



**UNE CONTINUITÉ DANS LE CHANGEMENT :  
LES MESURES DE COERCITION ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE À L'ÉGARD  
DE L'URSS ET DE LA RUSSIE**

par

Tanguy de WILDE

Les changements qui, en deux décennies, ont affecté les relations entre l'Union européenne (UE) et la Russie ont été abondamment mis en exergue. Ce sont d'abord les acteurs eux-mêmes qui ont évolué. La Communauté européenne, passée de neuf à quinze membres, s'inscrit désormais dans une Union dont l'objectif est plus large. Elle s'est notamment dotée d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC)<sup>1</sup> pour prolonger la Coopération politique existant précédemment entre les Etats membres. L'UE se présente donc sur la scène internationale comme un acteur composite du fait d'une structuration institutionnelle combinant méthode communautaire et processus intergouvernemental. Cette particularité est connotée par la métaphore didactique du temple grec aux trois piliers chapeautés par un fronton. Le fronton figure le cadre institutionnel unique tandis que les piliers renvoient aux différences de procédures applicables selon les matières traitées. Ceci a pour résultat de faire intervenir à des titres différents les mêmes institutions dans les divers secteurs des relations extérieures de l'Union européenne. Ainsi les relations économiques extérieures (en particulier la politique commerciale commune) participent-elles globalement du premier pilier, regroupant les matières régies selon les procédures et mécanismes communautaires tandis que la PESC, d'essence intergouvernementale forme le deuxième pilier du temple pour concerner le volet spécifiquement politico-stratégique des relations extérieures. Mais il n'y a pas de séparation absolue entre ces deux piliers : décidées dans le cadre de la PESC pour être appliquées au sein du premier pilier, les sanctions économiques communautaires appliquées à des Etats tiers illustrent, par exemple, une « passerelle » entre les deux piliers. Parallèlement, la Russie a succédé à une Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) atomisée en quinze entités dès la fin de l'année 1991. Et si les Quinze n'ont plus face à eux un empire soviétique, l'interlocuteur russe n'en demeure pas moins le pays au monde dont le territoire est le plus étendu.

Mais ce sont aussi les visions antagonistes que les deux acteurs avaient l'un de l'autre qui se sont transformées<sup>2</sup>. Les relations entre l'URSS et les Douze de l'époque ont d'abord été dégelées en juin 1988 par la reconnaissance mutuelle du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM<sup>3</sup>) et de la

1 C'est à la suite du Sommet de La Haye de 1969 et de l'adoption du Rapport de Luxembourg (dit aussi Rapport Davignon) que la Coopération politique européenne (CPE) a été instaurée parallèlement aux activités et procédures proprement communautaires. La voie choisie était et demeurera celle d'un processus intergouvernemental tendant à la coordination des politiques étrangères des Etats membres. Fondée sur une base *ad hoc* par rapport aux traités communautaires, la CPE se dotera graduellement de structures informelles pour évoluer de manière pragmatique pendant quinze ans, avant que l'Acte unique européen ne lui offre une assise juridique en 1987 et que le traité sur l'Union européenne (TUE), signé à Maastricht le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1er novembre 1993, ne transforme la CPE en PESC. Le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1er mai 1999, a procédé à une réécriture complète des dispositions relatives à la PESC (articles J.1 à J.18 devenus dans la version consolidée du TUE les articles 11 à 28).

2 Cf. aussi, à ce sujet, la contribution de L. SPETSCHINSKY au sein de cet ouvrage.

3 Plus connu sous l'appellation COMECON, acronyme formé à partir de la langue anglaise.

Communauté économique européenne (CEE)<sup>4</sup>. Celle-ci intervint par le biais d'une déclaration conjointe sur l'établissement de relations officielles entre les deux parties. Cette déclaration avait pu être signée grâce à l'abandon par Moscou d'une de ses exigences de départ (un accord de commerce global CEE-CAEM) qui constituait la pierre d'achoppement d'une normalisation des rapports entre les deux organisations en raison du refus de la CEE d'établir un quelconque parallélisme entre les deux entités. Dès lors, même si les deux parties s'engageaient à développer « la coopération dans les domaines relevant de leurs compétences respectives et poursuivant un intérêt commun »<sup>5</sup>, *de facto* la déclaration conjointe avait surtout pour fonction d'ouvrir la voie à la passation d'accords bilatéraux avec les membres européens du CAEM. Fin 1989, un accord de commerce et de coopération était ainsi signé entre la Communauté et l'URSS, ce qui en soi constituait une petite révolution<sup>6</sup>. Selon Vladimir Shemiatenkov, ancien ambassadeur de l'URSS auprès de Communauté européenne, il s'agissait d'un « exploit remarquable » au sens où l'accord de 1989 mit fin à la « guerre de trente ans » entre Bruxelles et Moscou. Et même si quelque temps plus tard, il apparaîtra « sans commune mesure avec le potentiel de relations entre l'Union européenne et les Etats qui ont succédé à l'ex-Union soviétique »<sup>7</sup>.

Après la désintégration de l'URSS, et au-delà de l'aide accordée par le biais du programme TACIS, les liens entre l'Union européenne et la Russie se sont encore davantage affermis. Après une première action commune de la PESC dont le caractère ponctuel rencontrait l'intérêt bien compris des deux protagonistes<sup>8</sup>, les relations entre l'UE et la Russie se sont d'abord structurées dans un accord de partenariat et de coopération (APC)<sup>9</sup>, signé en 1994 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1997, avant que la première stratégie commune de la PESC adoptée au Conseil européen de Cologne en juin 1999 n'ait la Russie comme destinataire<sup>10</sup>.

Ces deux instruments de la politique extérieure de l'UE font l'objet de commentaires suffisamment abondants par ailleurs pour ne plus être développés en tant que tels<sup>11</sup>. Il importe simplement de rappeler la radicale singularité du partenariat politico-commercial ou stratégique entre l'Union européenne et la Russie. L'étendue euro-asiatique de celle-ci trace d'emblée les limites du rapprochement avec celle-là. Le développement ultime de l'APC ne pourra résider que dans la zone de libre échange. Les deux parties

4 Depuis l'entrée en vigueur du TUE, la Communauté économique européenne (CEE), instaurée par le traité de Rome de 1957, a fait place à la Communauté européenne (CE), pour prendre en compte les compétences non économiques qui lui ont été attribuées. Le vocable *Communauté européenne* cesse ainsi d'être cette appellation non officielle qui permettrait de désigner un acteur européen aux facettes diverses. Autrement dit, à partir du 1<sup>er</sup> novembre 1993, les vertus de l'expression *Communauté européenne*, commode pour signifier l'acteur européen dans toute sa complexité (Communautés de droit dont les Etats membres forment une communauté d'intérêts), se diluent dans le concept d'*Union européenne*.

5 Cf. la décision 88/345/CE du Conseil du 22 juin 1988 concernant la conclusion de la déclaration conjointe sur l'établissement de relations officielles entre la Communauté économique européenne et le Conseil d'assistance économique mutuelle, *J.O.C.E.* n° L 157 du 24 juin 1988.

6 Accord du 19 décembre 1989, *J.O.C.E.* n° L 68 du 15 mars 1990.

7 V. SHEMIATENKOV, « 'Prémisses du partenariat' : l'Accord de coopération avec l'URSS de 1989 » in J. RAUX et V. KOROVKINE (sous la direction de), *Le partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie*, Rennes, Editions Apogée, 1998, pp. 37-44, p. 37 pour les extraits repris ci-dessus.

8 Décision 93/604/PESC du Conseil du 9 novembre 1993 relative à l'action commune concernant l'envoi d'une mission d'observateurs en vue des élections parlementaires dans la fédération russe, *J.O.C.E.* L 286 du 20 novembre 1993. L'action spécifique de la PESC se limita donc à l'envoi en Russie d'une mission d'observateurs lors des élections parlementaires de décembre 1993, ainsi que durant la campagne qui précédait celles-ci. Lancée dès le Conseil européen de Bruxelles de fin octobre 1993 célébrant l'entrée en vigueur du TUE au 1<sup>er</sup> novembre de cette même année, cette action commune fut la première à être appliquée dans le cadre de la PESC. Elle avait notamment pour fonction de prouver le caractère opératoire de cette dernière. S'adressant au successeur de l'ancien ennemi, elle en était d'autant plus spectaculaire. Mais l'action commune n'était pas non plus pour déplaire aux autorités russes désireuses de redorer un blason démocratique terni par les événements de septembre-octobre 1993 qui s'étaient soldés par l'assaut du Parlement par les troupes fidèles au président B. Eltsine.

9 *J.O.C.E.* n° L 327 du 28 novembre 1997.

10 *J.O.C.E.* n° L 157 du 24 juin 1999. Cf. le texte de la stratégie commune en annexe.

11 Cf., à propos de l'APC, l'ouvrage collectif coordonné sous la direction de J. RAUX et V. KOROVKINE, *Le partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie*, Rennes, Editions Apogée, 1998 et, concernant la stratégie commune, la contribution de R. GENETZKE au sein de cet ouvrage.

s'accordent aisément sur ce point. L'Union européenne ne tient pas à « adhérer » en quelque sorte à la fédération de Russie d'un point de vue géostratégique. Et la Russie n'entend pas être mise sur le même pied ou le même strapontin que les pays d'Europe centrale et orientale, candidats à l'adhésion à l'UE<sup>12</sup>. Quant au partenariat stratégique, il ne pourra s'ébaucher que parallèlement à l'appartenance de la majorité des Etats membres à l'OTAN et à leurs efforts de défense commune n'impliquant pas directement la Russie.

Mais c'est précisément pour cela, parce que la Russie ne pourra pas adhérer à l'Union européenne ou constituer la clef de voûte d'une architecture de sécurité sur le Continent, que la politique extérieure de l'Union européenne à son égard est d'importance. Car si l'élargissement est envisagé comme un projection de la stabilité en Europe<sup>13</sup>, il ne pourra produire des tels effets que si l'UE et la Russie entretiennent des relations harmonieuses. Il y a là assurément un premier élément d'explication de la retenue de l'UE quand, en 1999, il s'est agi à nouveau de stigmatiser le comportement des forces armées russes en Tchétchénie. Mais les mesures de coercition décidées à cette occasion se placent en réalité dans une continuité par rapport à l'attitude adoptée par la Communauté précédemment à l'égard de l'URSS. En effet, à partir de début des années quatre-vingt, la survenance de crises susceptibles d'altérer temporairement les relations entre les deux parties avait déjà forcé la Communauté à s'interroger sur la pertinence de l'usage de moyens de pression économiques à l'égard de l'URSS. Confrontée à une situation induisant une condamnation de l'Union soviétique ou de la Russie, la Communauté, l'Union par la suite, commence la plupart du temps par se calfeutrer dans une posture d'attente réflexive avant d'édicter des mesures dont la minceur de la substance atteste de l'impact simplement symbolique escompté. Après avoir brièvement rappelé les différents épisodes de cette politique coercitive attentiste et minimale (points 1 et 2), il s'indiquera de déceler la raison d'être de cette attitude constante en procédant à l'examen de l'efficacité politique de mesures intrinsèquement inaptes à exercer une quelconque contrainte économique (point 3).

## I. DE LA CRISE AFGHANE À LA CRISE POLONAISE

L'invasion soviétique en Afghanistan intervint fin décembre 1979. Il revenait alors à la Communauté et à ses Etats membres de profiler une attitude politique en manœuvrant l'esquif encore frêle de la CPE entre une URSS intransigeante, voire menaçante, et des Etats-Unis désireux de voir leurs actions unilatérales de rétorsion à l'égard de Moscou renforcées par l'appui des Neuf. Après quelques hésitations sur l'attitude à adopter, un principe sera clairement établi : celui d'une utilisation par la CPE d'instruments économiques coercitifs, quels que puissent être leur statut juridique ou leur efficacité intrinsèque mais dont la finalité consiste à traduire dans des actions concrètes une position politique commune. Pour l'époque, ce *modus operandi* constituait une première dont on ne pouvait pas encore deviner l'avenir florissant dans les vingt années qui suivraient<sup>14</sup>.

Le 15 janvier 1980, soit trois semaines après l'entrée des troupes soviétiques en Afghanistan, les ministres des Affaires étrangères de la Communauté, flanqués de leur représentant permanent et de leur directeur politique, se réunirent à Bruxelles en formation mixte (Conseil « Affaires générales » et réunion de Coopération politique). Cette double habilitation des ministres des Affaires étrangères permit de

12 Cf. à ce propos, J.-C. ROMER, *Géopolitique de la Russie*, Paris, Economica, 1999.

13 Cf. à cet égard, les propos de Chris Patten, le commissaire européen en charge des Relations extérieures : « Quelles que soient ses conséquences structurelles et politiques, l'élargissement constitue la principale contribution que l'Union européenne peut apporter à la stabilité européenne, et même mondiale. Selon moi, la *projection de la stabilité* est la mission essentielle de l'Union et l'objectif central de la PESC. L'élargissement est lui-même la meilleure illustration de cette politique » (« Une politique étrangère européenne : ambitions et réalités », allocution de Chris Patten à l'Institut français de Relations internationales (IFRI), Paris, le 15 juin 2000. Texte accessible via le site de la Commission européenne à partir de <http://www.europa.eu.int/comm>)

14 Sur l'évolution de cette question, ainsi que pour un examen approfondi de la problématique des moyens de pression économiques communautaires, cf. notre étude sur *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, Bruylant, collection « Organisation internationale et Relations internationales », 1998. Certaines considérations émises dans cet article constituent une contraction de développements plus amples qui y sont entrepris. Il y est donc renvoyé pour toutes les questions qui ne peuvent être qu'effleurées ou résumées dans le cadre de la présente contribution.

comblent une partie du retard diplomatique accumulé depuis le 27 décembre 1979. D'un seul mouvement, les ministres européens adoptèrent une position commune de la CPE à l'égard de la crise afghane, appuyée par des mesures décidées en leur qualité de Conseil des Communautés. Formellement, les deux aspects de la délibération des chefs de la diplomatie des Neuf demeuraient distincts sous la forme d'une déclaration de la CPE justifiant la condamnation par les Neuf de l'invasion de l'Afghanistan et d'un communiqué du Conseil décrivant les mesures restrictives arrêtées par la Communauté, sans que les deux documents ne se fassent mutuellement référence. Le communiqué du Conseil se bornait ainsi à énoncer, sans précision de motifs, l'annulation du programme d'aide alimentaire 1979 de la Communauté en faveur de l'Afghanistan et la fourniture, en contrepartie, d'une aide aux réfugiés afghans en liaison avec le Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU. Les secours d'urgence devaient aussi être conjugués avec les aides nationales décidées par les Etats membres. En outre, à la suite des restrictions décidées par les Etats-Unis sur les exportations de produits agricoles à destination de l'URSS, le Conseil détermina le principe selon lequel les livraisons communautaires ne devaient pas venir se substituer directement ou indirectement, aux livraisons des Etats-Unis sur le marché de l'URSS<sup>15</sup>. Pour justifier l'annulation du programme d'aide alimentaire destiné à l'Afghanistan, qui portait sur trois mille tonnes de céréales et trois cent tonnes de lait écrémé en poudre, la Commission avait avancé une subtile raison : les conditions de fourniture ne pouvaient plus en être garanties<sup>16</sup>. Ceci permettait de masquer l'intention de sanctionner l'Afghanistan. Quant à la décision de ne pas se substituer aux Etats-Unis ayant décrété un embargo agricole à l'égard de l'URSS, elle visait les exportations européennes de beurre et de céréales. Le système de « surveillance » imaginé par la Commission dans le cadre de ses compétences de gestion consistait à opérer une plus grande sélectivité dans l'octroi des adjudications de restitutions à l'exportation afin d'éviter une augmentation des importations européennes de l'URSS ou un détournement de celles des satellites de Moscou au profit de cette dernière. Il s'agissait donc aussi davantage d'un geste inamical que d'une sanction directe. La relation préexistante n'était en réalité guère modifiée puisque le but des mesures adoptées par la Communauté était précisément de faire en sorte qu'elle demeurât telle quelle, sans possibilité de développement. Même si elle n'était pas explicitement présentée, la motivation politique de ces décisions communautaires n'échappait à personne. Au-delà de l'explication liée à l'habituelle réticence de certains Etats à mêler CPE et activités communautaires<sup>17</sup>, il est probable que cette discrétion n'était pas sans rapport avec la volonté politique des Neuf, en particulier de la France et du Royaume-Uni, de trouver une solution à la crise soviéto-afghane en explorant les possibilités d'une « neutralisation » de l'Afghanistan afin que cet Etat échappe aux visées des deux superpuissances. Cette suggestion ne rencontra cependant aucun écho du côté de Moscou. Néanmoins, la levée de l'embargo américain, intervenue en avril 1981, aura pour conséquence une suppression graduelle des mesures prises par les Neuf concernant les exportations agricoles vers l'Union soviétique. Cet épilogue achevait ainsi de démontrer que les mesures adoptées par la Communauté étaient moins destinées à sanctionner l'URSS qu'à exprimer une solidarité transatlantique.

Le 13 décembre 1981, l'état de guerre fut proclamé sur tout le territoire polonais. L'instauration de la loi martiale avait comme corollaire la suspension de la plupart des libertés individuelles, la remise en cause

<sup>15</sup> Par ailleurs, le communiqué du 15 janvier 1980 ne réagissait pas à une proposition émise par les Etats-Unis. Le gouvernement américain avait en effet invité ses alliés occidentaux à s'aligner sur son boycottage des Jeux olympiques qui devaient se tenir à Moscou en août 1980. Les ministres européens avaient bel et bien discuté de cette éventualité mais, aucune unanimité ne se dégageant sur l'attitude à adopter, ils convinrent de laisser chaque comité olympique national statuer sur la participation ou non de ses athlètes à l'olympiade de 1980. Ceci expliquera l'absence des sportifs de la république fédérale d'Allemagne à Moscou mais la présence de ceux des huit autres Etats membres de la Communauté.

<sup>16</sup> Cf. la déclaration du porte-parole de la Commission in *Agence Europe*, n° 2825, 12 janvier 1980.

<sup>17</sup> Il faut noter également qu'à côté des mesures restrictives communautaires, les Etats membres menaient des politiques parfois fort dissemblables à l'égard de l'URSS. Ainsi si les Pays-Bas, la Belgique et le Royaume-Uni avaient chacun infléchi dans un sens restrictif leurs échanges commerciaux avec l'Union soviétique, la France et la RFA, au contraire, semblaient avoir profité ingénument de la situation pour augmenter certaines de leurs ventes à destination de l'URSS (cf. à ce propos, C. ROUSSEAU, « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1980, pp. 826-846 et S. PELES-BODSON, « Les sanctions économiques prises par les Etats membres et la Communauté économique européenne contre l'URSS en raison de son intervention en Afghanistan », *R.B.D.I.*, 1984-1985, pp. 202-207). Cette disparité expliquait sans doute aussi la « modération » communautaire.

des acquis en matière de liberté syndicale et l'arrestation arbitraire des supposés trublions, dont le fondateur de *Solidarnosc*, Lech Walesa. La réaction des Dix fut cette fois immédiate puisqu'une réunion du Comité politique prévue de longue date les 14 et 15 décembre 1981, permit la mise au point d'une déclaration des Dix. Ceux-ci réagirent toutefois très prudemment en prenant succinctement acte des nouveaux développements de la situation polonaise pour condamner le coup de force du Général Jaruzelski et répéter des avertissements précédemment émis par le Conseil européen à l'encontre de l'Union soviétique. Rien de très substantiel n'avait donc été décidé à chaud mais, en l'occurrence, le temps de réflexion que semblaient s'octroyer les Dix paraissait tenir à la complexité de la situation et à de réelles hésitations quant à l'attitude à adopter, qui n'auraient sans doute pas pu être levées par un traitement plus rapide du dossier.

Fallait-il sanctionner d'emblée la Pologne? La Communauté était mal prise puisqu'il s'agissait alors de changer complètement son fusil d'épaule. En effet, stimulé par les mutations qui s'étaient dessinées en Pologne depuis une année après la légalisation de *Solidarnosc*, premier syndicat libre et indépendant derrière le Rideau de fer, le Conseil des Communautés avait ouvert à Varsovie des possibilités d'achat de produits alimentaires à prix favorables pour faire face à la disette de l'hiver 1980-1981. Trois jours avant la proclamation de l'Etat de guerre à Varsovie, la Commission avait encore adopté un règlement prévoyant au profit de la Pologne, avant le 1<sup>er</sup> mars 1982, l'exportation gratuite de viande provenant des stocks d'intervention gérés dans le cadre de la politique agricole commune<sup>18</sup>. Cette aide ne fut pas remise en cause après le 13 décembre 1981, la Commission prétendant avoir obtenu l'assurance des autorités polonaises que ce don bénéficierait effectivement à la population civile polonaise. Dans la même optique, une autre mesure positive consistant en une aide d'urgence de deux millions d'écus avait été débloquée le 23 décembre 1981 par la Commission à l'intention des catégories les plus vulnérables de la population polonaise. Dans un premier temps s'exprimaient ainsi les appréhensions de la Communauté vis-à-vis de l'imposition de sanctions qui risqueraient de frapper une population déjà durement touchée par l'instauration de l'état de siège. Un tel souci allait encore transparaître quand les ministres des Affaires étrangères émirent une deuxième déclaration sur la situation en Pologne, le 4 janvier 1982. Varsovie y était ménagée dans l'immédiat, mais sommée de changer d'attitude à l'avenir. En cas de persistance de la loi martiale et du cortège de violations des droits de l'homme qu'elle impliquait, les Dix brandissaient la menace d'une révision à la baisse de leur aide économique et alimentaire. Moins d'un mois plus tard, la sommation n'ayant guère eu d'effet en Pologne, le Conseil mettra fin aux ventes de produits alimentaires à des conditions exceptionnelles, mais il restait entendu que les exportations aux conditions normales du marché pouvaient continuer<sup>19</sup>. Les mesures décidées à l'égard de la Pologne s'apparentaient ainsi davantage à des mesures positives auxquelles il était mis fin qu'à des mesures restrictives soudainement inaugurées. En bref, après la mise au pas du printemps polonais, Varsovie cessait simplement d'être traitée avec faveur par les Dix.

Cette modération n'était pas sans rapport avec la volonté des Dix de ne pas se tromper de cible, en orientant vers Moscou une réprobation beaucoup plus ferme. L'URSS était effectivement soupçonnée d'avoir émis de lourdes menaces à l'encontre de la Pologne pour forcer celle-ci à prendre les devants d'un rétablissement de l'orthodoxie communiste qui, à défaut, aurait pu être imposé par les pays frères. Fallait-il pour autant que les Dix s'engagent dans la voie de rétorsions commerciales à l'égard de Moscou? Une pression américaine s'exerçait dans ce sens mais, dans leur déclaration du 4 janvier 1982, les ministres des Affaires étrangères s'étaient bornés à présenter comme une menace d'éventuelles mesures de restrictions commerciales à l'égard de Moscou. Deux mois et demi plus tard cette menace était mise à exécution via un règlement de Conseil qui, selon son intitulé, visait à modifier le régime d'importation de certains produits originaires d'Union soviétique<sup>20</sup>. *In concreto*, il s'agissait clairement d'une réduction d'importations même si

<sup>18</sup> J.O.C.E. n° L 356 du 11 décembre 1981.

<sup>19</sup> La décision du Conseil du 26 janvier 1982 s'accompagnait d'un autre tempérament puisque les fonds prévus pour le commerce privilégié auquel il était mis fin seraient utilisés, en tout ou en partie, pour une action purement humanitaire (sous forme de dons) en faveur de la population polonaise, à acheminer via des organisations non-gouvernementales.

<sup>20</sup> Règlement (CEE) n° 596/82 du Conseil du 15 mars 1982 modifiant le régime d'importation de certains produits originaires d'Union soviétique et règlement (CEE) n° 597/82 du Conseil du 15 mars 1982 suspendant pour la Grèce

celle-ci ne portait que sur un nombre limité de biens<sup>21</sup>. Un règlement parallèle prévoyait cependant une exemption au profit de la Grèce. Celle-ci était dispensée d'appliquer les mesures commerciales restrictives au (prétendu) motif de son adhésion récente au marché commun qui ne permettrait pas encore à sa structure économique-commerciale de supporter un bouleversement de ses échanges avec l'URSS.

La logique qui avait présidé à l'adoption de ces deux règlements communautaires tenait entièrement dans la nécessité pour le Dix de ne pas perdre leur crédibilité internationale. En effet, après avoir menacé l'URSS de restrictions commerciales dans leur déclaration du 4 janvier 1982, les Dix risquaient de perdre la face s'ils ne donnaient pas de suite à cet avertissement. Mais, au lendemain du 4 janvier, le passage à l'acte était devenu problématique en raison de l'attitude de la Grèce. Le gouvernement d'Athènes s'était soudainement désolidarisé de ses partenaires de la CPE pour s'opposer farouchement à toute mesure inamicale à l'encontre de Moscou<sup>22</sup>. Ce n'était en grande partie que pour sortir de l'impasse que le recours à la voie communautaire avait dû s'envisager car il permettait de masquer l'absence d'unanimité des Dix par le subterfuge d'un règlement d'exception au profit de la Grèce pour des motifs prétendument économiques. La Communauté venait en quelque sorte non pas à l'appui de la CPE, mais au secours de cette dernière, les mécanismes de l'intégration, sciemment détournés de leur fonction, étant utilisés pour pallier les limites du processus intergouvernemental.

Toutes symboliques qu'elles fussent, les mesures avaient pour but d'établir diplomatiquement la responsabilité de l'URSS dans la crise polonaise et de dissuader le Kremlin d'aller encore plus loin en manigancant une intervention des troupes du Pacte de Varsovie. Parallèlement aussi, les mesures relevaient de la manifestation d'une solidarité atlantique, puisque les Etats-Unis, qui avaient, dès la fin du mois de décembre 1981, décrété des mesures de coercition économiques importantes vis-à-vis de l'URSS, avaient appelé les Européens à imiter cette voie<sup>23</sup>. Les mesures communautaires étaient donc typiques d'un monde bipolaire au sein duquel la Communauté finit par s'aligner sur l'allié américain en prenant des sanctions, mais s'en démarque en leur conférant un contenu limité, destiné à préserver une position propre vis-à-vis de l'URSS.

Programmées jusqu'à la fin de l'année 1982, les mesures restreignant les importations soviétiques furent prorogées jusqu'au 31 décembre 1983<sup>24</sup> après que le Comité politique eut considéré que les

certaines mesures de politique commerciale applicables à des importations originaires d'Union soviétique, *J.O.C.E.* n° L 72/19 du 16 mars 1982.

<sup>21</sup> Cette modification consistait à réduire la quantité d'importations de quelque cinquante-huit produits soviétiques, essentiellement des produits de luxe. Pour dix-neuf d'entre eux, la mise en libre pratique sur le territoire de la Communauté était subordonnée à la présentation d'autorisations d'importations délivrées par les Etats membres dans la limite annuelle de 75% des quantités mises en libre pratique sur leur territoire en 1980. Par rapport à cette année de référence, la réduction d'importations était donc de 25% (il s'agissait, par exemple, des crevettes, du caviar, des perles de culture, de certains diamants, des jumelles avec prisme ou des pianos droits. Cf. l'annexe I du règlement 596/82.). Pour les trente-neuf autres produits, un système identique était instauré mais la réduction s'élevait en ce qui les concernait à 50% (il s'agissait, par exemple, de certains cuirs, des réfrigérateurs ménagers électriques à compression, de tracteurs agricoles ou encore de jouets et modèles réduits. Cf. l'annexe II du règlement 596/82.).

<sup>22</sup> Dès le 5 janvier 1982, A. Papandreou, le Premier ministre grec, annonçait d'ailleurs officiellement le limogeage de son Secrétaire d'Etat aux affaires européennes, M. Fotilas, qui avait acquiescé à la déclaration des Dix du 4 janvier 1982. Le chef du gouvernement grec précisait aussi que ce dernier ne s'estimait pas engagé par la signature de l'infortuné Fotilas, car celui-ci avait agi en violation des directives établies par l'Exécutif hellène, qui recommandaient de ne pas laisser énoncer une quelconque responsabilité soviétique dans la crise polonaise (Cf. *Agence Europe*, n° 3281, 6 janvier 1982). S. NUTTALL (*European Political Co-operation*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 202) rapporte même que le Secrétaire d'Etat grec avait en fait été démissionné par son chef de gouvernement alors qu'il se trouvait encore dans l'avion le ramenant de Bruxelles à Athènes.

<sup>23</sup> Le 29 décembre 1981, le président Reagan annonça une série de mesures : suspension des licences d'exportation du matériel d'équipement pétrolier destiné à l'URSS ; ajournement des négociations sur le renouvellement d'un accord à long terme pour la vente de céréales à l'URSS ; suspension de tous les services de la compagnie d'aviation civile soviétique *Aeroflot* aux Etats-Unis ; suspension de toutes les licences d'exportation de matériel électrique et technologique de pointe vers l'URSS ; fermeture de la centrale d'achats soviétiques aux Etats-Unis ; suspension des négociations pour le renouvellement de l'accord réglementant l'accès des navires soviétiques aux ports américains ; non renouvellement des accords d'échanges sur l'énergie, la science et la technologie ; réexamen des autres accords existant entre les deux pays.

<sup>24</sup> Règlement (CEE) n° 3482/82 du 23 décembre 1982, *J.O.C.E.* n° L 365 du 24 décembre 1982, qui prorogeait également le régime d'exemption dont bénéficiait la république hellénique.

circonstances qui avaient amené la Communauté à les prendre persistaient. Il semblerait qu'à cette occasion les directeurs politiques des Dix se soient basés sur l'évolution de la situation en Pologne, mais aussi de celle qui existait en Afghanistan, ce qui était plus surprenant compte tenu de l'origine « polonaise » des mesures communautaires<sup>25</sup>. Cette double motivation confirmait peut-être que l'objectif des sanctions européennes était surtout de poser un geste symbolique de résistance à la pression soviétique qui, à l'époque, s'exerçait de la Pologne à l'Afghanistan en passant par la lancinante question des euromissiles. Enfin, le 21 décembre 1983, un consensus se forma au sein de la Communauté pour ne plus renouveler les restrictions commerciales à l'égard de l'URSS<sup>26</sup>. Il est vrai que cinq mois plus tôt, le 22 juillet 1983, l'état de guerre avait été officiellement levé à Varsovie. Cette décision était toutefois de portée limitée car elle ne s'était guère accompagnée de mesures de libéralisation politique. En fait, les sanctions allaient s'éteindre d'elles-mêmes, sans acte formel, à l'expiration de l'année 1983, *terminus ad quem* inscrit dans le règlement 3482/82. Tout se déroula en somme comme si la Communauté estimait que le signe de réprobation que représentaient les sanctions avait suffisamment rempli sa fonction d'avertissement, l'URSS n'étant finalement plus sur le point d'intervenir en Pologne où l'étau répressif se relâchait doucement.

## II. DE LA CRISE BALTE AUX CRISES TCHÉTCHÈNES

L'attitude de la Communauté à l'égard de l'URSS de Gorbatchev confrontée au désir d'indépendance des pays baltes, de la Lituanie en particulier, marque un tournant dans la politique extérieure communautaire. L'événement se situe à un moment charnière, au cœur de la transformation du système international (1990-1991). L'ordre bipolaire n'existe plus vraiment mais la disparition de l'URSS n'est pas encore entérinée. M. Gorbatchev, à tort ou à raison, est perçu comme l'homme par qui le changement est arrivé à l'Est et comme celui qui semble pouvoir le mener à bien. Pour beaucoup, tout affaiblissement du dernier *Gensek* apparaît risqué et recommande le soutien occidental<sup>27</sup>. Et l'interrogation des Douze semble être la suivante : est-il nécessaire de mettre en péril les acquis de la *perestroïka* et de la *glasnost* pour appuyer des revendications de composantes de l'URSS à la légitimité<sup>28</sup> indéniable? En bref, fallait-il exercer sur l'URSS une pression de type économique pour l'amener à appliquer à l'intérieur même de ses frontières la doctrine « Sinatra » ("*I did it my way*")<sup>29</sup> qui, en Europe centrale et orientale, avait définitivement remplacé la doctrine Brejnev.

Dans un premier temps, les Douze n'estimeront pas opportun de revenir sur leur politique de soutien à Gorbatchev, qui s'était notamment matérialisée dès 1989 dans un accord de commerce et de coopération dont l'importance a été soulignée précédemment. Il en alla ainsi durant toute l'année 1990, le Conseil européen de Rome de décembre accroissant même les mesures de soutien destinées à l'URSS. Il est vrai qu'à partir du 2 août 1990, après l'éclatement de la crise du Golfe, l'Union soviétique avait fourni une

25 Cf. *Agence Europe*, n° 3515 du 23 décembre 1982.

26 Cf. *Agence Europe*, n° 3756 du 22 décembre 1983.

27 Lors du Sommet du G7 réuni à Houston en juin 1990, à un moment charnière de l'évolution du système international, cette question de l'aide à l'URSS de la *perestroïka* et de la *glasnost* s'était posée aux pays industrialisés. Les propos tenus par F. Mitterrand à cette occasion résumaient habilement la complexité de la question, même si le président français prenait clairement position en faveur d'un soutien à Gorbatchev : « Vous connaissez sûrement la distinction que l'on fait, en France, entre Corneille et Racine, ce dernier dépeignant les hommes tels qu'ils sont, et le premier tels qu'ils devraient être. Il vaut mieux, en politique, être du côté de Racine. Certains, ici, ont peut-être été trop 'cornéliens' en ce qui concerne l'URSS. Si les Russes étaient tels qu'ils devraient être, on imaginerait qu'ils pourraient, dans un premier temps être formés aux techniques modernes de l'économie, et ensuite se développer seuls. Mais pour l'instant, ce n'est pas le cas. C'est le problème de la poule (la réforme en URSS) et de l'œuf (l'aide de l'Occident). A moyen terme, tout est dans la réforme. Mais si on ne les aide pas tout de suite, il n'y aura pas de moyen terme. (...) Qu'avons-nous à gagner de risquer la chute de Gorbatchev et de nous retrouver face à un gouvernement de revanche? Il faut tenir compte de ce qui a commencé et aller vite, pour encourager une position de changement. (...) Si Gorbatchev échoue, qu'arrivera-t-il? Un pouvoir qui cherchera à préserver l'URSS sur la ruine des droits de l'homme vous proposera des affaires, et on les fera ». D'après J. ATTALI, *Verbatim III*, Paris, Fayard, 1995, p. 534.

28 L'annexion des pays baltes par Staline n'avait jamais été reconnue par les Etats occidentaux.

29 Cette expression fameuse a été employée par le porte-parole de Gorbatchev, M. Guerrassimov, fin octobre 1989, pour signifier d'un ton léger à la presse internationale que l'URSS avait renoncé à la doctrine de la souveraineté limitée.

preuve extraordinaire de sa transformation en n'opposant pas son veto à l'action de rétablissement de la paix que le Conseil de sécurité entendait mener à l'encontre de l'Irak après l'invasion du Koweït. En réalité, les ambitions autonomistes baltes arrivaient à un moment où l'attention du monde entier était focalisée sur la situation dans le Golfe. L'attitude de Gorbatchev à l'égard de la crise irako-koweïtienne paraissait davantage intéresser les chancelleries occidentales que la manière dont il gérerait une affaire intérieure. Moscou a d'ailleurs profité de l'attention divertie du monde, début janvier 1991, quelques jours avant la fin de l'ultimatum adressé à Saddam Hussein tenant l'opinion internationale en haleine, pour intervenir militairement en Lituanie. Et que font alors les Douze? Ils s'expriment certes, menacent même quelque peu le régime soviétique<sup>30</sup>, mais très vite se réjouissent de la solution interne imaginée par le Kremlin : l'organisation d'un référendum concernant l'indépendance de la Lituanie<sup>31</sup>. L'enchaînement très rapide des événements en URSS en cette année 1991 fera le reste. Aux premiers signes de désintégration de l'empire soviétique, après le putsch manqué des conservateurs du 19 août 1991, les Etats baltes en profiteront pour voler de leurs propres ailes. Et la Communauté prendra acte de cette évolution pour insérer la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie dans sa politique d'aide et de coopération à l'égard des Pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Il est vrai qu'aucun problème de reconnaissance ne se posait à leur égard puisque, comme signalé précédemment, c'était l'annexion des pays baltes par l'URSS qui n'avait jamais été reconnue par les Etats membres de la Communauté. Tout s'est donc déroulé dans cette affaire comme si la politique de la Communauté avait été d'adopter une position d'attente, dans l'espoir que le problème s'use pour ne pas avoir à l'affronter ...

Les crises tchétochènes verront l'Union européenne témoigner d'un attentisme semblable au départ. Les tergiversations s'expliqueront désormais par la volonté de ne pas remettre d'emblée en cause le développement des instruments essentiels de la relation avec la Russie : l'APC, surtout, la stratégie commune, de manière additionnelle par la suite. L'UE ne pouvait toutefois demeurer sans réaction aucune aux affrontements russo-tchétochènes après avoir signé en 1994 un accord avec la Russie dont le deuxième article faisait du « respect des principes démocratiques et des droits de l'homme » un élément essentiel du partenariat. Tirillée entre ces deux impératifs politiques, l'Union s'en sortira en louvoyant habilement pour laisser au Conseil de l'Europe le rôle spectaculaire de donneur de leçons.

Lors de la première crise tchétochène, celle de 1995, l'UE se contentera de retarder la signature de l'accord intérimaire précédant la mise en œuvre effective et complète de l'APC. Les Quinze auraient pu aller plus loin et menacer, par exemple, de ne pas ratifier l'APC, mais c'était sans tenir compte de la nécessité d'obtenir la coopération de Moscou sur d'autres dossiers internationaux. A l'époque, la crise des Casques bleus retenus en otages par les forces militaires serbes en Bosnie paraît avoir joué un certain rôle. Escomptant une initiative de la diplomatie russe, les Quinze semblent avoir fait miroiter la possibilité d'une signature soudainement accélérée de l'accord intérimaire pour stimuler Moscou à la coopération<sup>32</sup>. Moins enclin à la *Realpolitik* par l'absence d'enjeux similaires à ceux contenus dans la relation UE-Russie, le Conseil de l'Europe retardera pour sa part l'adhésion de la Russie jusqu'en 1996.

30 La déclaration de la CPE du 14 janvier 1991 précise notamment le dilemme européen en la circonstance (c'est nous qui soulignons) : « La Communauté et ses Etats membres ne sous-estiment pas les difficultés de la situation en Union soviétique. C'est aussi pour aider l'Union soviétique à les surmonter qu'ils ont exprimé, de façon concrète, leur disponibilité à étendre et à renforcer la coopération entre la Communauté et l'Union soviétique. *Un développement de cette coopération ne peut toutefois trouver son fondement que dans des valeurs et des objectifs partagés en commun.* C'est pourquoi la Communauté et ses Etats membres insistent pour que la situation qui prévaut actuellement en Lituanie ne se prolonge en aucune façon et ne s'étende pas aux autres pays baltes. *A défaut, il devraient conclure à la nécessité de réagir par des mesures appropriées et d'arrêter la mise en œuvre de la coopération entre la Communauté européenne et l'Union soviétique.* ». Bull. CE, 1/2 -1991.

31 Cf. la déclaration de la CPE du 4 février 1991.

32 Cf., à ce propos, V. BARANOVSKY, « Le partenariat en perspective : la Russie sur la scène internationale » in J. RAUX et V. KOROVKINE (sous la direction de), *Le partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie, op. cit.*, p. 31, qui laisse sous-entendre que le déblocage de la situation en Bosnie a été plus déterminant que le début de solution politique de la question tchétochène : « En effet, cet accord a été signé le 17 juillet 1995 – trois semaines seulement après le commencement des négociations de paix en Tchétchénie, et même avant qu'elles n'aient abouti à un résultat quelconque ».

Estimant à nouveau excessifs les moyens de guerre déployer pour régler une tentative de sécession à l'intérieur de la fédération russe, l'UE n'agira guère différemment lors de la crise tchétchène de 1999-2000. Peu désireux d'emprunter la voie d'une altération des relations politiques avec un partenaire-clef, qui, de surcroît, venait de subir une humiliation diplomatique lors de la crise du Kosovo du printemps 1999, les Quinze se signalèrent d'abord par une inaction argumentée. Par la suite, l'adoption de mesures de coercition économiques très modérées représenta une subtile manière de donner l'impression de « faire quelque chose » sans rien compromettre d'essentiel.

Au départ, du côté de l'Union européenne, toutes les raisons justifiant une inaction ont donc d'abord été exposées. Selon les termes du commissaire aux Relations extérieures, Christopher Patten, l'UE se trouvait placée devant un « terrible dilemme »<sup>33</sup>. Soit elle remettait en cause ses relations avec la Russie en raison de la crise tchétchène pour exercer une pression politique ; soit, au contraire, l'Union européenne maintenait ses relations en l'état et utilisait le canal du dialogue politique institutionnalisé pour faire entendre un message de retenue aux Russes aux prises avec les Tchétchènes. Jusqu'au Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, la deuxième solution fut clairement préconisée, à la fois par crainte de l'effet stérile d'un isolement de la Russie<sup>34</sup> et par de sérieux doutes sur l'efficacité d'éventuels moyens de pression économique-financiers.

Pressés d'agir par leurs opinions publiques, les chefs d'Etat et de gouvernement des Quinze devaient donc résoudre l'équation suivante à Helsinki : comment continuer à ne rien faire qui mettrait en péril le contact politique avec les Russes tout en donnant l'impression d'exercer une pression? L'UE a pour cela reproduit le scénario que les Dix avaient écrit en 1981-1982 à l'égard de l'Union soviétique et dont la précédente subdivision a rendu compte : l'adoption de sanctions économiques au contenu très limité. En effet, les mesures décidées à Helsinki et actualisées le 24 janvier 2000 apparaissent comme des sanctions minimales : la signature d'un accord scientifique et technologique qui n'avait pas encore eu lieu est suspendue ; un montant d'aide alimentaire non dépensé en 1999 ne sera pas reporté en 2000 ; le SPG (système de préférences généralisées) ne pourra plus être étendu à d'autres produits et, enfin, le programme TACIS destiné à la Russie sera recentré sur des actions de promotion des valeurs démocratiques, d'assistance humanitaire ou de développement des réseaux de la société civile. D'emblée, l'Union européenne avait aussi tenu à préciser l'objectif des mesures en rassurant la Russie : seules les méthodes utilisées pour mater la sécession tchétchène étaient contestées. La légitimité de la défense de l'intégrité territoriale russe ainsi que de la lutte contre le terrorisme n'étaient nullement mise en cause par les Quinze. Par la suite, Hubert Védrine, le ministre français des Affaires étrangères, et Javier Solana, le Haut représentant de l'Union européenne pour la PESC, entre autres, se sont rendus à Moscou tandis que le Premier ministre britannique, Tony Blair, a reçu à Londres le nouveau président russe Vladimir Poutine, sans aucune contradiction avec les mesures décidées : il était donc clair que la relation politique n'était pas entamée. Mais, dès juillet 2000, les restrictions adoptées ont été passablement édulcorées par la décision du Conseil de relancer la coopération avec la Russie, notamment par la réactivation du programme TACIS<sup>35</sup>. Cette attitude contrastait avec la position adoptée au printemps 2000 par le Conseil de l'Europe qui, sans exclure la Russie de l'organisation, avait suspendu le droit de vote de la délégation russe au sein

<sup>33</sup> Cf. le discours (Declaration on Chechnya) de C. PATTEN au Parlement européen le 17 novembre 1999, texte accessible via la base de données en ligne *European Foreign Policy Bulletin – online* (<http://www.iue.it/EFPB/Welcome.html>).

<sup>34</sup> C. PATTEN (*Ibid.*) avançait notamment à cet égard : « ..., most people agree that it would be a historic error to begin the next century by locking Russia out of European affairs. Because we want to avoid repeating the mistakes made after 1917, the EU has been genuinely seeking a strategic partnership with Russia. The concrete proof is the dialogue we have built up under the Partnership and Co-operation Agreement and the Common Strategy adopted at the Cologne European Council ».

<sup>35</sup> Cf. les conclusions sur la Russie du Conseil « Affaires générales » du 10 juillet 2000 dans lesquelles, malgré la préoccupation réaffirmée de l'UE concernant la question tchétchène, le Conseil « considère que le moment est venu de rappeler l'importance des orientations définies dans le cadre de la stratégie commune afin de permettre le développement du partenariat stratégique de l'UE avec la Russie sur la base de valeurs communes » et précise notamment qu'il « a invité la Commission à relancer la préparation du programme indicatif TACIS pour la Russie couvrant les années 2000-2003 et à préparer une proposition de programme d'action TACIS ciblé pour l'année 2000 portant sur des objectifs de soutien au processus de réformes politiques, économiques et sociales ... ».

de son assemblée. Malgré certaines pressions allant dans le sens de la suppression de cette mesure, l'assemblée de Strasbourg demeura inflexible après un débat à ce sujet tenu fin juin 2000<sup>36</sup>.

### III. QUELLE EFFICACITÉ POLITIQUE POUR DES MESURES COERCITIVES SYMBOLIQUES?

Il est un truisme d'affirmer que l'URSS d'hier comme la Russie d'aujourd'hui ne pouvait guère être ébranlée par l'adoption de mesures coercitives, symboliques pour l'essentiel. Personne d'ailleurs n'attendait des instruments mis en œuvre une efficacité intrinsèque au sens où elles auraient causé un dommage économique tel qu'elles auraient incité les dirigeants soviétiques ou russes à changer de comportement pour alléger la pression exercée. En l'occurrence, l'objectif premier de la sanction se confond avec le seul fait de sanctionner. Pour prendre une analogie anthropomorphique, l'action coercitive s'apparente alors, *mutatis mutandis*, à une peine infligée à un prévenu dont on n'espère même pas l'amendement de la conduite, mais qu'il faut bien sanctionner. Les mesures restrictives prises à l'égard de l'URSS après les événements de Pologne illustrent sans doute le mieux cette image. On ne percevait pas clairement le changement d'attitude que la Communauté attendait de l'URSS. En pareille hypothèse, seul le contenu de la sanction importe pour indiquer la nature de la « réprimande ». *In casu*, il était dérisoire, à la fois en raison d'intérêts économiques propres aux Etats membres, d'une conviction qu'ils partageaient sur l'inefficacité inexorable de toute tentative de pression économique sur l'Union soviétique et de leur volonté d'équilibre entre les deux superpuissances de l'époque. Comme l'indique H. Védrine pour traduire la politique de F. Mitterrand, voire celle de la Communauté, dans le monde d'alors, « un embargo partiel n'a pas d'autre effet que de provoquer » tandis qu'un « embargo complet, à supposer qu'il puisse être imposé à *tous* les partenaires commerciaux du pays visé, est un acte de guerre »<sup>37</sup>. Les événements de Pologne, après l'invasion de l'Afghanistan, ayant constitué autant de « provocations », la réponse des Occidentaux était à l'avenant, sans plus.

Cette fonction punitive première caractérise aussi les mesures prises par l'UE lors des crises tchéco-polonaises. Elle présente le mérite de faire échapper la CPE/PESC à une certaine forme d'hypocrisie diplomatique qui trop souvent condamne un comportement sans le sanctionner concrètement, pour se contenter de « fâcheries enrubannées », de « réprimandes pleurant le madrigal » ou de « caressantes inflexions » des voix officielles prononçant condamnation, selon les termes sarcastiques utilisés par F. Mitterrand quand il n'était pas encore au pouvoir<sup>38</sup>. En ce sens, un atout des sanctions économiques est de donner l'impression de faire quelque chose<sup>39</sup> en répondant éventuellement à une attente des opinions publiques, indépendamment du résultat de l'action entreprise<sup>40</sup>.

36 Cf. *Agence Europe*, n°7748 du 30 juin 2000.

37 H. VÉDRINE, *Les mondes de François Mitterrand. A l'Elysée 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996, p. 177.

38 C'était précisément pour critiquer l'attitude tiède de la France à l'égard de l'URSS après l'invasion de l'Afghanistan que le futur président français usait de cette ironie grinçante, le 19 mai 1980. Cité par H. VÉDRINE, *op. cit.*, p. 107.

39 Dès 1967, J. GALTUNG notait cette vertu « expressive » des sanctions économiques : « ... even if the direct and intended consequences of sanctions are unlikely to obtain, there may be other effects. (...) there is, for example, the punishment aspect (...). There is the value of at least doing something, of having the illusion of being instrumental, of being busy in time of crisis. When military action is impossible for one reason or another, and when doing nothing is seen as tantamount to complicity, then *something has to be done to express morality*, something that at least serves as a clear signal to everyone that what the receiving had done is disapproved of. If the sanctions do not serve instrumental purposes they can at least have *expressive* functions. » (« On the Effect of International Economic Sanctions. With Examples from the Case of Rhodesia », *World Politics*, 1966-1967, vol. XIX, pp. 411-412).

40 Cf., par exemple, la réponse du commissaire Haferkamp interrogé par le député européen H.-J. Seeler sur l'effet des sanctions à l'encontre de Moscou après de la crise polonaise (réponse donnée au nom de la Commission à la question écrite n° 2019/82, *J.O.C.E.* n° C 141 du 30 mai 1983). Rappelant que les mesures décidées à l'égard de l'Union soviétique devaient s'interpréter comme un geste de solidarité avec le peuple polonais, le commissaire Haferkamp stipulait aussi que l'action de la Communauté « visait à marquer de manière non équivoque la désapprobation de l'opinion publique européenne devant la politique suivie par l'Union soviétique et à indiquer que sa poursuite risquait d'accroître la détérioration des relations Est-Ouest ». L'action de la Communauté n'étant cependant, par nature, guère quantifiable, le commissaire préférait retourner la question sur les effets des mesures en s'interrogeant « sur l'effet qu'aurait eu, tant sur la politique de l'Union soviétique que sur les opinions publiques des Etats membres, l'absence de toute réaction concrète de la part de la Communauté ».

On perçoit ainsi que parallèlement à l'objectif « primaire » de la sanction (fonction punitive doublée d'un objectif d'amendement) concernant la cible, à savoir le sanctionné direct, la coercition économique vise à satisfaire d'autres objectifs, « secondaire » ou « tertiaire »<sup>41</sup>.

Par objectif secondaire, il y a lieu d'entendre la finalité poursuivie par le « sanctionnant » vis-à-vis de lui-même, *in casu* la démonstration à l'égard des opinions publiques d'une volonté et d'une capacité d'agir en commun des Etats membres de l'UE. Dans les cas de sanctions adoptées à l'égard de l'URSS ou de la Russie, la rencontre de cet objectif a été d'importance et explique partiellement le passage à l'acte après beaucoup d'atermoiements.

Quant à l'objectif tertiaire, il ne fait plus tellement référence au but poursuivi par le « sanctionnant » vis-à-vis du « sanctionné » direct, mais au signal que l'action coercitive entend produire dans le système international en général. A cet égard, les sanctions font office de signal adressé à la Communauté internationale. Du temps de la guerre froide, le message lancé après les crises afghane et polonaise était double : si le contexte général d'affrontement Est-Ouest de l'époque imposait une réaction coercitive aux événements de la part la Communauté, cette réaction était cependant tempérée par l'intérêt des Etats membres à se positionner différemment par rapport aux Etats-Unis sur la question, à se présenter comme des alliés de Washington mais non comme ses affidés dociles. D'où le refus de toute sanction économique « diktée » par la Maison blanche. A l'égard de la Russie, la tempérance des politiques restrictives ne s'explique plus par la volonté d'un positionnement original par rapport à l'attitude de Washington. Les motivations européennes sont d'abord à chercher dans le souci de ne pas entrer dans une véritable logique de confrontation pour préserver avec Moscou une possibilité de coopération utile pour le traitement d'autres dossiers, régionaux ou internationaux. Mais ce qui incite néanmoins l'UE à adopter de légères mesures de contrainte à l'égard de la Russie, c'est le souci de montrer *erga omnes* la cohérence de l'Union européenne. Appliquant dans la plupart de ses relations extérieures des critères de conditionnalité démocratique, l'UE se doit de présenter à la face du monde un visage de fermeté même à l'égard du plus puissant de ces voisins. Ceci à peine de discrédit de l'idée démocratique que l'Union européenne prétend incarner *ad intra* et entend propager *ad extra*.

En bref, si *prima facie* des mesures de coercition symboliques peuvent laisser l'observateur perplexe et être considérées soit comme superfétatoires, soit comme insuffisantes, leur raison d'être ne se découvre qu'en prenant en compte la pluralité des objectifs qui les sous-tendent.

---

41 Cette distinction entre trois catégories d'objectifs liés aux sanctions économiques en général (*primary, secondary and tertiary objectives*) a été mise en exergue par J. BARBER, « Economic Sanctions as a Policy Instrument », *International Affairs*, 1979, p. 370.