles](#) l'Occident utilise sa position hégémonique pour imposer une vision du monde et un système de valeurs particuliers peuvent trouver un écho auprès de pays non occidentaux clés, affectant ainsi le soutien aux intérêts occidentaux sur d'autres questions de politique étrangère.

## Recommandations pour le Canada

Le Canada soutient fermement l'ordre international fondé sur des règles que Poutine a ouvertement défié. Malgré l'impact sévère de la campagne de sanctions sur l'économie russe en ruine, Poutine ne montre [aucun signe](#) de recul. Si la survie de l'économie russe et le succès de son effort de guerre dépendent du maintien de l'indifférence de certains États clés, de la capacité de Poutine à modifier les alliances commerciales et du soutien de la population russe, le Canada doit s'efforcer de combler les failles économiques par des sanctions secondaires tout en améliorant le message que la campagne de sanctions renvoie à l'international.

Le Canada a déjà imposé plus de [750 sanctions](#) à des acteurs et organisations clés en Russie, en Ukraine et en Biélorussie depuis le début du conflit, mais il est encore possible d'intensifier les mesures existantes. Bien que la stratégie des alliés de l'OTAN ait été réactive, le Canada doit maintenant utiliser les sanctions de manière offensive et se préparer à imposer des sanctions secondaires si des pays comme la Chine, l'Inde ou le Brésil montrent une volonté d'aider la Russie. Le Canada peut prendre l'initiative de mettre sur pied un [groupe de travail conjoint sur les sanctions](#) afin d'établir un ensemble de sanctions secondaires uniforme pour tous les alliés de l'OTAN. Ce faisant, le Canada peut encourager les pays qui font actuellement preuve d'indifférence à l'égard de la violation russe du droit international à boycotter les importations de gaz et de pétrole. Cela signalera qu'une absence de sanctions à l'égard de la Russie nuira à leurs intérêts de développement économique à long terme. Cela peut également aider à réduire l'horizon temporel durant lequel la Russie est capable de fonctionner économiquement malgré les

mesures actuelles, augmentant ainsi la pression à laquelle Poutine est confronté et le poussant à retirer les troupes russes.

Le Canada doit également s'efforcer d'établir un plan de communication clair ainsi qu'une alliance de communications numériques pour surmonter les effets imprévus des sanctions sur la légitimité nationale et internationale de Poutine. Après que le Service fédéral russe des communications, des technologies de l'information et des médias de masse [a ordonné](#) à tous les médias nationaux d'utiliser uniquement des informations provenant de sources russes officielles le 24 février, les civils se sont tournés vers les réseaux privés virtuels (RPV) pour éviter les restrictions d'information. Depuis, le nombre de demandes de RPV a augmenté de [873%](#) par rapport à la moyenne pré-conflit. Bien que la plupart des Russes continuent d'exprimer leur [soutien](#) à Poutine et de blâmer l'Occident pour les tensions en Ukraine, le Canada devrait capitaliser sur cet accès accru et cette demande de médias et d'information non censurés pour générer un sentiment anti-guerre parmi les Russes, et ce, avant que l'utilisation de RPV ne soit effectivement étouffée par les tactiques de censure de Poutine. Il est possible d'atteindre cet objectif en mettant en place une [alliance de communications numériques](#) pour tirer parti des ressources et de l'expertise des médias mondiaux, des communications et des moyens technologiques afin d'améliorer la circulation de l'information en Russie, en s'efforçant de montrer l'inexactitude du récit de Poutine tout en maintenant l'intégrité d'Internet.

Le Canada doit également expliquer clairement aux Russes et aux États qui restent sceptiques vis-à-vis de l'Occident que les sanctions ont été imposées pour punir la violation du droit international par Poutine et non pour exprimer une supériorité occidentale. Bien qu'une suspension de la coopération avec la Russie soit nécessaire, le Canada doit démontrer sa volonté d'inclure la Russie dans les discussions et les organes décisionnels futurs, comme le Conseil de l'Arctique, qui sont [essentiels](#) à son succès économique. En signalant que l'exclusion de la Russie de l'économie mondiale est une mesure punitive et non permanente, le Canada peut étouffer l'attrait de la rhétorique anti-occidentale de Poutine, augmentant ainsi la pression nationale et internationale à laquelle il fait face pour qu'il mette fin à la guerre.

Enfin, alors que Poutine s'efforce de diviser les partenaires qui coopèrent contre lui, le Canada doit rester clair et sans ambiguïté lorsqu'il affirme que les sanctions imposées ne seront pas levées tant que les forces russes ne seront pas retirées et tant que cette retraite russe ne sera pas « [en vigueur et irréversible](#) ». Poutine est déterminé à démontrer la capacité de la Russie à résister aux sanctions, d'autant plus que poursuivre des négociations en l'absence de gains territoriaux substantiels met en péril sa survie politique. À son tour, le Canada devrait se préparer à augmenter son [budget](#) pour la nourriture, les livraisons de fournitures et l'aide humanitaire afin de soutenir l'Ukraine dans la guerre. Le Canada doit montrer que, même si l'OTAN ne s'engage pas dans une confrontation militaire directe avec la Russie, elle ne sera pas soumise à la coercition nucléaire sur la scène internationale.