

Sanctions et embargos : quels impacts sur le commerce de la France vers la Russie ?

Cuba, Birmanie, Iran, Syrie... les exemples d'actions diplomatiques prenant la forme de sanctions économiques ne manquent pas. Cet outil a l'avantage d'exercer une pression mesurée et non militaire sur le pays ciblé afin de l'amener à infléchir sa politique. L'impact peut être négligeable pour l'économie du pays qui sanctionne, sauf quand le pays ciblé représente un grand marché extérieur. Or c'est le cas de la Fédération de Russie à l'encontre de laquelle l'Union européenne a pris des sanctions en 2014. Ce pays offre en effet un marché non négligeable et a répondu aux sanctions occidentales par un embargo sévère sur les produits agricoles. Cette Lettre propose une estimation du coût économique (en termes de réduction des exportations), pour la France, des sanctions et contre-sanctions économiques imposées respectivement par les grandes puissances occidentales et la Russie au cours de l'année 2014.

■ Un ballet russe : sanctions et contre-sanctions

Tout au long de la dernière décennie, les relations diplomatiques entre la Russie et les pays de l'Union européenne ont été émaillées d'une série d'épisodes de forte tension. Depuis la « révolution orange » de 2004, la tension entre ces deux blocs s'est cristallisée en Ukraine tiraillée entre ses régions de l'Ouest (majoritairement favorables au rapprochement avec l'Union européenne) et la partie Est du pays (majoritairement pro-russe). La crise atteint son paroxysme à la fin 2013. Le 21 novembre 2013, le président ukrainien décide subitement de ne pas signer un accord d'association avec l'Union européenne. Cette volte-face, qui annonce un virage pro-russe du gouvernement ukrainien, déclenche un grand mouvement de protestation. S'ensuit la destitution du gouvernement le 22 février 2014. Dès le lendemain, des manifestations pro-russes, qui virent rapidement à la guerre civile, éclatent à l'Est du pays, et notamment dans la région du Donbass et en Crimée. Le 16 mars 2014, la Crimée décide par voie de référendum son rattachement à la Russie. Le 5 septembre 2014, un accord est signé à Minsk en vue d'instituer un cessez-le feu.

La tension militaire reste très forte dans les régions de Donetsk et Lougansk, mais ce protocole circonscrit le conflit à ces régions et met fin à l'escalade.

Le 17 mars 2014, en réponse à l'annexion de la Crimée, la diplomatie européenne réagit en imposant une série de sanctions économiques à l'encontre de la Russie. Celles-ci incluent des restrictions d'accès à des visas pour certaines personnalités, des sanctions financières à l'encontre de certaines banques russes et des interdictions d'exportation de produits « sensibles » (armement, matériel d'exploitation minière, etc.). La Russie ne tarde pas à répliquer. Le 7 août 2014, un embargo est décidé sur les importations de certains produits agricoles et agroalimentaires en provenance de l'UE, de la Norvège, des États-Unis et du Canada¹.

■ De l'art de sanctionner ou comment jouer à qui perd (le moins) gagne

Les sanctions commerciales sont un outil diplomatique difficile à manier. En s'interdisant d'exporter ou d'importer certains produits, le pays qui impose la sanction tend à se punir lui-même. Pour sanctionner efficacement, il faut alors bien définir sa cible.

1. La liste des produits est modifiée le 20 août (résolution du gouvernement de la Fédération de Russie N° 830 du 20 août 2014). Elle vise la quasi-totalité des viandes, poissons et crustacés, produits laitiers, fruits et légumes ainsi que quelques préparations à base de viande et concentrats de protéines.

L'embargo commercial est une arme pour les puissants. Plus le pays qui le met en place est grand, plus il prive le pays ciblé de débouchés importants. Et plus le pays ciblé est petit, plus les coûts liés à la disparition de fournisseurs sont limités pour la puissance qui sanctionne. L'embargo américain sur les produits cubains mis en place en 1962 illustre bien cette situation. C'est aussi le cas des sanctions commerciales à l'encontre de l'Iran (instaurées dès 1988) ou de la Birmanie (entre le début des années 1990 et 2013). Dans le cas de la Russie, la situation est bien différente. La Fédération de Russie n'est pas un petit marché pour les puissances occidentales et, de son côté, l'économie russe dépend assez fortement des marchés occidentaux (plus de 30 % du commerce extérieur russe se font avec l'Union européenne). Dans cette situation, la meilleure stratégie du point de vue de la puissance qui sanctionne pour limiter les dégâts sur sa propre économie consiste à bien cibler ses sanctions sur certains secteurs. Ceux-ci doivent être choisis de sorte à peser le moins possible sur l'économie qui émet la sanction tout en créant le maximum de dégâts économiques et politiques dans le pays ciblé. C'est dans cette optique que les sanctions européennes ont visé en priorité les intérêts financiers de quelques oligarques, les secteurs stratégiques de l'armement, de l'énergie et de l'exploitation minière et les transactions financières. La même logique prévaut pour l'embargo russe. Celui-ci porte exclusivement sur un ensemble de produits agricoles et agroalimentaires qui représentaient en 2013 moins de 4 % des exportations françaises vers la Russie. Mais l'impact politique de cette décision peut dépasser largement

l'impact économique. En ciblant les produits agricoles des pays occidentaux, la Russie sanctionne un secteur doté dans chaque pays d'un puissant lobby capable de faire entendre son mécontentement auprès des pouvoirs publics et de la population généralement encline à soutenir l'agriculture.

Cela étant, même dans le cas de décisions ciblées, le risque est grand de faire quelques victimes collatérales. L'escalade de sanctions arbitraires est une source d'instabilité qui n'est jamais bonne pour les affaires internationales. Même quand elles ne sont pas directement concernées au départ, les entreprises peuvent craindre de voir l'embargo étendu à leurs produits, ou que des sanctions financières rendent plus difficiles voire incertains les paiements internationaux.

■ Mesurer le coût des sanctions

La méthode à mettre en œuvre pour estimer l'impact de la série de sanctions et contre-sanctions économiques sur le commerce franco-russe est *a priori* simple. Il s'agit d'identifier une éventuelle rupture de tendance des exportations françaises (et du nombre d'entreprises exportatrices) vers la Russie coïncidant avec la mise en place des sanctions diplomatiques. Cette analyse économétrique est menée en contrôlant l'effet de la tendance propre au commerce franco-russe, ainsi que d'éventuels chocs, concomitants des sanctions, susceptibles d'affecter l'ensemble des exportations françaises vers toutes les destinations (voir encadré). Pour suivre à la fois le montant des exportations et le

Encadré 1 – Méthode d'estimation

Notre analyse économétrique se fait en « double différence ». Nous comparons le commerce bilatéral mensuel franco-russe à sa moyenne sur la période (première différence) et cette évolution à celle des exportations françaises vers un ensemble de pays constituant un groupe de contrôle (seconde différence). Nous distinguons ainsi l'impact des événements qui nous intéressent de la tendance générale des relations commerciales franco-russes et de l'évolution des capacités d'exportations de la France propre à sa dynamique économique.

Plus précisément, nous estimons économétriquement une équation du type :

$$\ln(X_{dt}) = \gamma_1 \text{Événements}_t \times \text{Russie} + \gamma_2 \text{Événements}_t + \beta_1 \ln(\text{PIB}_{dt}) + \beta_2 \ln(\text{ER}_{dt}) + \delta \text{Trend} + S_{dt} + \varepsilon_{dt}$$

où X_{dt} représente les exportations françaises (ou le nombre d'exportateurs) vers la destination d , observées le mois t . PIB_{dt} et ER_{dt} sont respectivement le PIB mensuel du pays importateur (en monnaie locale) et le taux de change réel mensuel du pays importateur (par rapport à la zone euro). S_{dt} est un ensemble d'effets fixes destination-mois qui capture à la fois les caractéristiques invariantes du pays de destination (la proximité linguistique, culturelle et géographique notamment) et la saisonnalité des exportations. Trend est une variable continue qui capture la tendance générale des capacités d'exportations françaises. Événements_t est un ensemble de trois variables muettes qui caractérisent nos trois périodes d'intérêt (crise ukrainienne, sanctions européennes et embargo russe).

L'effet direct (identifié par le coefficient γ_2) vient capter « les effets du traitement sur le groupe de contrôle », c'est-à-dire l'ensemble des chocs concomitants des événements qui nous intéressent et qui sont susceptibles d'affecter

les exportations françaises vers toutes les destinations. L'interaction de ces variables avec une variable muette *Russie* vient capter l'impact spécifique de ces événements sur les exportations en direction de la Russie. Les coefficients γ_1 associés à ces variables d'interactions sont reportés dans la première colonne du tableau 1.

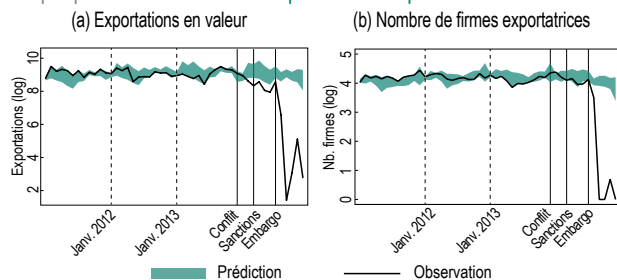
Par ailleurs, pour quantifier plus précisément l'impact des différents événements, nous estimons cette équation en éliminant les observations correspondant aux exportations vers la Russie après le début du conflit ukrainien. Les résultats obtenus sont utilisés pour prédire les échanges en l'absence de choc spécifique au commerce franco-russe. La perte de commerce estimée correspond alors à la différence entre le commerce observé et le commerce prédit par le modèle. Les graphiques 1 et 2 présentent ces résultats et la quantification des pertes d'exportation est exposée dans la deuxième colonne du tableau 1.

Le choix du groupe de contrôle est essentiel dans ce type d'analyse. Ce choix est difficile dans notre cas car la Russie, de par sa taille et la spécificité de son économie, est un partenaire commercial qui n'a pas d'équivalent. Nous avons alors fait le choix d'un groupe de contrôle composé de la Norvège et d'un ensemble des pays de l'UE géographiquement proches de la Russie¹.

Au final, nos estimations mesurent donc l'impact des trois événements sur les exportations françaises, une fois pris en compte l'évolution des capacités d'exportations de la France, la dynamique macroéconomique de la Russie et les effets saisonniers. En revanche, elles ne prennent pas en compte (1) les conséquences indirectes de la crise diplomatique qui transitent par la dégradation de la situation économique de la Russie et (2) négligent également les effets de détournement de commerce vers d'autres destinations.

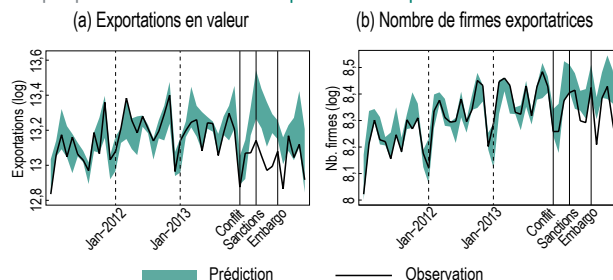
¹ Les pays de ce groupe ayant aussi appliqué et subi les sanctions, il est possible que les différents événements aient rendu l'accès à ces marchés plus difficile pour les exportateurs français. De ce fait, le choix de ce groupe de contrôle tend à sous-estimer l'impact réel des sanctions.

Graphique 1 – Évolution des exportations de produits ciblés



Source : Calculs des auteurs.

Graphique 2 – Évolution des exportations de produits non ciblés



Source : Calculs des auteurs.

nombre d'exportateurs, nous utilisons les déclarations douanières mensuelles des entreprises françaises sur la période 2011-2014. Il est important de noter que notre étude exclut les exportations de biens sur lesquels portent des restrictions d'exportation imposées par l'Union européenne. Ces produits très spécifiques sont, en effet, exportés de façon très sporadique, ce qui rend difficile le suivi du commerce dans le temps. Pour les mêmes raisons, nous excluons aussi les exportations de produits de l'industrie aéronautique et des réacteurs nucléaires².

Notre analyse fait face à une double difficulté liée au fait que ces sanctions diplomatiques prennent place dans un contexte politico-économique extrêmement perturbé.

Tout d'abord, nous n'avons pas affaire à un évènement isolé, mais à une série de perturbations. Nous en distinguons trois : le conflit ukrainien, les sanctions financières européennes et l'embargo russe. Le conflit ukrainien n'a *a priori* pas d'impact direct sur le commerce avec la Russie. Mais la violence et l'escalade rapide du conflit armé ont soulevé des craintes sérieuses sur la situation militaire de l'ensemble de la zone et accru le risque-pays vis-à-vis de la Russie. Nous définissons donc un premier évènement couvrant une période de conflit allant de décembre 2013 (le début des manifestations ukrainiennes) à septembre 2014 (signature du protocole de Minsk)³. Le deuxième évènement, les sanctions européennes, débute en mars 2014, et le troisième, l'embargo russe, en juillet 2014.

Par ailleurs, tous ces évènements surviennent dans un contexte macroéconomique difficile pour la Russie. Au moment où sont imposées les sanctions (et peut-être pour partie à cause de celles-ci), l'économie russe entre dans une période de forte perturbation. La croissance du PIB russe chute rapidement au cours de l'année 2014 et le rouble se déprécie violemment. L'estimation doit tenir compte des effets de ces chocs macroéconomiques. Cela revient à sous-estimer l'impact des différents évènements car on ne mesurera pas leurs effets indirects liés à la déstabilisation de l'économie russe.

■ Un coût non négligeable, essentiellement imputable aux sanctions occidentales

Nous distinguons dans notre analyse économétrique deux types de biens : ceux qui sont ciblés par l'embargo russe, et les autres. Dans notre échantillon, les produits ciblés représentaient 3,9 % des exportations françaises vers la Russie en 2013 (3,5 % en 2012)⁴. Sans surprise, le résultat le plus spectaculaire concerne les produits ciblés par l'embargo russe. Le graphique 1 montre l'évolution des exportations françaises et du nombre d'exportateurs de ces produits vers la Russie, ainsi que les valeurs prédites par notre modèle économétrique (la surface colorée correspond à l'intervalle de confiance). Le graphique 1a ne laisse guère de doute sur le caractère contraignant de l'embargo russe : les exportations chutent violemment dès le mois de juillet 2014 et tombent quasiment à zéro dès le mois d'août⁵. Au-delà de ce coup de frein, le graphique révèle quelques informations instructives. Alors que notre modèle estime très correctement les exportations sur la période 2011-2013, on observe que les flux d'exportations tendent à s'éloigner de la prédiction dès le début du conflit ukrainien. La perte de commerce s'accroît ensuite avec la mise en place des sanctions européennes. Clairement, l'embargo russe n'est pas seul responsable de la chute des exportations agricoles vers la Russie. La progression rapide du risque pays et des coûts du financement du commerce liés à l'instabilité politique et les sanctions européennes ont aussi joué un rôle. C'est plus visible encore sur les évolutions des exportations de produits non ciblés, représentées sur le graphique 2. Ici encore, notre modèle prédit assez fidèlement les échanges, en dépit d'une forte volatilité. Le décrochage des exportations vers la Russie est visible dès le début de l'année 2014 et s'accroît avec la mise en place des sanctions occidentales. Cependant, les exportations de ces produits retrouvent leur niveau « normal » dès l'automne 2014. À cette date, le conflit ukrainien est circonscrit, et les sanctions européennes ne semblent plus avoir d'effet sur le commerce.

2. Ce n'est pas négligeable. Les biens aéronautiques (avions et satellites notamment) et le matériel nucléaire civil représentaient en 2013 environ 12 % des exportations françaises vers la Russie. Mais ces valeurs sont concentrées sur un très petit nombre d'entreprises (1 % à 2 % des firmes françaises déclarant des exportations vers la Russie) qui n'exportent bien sûr pas tous les mois. Cette très forte granularité provoque une instabilité qui rend très difficile l'identification d'une tendance générale des flux d'exportation. Pour autant, ces secteurs subissent clairement les effets des sanctions occidentales : pour ce qui concerne leurs activités militaires, bien sûr, mais aussi spatiale (du fait notamment de la décision de l'administration américaine de limiter les autorisations de livraison à la Russie de matériel spatial contenant des composants produits aux États-Unis).

3. Cet accord, à défaut de mettre un terme aux hostilités, donne une indication claire des intentions russes dans la région et des garanties sur le fait que Moscou n'ira pas plus loin.

4. Si l'on inclut les exportations d'équipements aéronautiques et le matériel nucléaire civil, la part des produits ciblés n'est que de 3,4 % en 2013.

5. L'embargo n'élimine pas totalement le commerce de ces produits. Non pas parce que cet embargo est poreux, mais parce que la liste des biens effectivement ciblés ne recouvre pas parfaitement les nomenclatures de produits utilisées dans les déclarations d'exportation.

Tableau 1 – Pertes d'exportations pour la France imputables à chaque événement entre décembre 2013 et décembre 2014

	Coefficient estimé	Perte de commerce (en millions d'euros)
<i>Tous produits</i>		
Conflit	- 0,077*	349,6
Sanctions	- 0,149**	683,0
Embargo	0,046	- 1,05
Total		1 031,6
<i>Produits non ciblés</i>		
Conflit	- 0,076*	335,5
Sanctions	- 0,145**	639,4
Embargo	0,058	- 24,7
Total		950,2
<i>Produits ciblés</i>		
Conflit	0,743	3,7
Sanctions	- 1,472*	50,1
Embargo	- 3,593***	10,5
Total		64,3

Notes : Les astérisques indiquent les coefficients statistiquement significatifs (* à 10 %, ** à 5 % ou *** à 1 %). Lecture : sur l'ensemble des produits, le conflit a réduit les exportations françaises vers la Russie de 1 031,6 millions d'euros au total, dont 683,0 millions imputable aux sanctions imposées par l'UE.

Le tableau 1 propose une quantification précise des conséquences de la brouille diplomatique. Il reporte les effets estimés de chacun des événements nets de l'effet des événements précédents. Ces effets viennent donc s'ajouter les uns aux autres lorsque les événements se chevauchent dans le temps. Au total, sur l'ensemble de la période allant de décembre 2013 à décembre 2014, nous estimons que les trois événements ont réduit les exportations françaises vers la Russie d'environ 1,031 milliard d'euros (hors aéronautique, nucléaire civil et armement). Cela représente près de 14 % du potentiel de commerce que nous avons estimé. Ces pertes sont imputables, pour un tiers, à l'insécurité résultant du conflit armé en Ukraine et, pour deux tiers, aux sanctions imposées par les pays occidentaux. L'embargo russe sur les produits agricoles n'a pas eu d'impact significatif sur les exportations totales françaises. Cela s'explique en bonne partie par la part modeste de ces produits dans les exportations totales, mais aussi par le fait que la guerre et, surtout, les sanctions occidentales avaient déjà fortement réduit le commerce de biens agricoles. Bien sûr, l'embargo a stoppé net les échanges commerciaux : entre août et décembre 2014, la perte d'exportation représente plus de 94 %

du potentiel de commerce. Mais avant même la mise en place de l'embargo, la perte de commerce était substantielle : entre mars 2014 et juillet 2014, les sanctions occidentales avaient déjà fait perdre plus de 55 % du potentiel de commerce⁶.

Dans quelle mesure la fermeture du marché russe a-t-elle constitué une perte sèche ? Difficile à dire : les exportateurs touchés par l'embargo ont pu trouver d'autres débouchés sur le marché national et international. Mais ce détournement de commerce reste difficile à évaluer. Pour les entreprises qui exportaient des produits ciblés vers la Russie, nous observons bien un léger rebond des exportations vers les autres destinations, mais celui-ci n'est pas statistiquement significatif.

■ Peu d'effets à long terme et pas d'impact sur les importations

L'essentiel des effets sur le commerce passe par la réduction des flux de commerce existants (marge intensive). Hormis les produits ciblés dont la quasi-totalité des échanges est interrompue par l'embargo, on observe des impacts très limités sur le nombre de firmes exportatrices (graphiques 1b et 2b). Ni la guerre en Ukraine ni les incertitudes et les coûts supplémentaires associés aux sanctions européennes n'ont conduit un nombre significatif d'entreprises à se retirer du marché russe. C'est un point important dans la mesure où le maintien des entreprises sur le marché russe permet un retour aux affaires rapide au fur et à mesure que la situation politique se normalise. C'est d'ailleurs ce que semblent indiquer nos résultats : sur les tous derniers mois de 2014, les exportations françaises reviennent au niveau de leur potentiel, ce qui laisse entendre que l'impact de la guerre et des sanctions européennes a été de courte durée.

Enfin, il est à noter que nous n'identifions aucun impact des sanctions européennes (et, assez logiquement, de l'embargo russe) sur les importations françaises en provenance de Russie.

Matthieu Crozet et Julian Hinz*
matthieu.crozet@cepil.fr

6. Rappelons toutefois que nous ne mesurons les pertes de commerce que sur la période décembre 2013-décembre 2014. Sur cette période, l'embargo n'est actif que pendant 5 mois, contre 10 pour les sanctions occidentales.

*Julian Hinz est doctorant à la Paris School of Economics – Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

La Lettre du

CEPII

© CEPII, PARIS, 2016

RÉDACTION :
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales
113, rue de Grenelle
75700 Paris SP 07

Tél. : 01 53 68 55 00
www.cepil.fr

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :
Sébastien Jean

RÉDACTION EN CHEF :
Jézabel Couppey-Soubeyran
& Sophie Piton

RÉALISATION :
Laure Boivin

À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2016,
DIFFUSION PAR LE CEPII

La Lettre du CEPII est disponible en version
électronique à l'adresse :
<http://www.cepil.fr/LaLettreDuCEPII>

Pour être informé de chaque nouvelle
parution, s'inscrire à l'adresse :
<http://www.cepil.fr/Resterinforme>

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD

Janvier 2016
Imprimé en France par la DSAF
Pôle conception graphique-fabrication

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du CEPII.

Les opinions qui y sont exprimées sont
celles des auteurs.

RECHERCHE ET EXPERTISE
SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE

