

Les sanctions internationales sont-elles efficaces ?

Emmanuel Lebrun-Damiens

Chargé de mission de la Direction de la prospective

Patrick Allard

Collaborateur extérieur de la Direction de la prospective

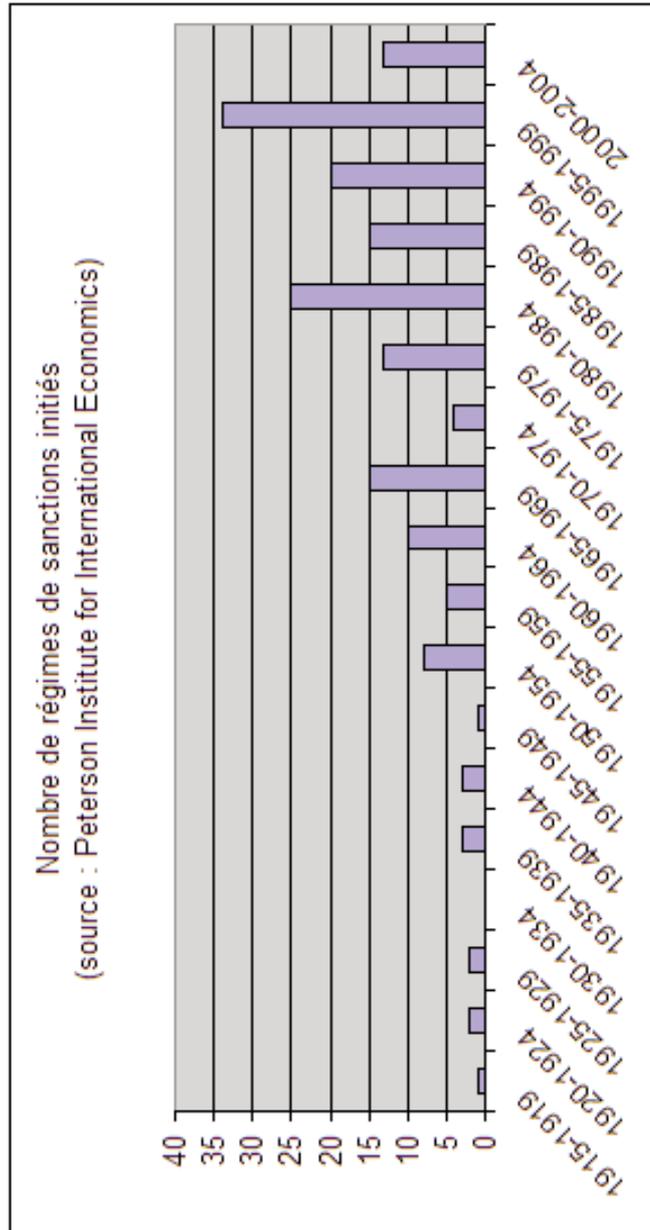
avril 2012

LA NORMALISATION DES SANCTIONS DANS LE SPECTRE DES OUTILS DIPLOMATIQUES

Un recours croissant aux sanctions

Le XX^{ème} siècle a vu une utilisation croissante des sanctions internationales¹, notamment depuis la fin de la guerre froide. Les Etats (à commencer par les Etats-Unis) en ont multiplié l'usage dans les années 50. Les Nations Unies, qui n'en avaient mis en œuvre qu'à deux reprises pendant la guerre froide², y ont désormais régulièrement recours, sur la base de l'article 41 (chapitre VII) de la Charte³. L'Union européenne, par la mise en œuvre des sanctions onusiennes et la mise en place de régimes autonomes⁴, en a fait un moyen d'affirmation de sa politique extérieure. Enfin, des organisations régionales comme l'Union africaine, la Ligue arabe, l'Organisation des Etats américains et le Commonwealth ne rechignent pas à en faire usage.

Les carnets du CAP



Les sanctions internationales sont-elles efficaces ?

Le concept de sanctions englobe des mesures de nature différente : restrictions commerciales (contre les importations et/ou les exportations, en premier lieu en matière d'armement et autres matériels sensibles), sanctions financières (gel des avoirs d'entités ou de personnes physiques), remise en cause de l'aide publique au développement ou encore interdictions de voyager (plus symboliques en apparence mais qui ont également pour effet d'entraver les activités des personnes ou entités visées). Selon les cas, les sanctions sont prises à l'encontre de pays, d'entités infra-étatiques (groupes insurrectionnels ou terroristes⁵), de personnes morales (entreprises, institutions financières, associations) ou d'individus.

Elles ont pour objectif d'obtenir la modification d'un comportement : mettre fin à l'agression d'un pays tiers, à un programme d'armement, à des activités terroristes, à des violations des droits de l'Homme ou de la règle démocratique (retour à la démocratie après un coup d'Etat). Elles servent alors à envoyer un message politique, à destination du pays visé (prouver sa détermination), à d'autres pays (mesure d'exemple) ainsi qu'à sa propre population (montrer que l'on réagit face à une situation inacceptable, plus par refus de cautionner que par réel espoir que les sanctions changent quoi que ce soit à la situation ; voir l'embargo sur les armes à l'encontre de la Chine après le massacre de Tiananmen). Un gouvernement peut être visé de façon indirecte (exemple des sanctions américaines contre des entreprises russes et chinoises).

Les sanctions sont devenues un outil essentiel de la lutte anti-terroriste, avant même les attentats du 11 septembre 2001 (sanctions onusiennes contre la Libye de 1992 à 2003). Plus de 500 personnes sont aujourd'hui visées par les régimes de sanctions contre *Al Qaeda* et contre les Talibans.

La fréquente utilisation des sanctions vient du faible nombre d'alternatives, lorsque la médiation ou les pressions politiques n'aboutissent pas immédiatement et que le recours à la force n'est pas envisagé ou possible (*Al Qaeda*). Bien que peu

Les carnets du CAP

populaires en dehors du P3, les sanctions multilatérales ne rencontrent pas la même hostilité que le recours à l'intervention armée. Elles peuvent même être une alternative à la guerre, comme l'a montré l'exemple irakien : l'absence d'armes de destruction massive au moment de l'intervention américaine est venue prouver que, couplées aux inspections intrusives, les sanctions avaient été efficaces⁶.

L'efficacité des sanctions

L'efficacité des sanctions est difficilement mesurable, dans la mesure où l'objectif final n'est pas toujours clairement défini (retarder ou limiter l'acquisition de la force nucléaire est déjà une forme de succès, même si l'objectif affiché était d'empêcher celle-ci) ou peut varier dans le temps et selon les acteurs (dans les années 90, les présidents Bush et Clinton ont successivement indiqué que les sanctions contre l'Irak, prises sur le fondement du désarmement et de la non-prolifération, ne seraient pas levées tant que Saddam Hussein se maintiendrait au pouvoir). Par ailleurs, il est difficile de distinguer dans un succès diplomatique la part qui revient aux sanctions de celle des autres outils utilisés (les sanctions sont d'ailleurs d'autant plus efficaces qu'elles sont couplées à d'autres mesures).

Dans son examen de 204 régimes de sanctions économiques de 1914 à 2007 (la plupart unilatéraux)⁷, le *Peterson Institute for International Economics* estime que celles-ci ont joué un rôle dans la réalisation de l'objectif affiché dans 34% des cas. Selon une étude de George A. Lopez et David Cortright (2002) sur les régimes de sanctions de l'ONU⁸, les sanctions ont contribué à atteindre l'objectif recherché par le Conseil de sécurité dans 6 des 18 cas étudiés (Irak, Bosnie, Libye, Sierra Leone, Angola, Libéria).

Selon ce qu'il est convenu d'appeler le « paradoxe des sanctions », celles-ci sont d'autant plus efficaces que les pays à l'origine et à destination des sanctions entretiennent des relations

Les sanctions internationales sont-elles efficaces ?

étroites, notamment en matière commerciale et de développement. Un régime isolé ou autarcique a une plus forte capacité de résistance qu'une économie ouverte, même si elle est rarement totale (une ouverture même modeste peut être cruciale à la survie d'un régime, par exemple quand elle concerne le secteur énergétique). Les sanctions, quand elles ne parviennent pas à faire plier les dirigeants du pays visé, peuvent entraîner à terme son isolement, au prix d'un appauvrissement. L'autarcie peut donc autant être la conséquence de sanctions inefficaces que la cause de l'inefficacité des sanctions.

La libéralisation des échanges tend à limiter l'efficacité des sanctions commerciales unilatérales, en permettant aux pays sanctionnés de trouver d'autres fournisseurs et débouchés. Néanmoins, cette règle n'est pas générale non plus, du fait de la concentration de la production de certains biens et services (haute technologie, armement, financement, services bancaires et d'assurance) ou du poids prépondérant de certains secteurs dans les débouchés commerciaux d'un pays (ventes de pétrole et de gaz par exemple). Les sanctions unilatérales nécessitent donc un examen au cas par cas pour évaluer leur potentiel. La mondialisation financière a renforcé l'efficacité d'autres types de sanctions, comme les gels d'avoirs (blocage de transactions financières, restrictions sur certaines banques ou sur l'accès aux services d'assurance).

Un dernier critère de succès identifié par la recherche universitaire est la limitation du coût des sanctions pour l'économie des pays qui les mettent en œuvre. Contrairement à l'intervention armée, dont le coût est réparti sur l'ensemble des ressources publiques, le coût des sanctions est concentré sur les entreprises qui réalisent le commerce affecté. Celui-ci doit rester soutenable si on ne veut pas avoir à diluer d'emblée ou à alléger en cours de route les mesures prises. Les sanctions concentrées sur un secteur particulier présentent le risque de lever des groupes d'intérêts contre leur maintien dans la durée. Les sanctions universelles présentent l'avantage, par rapport aux sanctions autonomes,

Les carnets du CAP

de toucher l'ensemble des entreprises mondiales (sous réserve de leur bonne mise en œuvre) par rapport aux sanctions autonomes qui distordent la compétition commerciale internationale.

La difficulté à mesurer la valeur de l'objectif de sécurité recherché par les sanctions (quel serait le coût pour la France d'un Iran nucléaire ?) donne d'autant plus de poids aux mises en garde du monde industriel. Dans le même temps, l'impact réel des sanctions sur notre économie fait insuffisamment l'objet d'une évaluation ex-post.

Le renforcement du suivi et du contrôle de la mise en œuvre des sanctions

Des progrès importants ont été permis par l'attention portée au Conseil de sécurité à partir du milieu des années 90 à la question du contrôle de la mise en œuvre des sanctions, notamment par la nomination de groupes d'experts indépendants émettant des rapports sur les conditions d'application des régimes de sanctions. L'indépendance de ce système est aujourd'hui mise à mal dans les dossiers les plus sensibles (Iran, Corée du Nord), notamment par la politique de Pékin et Moscou : instrumentalisation de la nationalité des experts, refus de publication des rapports, à quoi s'ajoute une contrainte budgétaire croissante.

Par ailleurs, les textes des résolutions ont gagné en précision, notamment concernant les embargos sur les armes. Les casques bleus ont aussi été mis à contribution pour contrôler le respect des régimes de sanctions⁹ (études de cas individuels, information sur les tentatives observées de violations des sanctions et de mise en place de circuits de contournement) et apporter une assistance aux Etats dans leur mise en œuvre.

De nombreux Etats ont également renforcé leur droit commercial pour permettre un meilleur contrôle des exportations et des

Les sanctions internationales sont-elles efficaces ?

importations (l'UE en a fait une condition d'admission de ses nouveaux membres).

La question de la mise en œuvre reste néanmoins très présente, notamment pour les sanctions décidées par certaines organisations régionales (les annonces de sanctions prises par la ligue arabe à l'encontre de la Syrie sont restées en bonne part lettre morte). Tout comme la force armée, l'usage des sanctions demande le développement de certaines capacités, longues à mettre en place.

REMISE EN CAUSE ET MUTATIONS

La préoccupation humanitaire

Le bilan humain catastrophique des sanctions générales imposées contre l'Irak dans les années 90 (embargo sur les exportations de pétrole et interdiction du commerce et de l'investissement), même après la mise en place du très imparfait programme « pétrole contre nourriture », a conduit le Conseil de sécurité à renoncer aux embargos commerciaux généraux, tels qu'il en avait également mis en place pour la Yougoslavie (1992) et Haïti (1994).

Les sanctions sont désormais limitées à certains biens ou ciblées sur des personnes et des entités (sanctions intelligentes) : embargos sur les armes, boycott de certains biens (diamants, pétrole, bois précieux), sanctions financières (gels d'avoirs), interdictions de ventes de certains biens de luxe, interdictions de voyager ou encore sanctions diplomatiques (suspension du statut de membre d'organisations internationales ou régionales, exclusion de certains sommets politiques). Les régimes de sanctions prévoient des exemptions visant à répondre aux besoins essentiels des personnes visées (exceptions faites dans les gels d'avoirs pour les frais de santé par exemple).

Les carnets du CAP

Néanmoins, la nécessité d'obtenir rapidement des résultats continue d'exercer une pression en faveur de sanctions générales, par le biais de mesures unilatérales et régionales coordonnées, à défaut d'obtenir un consensus multilatéral. L'objectif est d'assécher financièrement un régime (comme dans les cas ivoirien et libyen en 2011) ou de nuire à ses principaux secteurs économiques (embargo sur les importations pétrolières en provenance d'Iran par l'Union européenne, l'Australie, le Japon, la Corée du Nord et les Etats-Unis indirectement par le biais de sanctions financières). De telles mesures, qui affectent notamment les recettes budgétaires d'un régime, ont inévitablement des conséquences sur l'ensemble de l'économie et sur le niveau de vie des habitants. Le pari est de saper le soutien au régime en espérant que la population le rendra responsable de son appauvrissement. Mais force est de constater que, face à des objectifs ambitieux, obtenir gain de cause en ne touchant que les responsables politiques et en épargnant la population n'est pas toujours possible, *a fortiori* lorsque le temps presse.

L'encadrement par le juge

Les sanctions internationales sont un instrument de défense de la sécurité nationale et collective. Elles ne s'inscrivent pas dans la logique des instruments du maintien de l'ordre ou des sanctions pénales intérieures. Elles posent néanmoins des questions de respect des droits de la défense, du droit de propriété ainsi que de degré de motivation individuelle. Le juge de l'Union européenne a considéré dans le cas des sanctions onusiennes que le fait qu'elles soient décidées par application de résolutions du Conseil de sécurité ne leur octroie pas d'immunité juridictionnelle en ce qui concerne leur mise en œuvre. C'est ainsi qu'au gré des contestations¹⁰ (depuis quelques années devant le juge de l'Union européenne et prochainement à la Cour européenne des droits de l'Homme), un cadre jurisprudentiel est en cours de définition. Cette évolution souligne la nécessité d'inscrire les sanctions dans une logique conservatoire, donc réversible (et non à

Les sanctions internationales sont-elles efficaces ?

visée punitive) et a déjà conduit à l'évolution des procédures (création par exemple d'un médiateur onusien pour les sanctions contre *Al-Qaeda*, renforcement des garanties de procédure pour les régimes européens).

Cet encadrement par le juge, qui concernait au début principalement les sanctions individuelles anti-terroristes par le biais de leurs mesures d'application européennes, s'étend désormais aux régimes de sanctions autonomes européens visant des pays (trois-quarts des recours en cours). L'ensemble des régimes de sanctions seront peu à peu affectés par ce renforcement des conditions juridiques de mise en œuvre des sanctions.

Ces mutations qui ont marqué les régimes de sanctions depuis la fin des années 1990, et dont on ne connaît pas encore le point d'aboutissement, posent la question de l'efficacité à long terme de cet instrument devenu central dans les relations internationales. En d'autres termes, les préoccupations louables et souhaitables en matière humanitaire et de droits de l'Homme risquent-elles d'affecter l'efficacité des sanctions ?

LE DÉFI : PRÉSERVER L'EFFICACITÉ DES SANCTIONS DANS CE NOUVEAU CONTEXTE

Les moyens de rendre les sanctions plus efficaces sont de plusieurs ordres :

Mieux calibrer les sanctions en fonction du contexte et des objectifs

Parce qu'elles sont devenues un instrument d'usage courant, les sanctions acquièrent une certaine automaticité dans leur mise en œuvre. L'ordre dans lequel les mesures restrictives sont utilisées se systématisent. Les auteurs des régimes tendent à

Les carnets du CAP

plaquer les mêmes outils sur des situations différentes. Ce phénomène est renforcé par la nécessité d'agir vite, dans un contexte de négociation contraint (la « fenêtre de tir » où le consensus se fait sur la nécessité de prendre des sanctions est souvent éphémère) et stéréotypé (acceptabilité internationale relative de chaque type de sanctions).

L'objectif recherché et les caractéristiques du pays visé sont pourtant essentiels dans la définition, au cas par cas, des régimes de sanctions. Les caractéristiques des échanges commerciaux (degré d'ouverture de l'économie, concentration éventuelle de ses importations et exportations sur un secteur particulier, recours au crédit international), l'existence d'une contestation interne (qui peut éviter que les sanctions n'entraînent un réflexe unitaire nationaliste), le poids relatif de certains groupes d'intérêts (armée, élites, secteur économique) et les conséquences directes et indirectes sur notre propre économie et celles de nos partenaires et alliés sont autant de facteurs à prendre en compte et qui nécessitent une analyse fine. Celle-ci est complexe, et nécessite de recourir à des scénarios. Un travail de veille pour les différents pays susceptibles d'être mis sous sanction dans un futur proche pourrait permettre une meilleure définition des régimes de sanction lorsque ceux-ci sont décidés par l'autorité politique.

Clarifier les objectifs pour sortir de toute logique punitive

Les sanctions doivent rester un outil incitatif et/ou dissuasif et non être utilisées à des fins punitives. Elles sont d'autant plus efficaces qu'elles sont associées à des demandes précises (retour à la démocratie, renoncement à un programme d'armement...), transmises clairement au gouvernement visé et connues de sa population.

Il doit être perçu que les sanctions seront levées une fois l'objectif initial atteint (réversibilité) et que la voie d'une sortie de crise reste ouverte (double approche). Sauf évolution du

Les sanctions internationales sont-elles efficaces ?

contexte, l'objectif affiché ne devrait pas changer en cours de route, sauf à décourager tout comportement coopératif du pays visé. Tout ceci nécessite le maintien d'un dialogue politique avec le gouvernement ciblé, chose d'autant plus difficile que le contexte est par évidence conflictuel entre les pays à l'origine et à destination des sanctions.

Envisager le calendrier des sanctions de façon stratégique

Ces précédents points tendent à privilégier une démarche par étapes, avec des renforcements successifs des sanctions selon l'évolution du contexte et les réactions du pays visé. Cette démarche progressive, la plus fréquente aujourd'hui, permet de mieux calibrer les sanctions à l'objectif recherché, de cibler les principaux responsables et de maintenir dans la durée le consensus diplomatique autour des mesures restrictives mises en place.

Toutefois, certaines voix divergent sur l'opportunité d'une telle stratégie. Selon le *Peterson Institute of Economics*, les processus progressifs permettent aux régimes visés d'adapter progressivement les moyens de contournement des sanctions. Chaque « train de sanctions » offrirait par ailleurs autant d'opportunités pour le régime visé de renforcer les sentiments nationalistes.

Le calendrier des sanctions doit donc être envisagé de façon stratégique, au même titre que le type de sanctions choisies. Les possibles effets pervers d'une démarche par étapes doivent être considérés, afin de les prévenir, au moyen d'une prise en compte de l'évolution du contexte local.

Associer des mesures incitatives

Selon les évaluations faites par le *Peterson Institute of Economics*, les effets économiques des sanctions sont généralement mesurés. L'impact moyen des sanctions prises entre 1987 et 2005

Les carnets du CAP

(bilatérales et multilatérales) sur le PIB des pays visés est estimé à 5% (et même 3,3% si on fait exception du cas très atypique de l'Irak, à qui les sanctions ont coûté un quart de son PIB, en partie du fait de la résorption des dépenses militaires). Ceci s'explique à la fois par une autolimitation par les auteurs des sanctions (crainte des conséquences humanitaires), par les difficultés de mise en œuvre et par la capacité d'adaptation des pays sanctionnés.

Dans ces conditions, un moyen d'augmenter le coût de la résistance du pays sanctionné est l'association de mesures incitatives, par exemple des promesses d'aide au développement et de débouchés commerciaux. C'était le sens des propositions faites par l'E3+3¹¹ à l'Iran en juin 2008, rappelées en annexe de la résolution 1929 (2010). Mais l'Iran les a repoussées, sans doute en raison des enjeux sécuritaires et géopolitiques attachés par les dirigeants iraniens à la poursuite du programme nucléaire.

La nécessité d'adapter le cadre juridique et administratif

- Par la prise en compte de l'impact pour notre économie :

Quel que soit l'enjeu sécuritaire à l'origine des sanctions, dont le risque de matérialisation est souvent éloigné dans le temps, le coût économique immédiat ou certain des sanctions doit rester soutenable pour chaque pays qui les met en œuvre. Il est rationnel de chercher à maximiser l'effet des sanctions en minimisant les effets négatifs pour sa propre économie. Préserver ses intérêts est d'ailleurs une condition pour pouvoir, le cas échéant, inscrire les sanctions dans la durée. Cela passe par exemple par la prise en compte, dès la définition des régimes de sanction, des risques de concurrence (voir un secteur économique du pays visé pris par des sociétés d'un pays tiers). La question se pose en priorité dans le cas des sanctions unilatérales, mais ne devrait pas être totalement ignorée dans le contexte des

Les sanctions internationales sont-elles efficaces ?

sanctions multilatérales, étant donné les zones d'ombres inévitables dans leur mise en œuvre.

- Par le pilotage interministériel :

En se diversifiant, les sanctions touchent à un nombre croissant de secteurs économiques. Le renforcement du contrôle implique de plus en plus d'acteurs (douanes, Trésor, contrôle bancaire et des assurances, police, gendarmerie, renseignement intérieur et extérieur) et d'activités (commerce international de biens mais aussi de services, services bancaires, assurances, investissements, services maritimes, ravitaillement).

Cette évolution rapide appelle à une adaptation continue de l'administration, dans la prise de décision dans le travail préparatoire aux sanctions (envoi des instructions à New York et Bruxelles) ainsi que dans la coordination interministérielle (nécessité d'une vue d'ensemble de la mise en œuvre des sanctions au niveau national). Elle nécessite le développement dans l'ensemble des administrations concernées d'une culture de « sécurité nationale », qui ne peut en matière de sanctions rester l'apanage des ministères des affaires étrangères et de la défense.

La proximité des sanctions avec le domaine pénal nécessite également un dialogue avec le juge, à la fois pour que les éventuels crimes à l'origine des sanctions ne restent pas impunis au moment de leur levée, et pour décider de la réaffectation des avoirs gelés.

Notes :

1. Les sanctions considérées ici sont celles utilisées par les Etats, les organisations régionales et la communauté internationale comme instrument de diplomatie internationale. Sont exclues les sanctions dans le domaine commercial (qui visent à modifier un comportement d'un Etat ou d'une entité jugé nuisible aux intérêts commerciaux de l'Etat qui les met en œuvre) ou encore celles prévues par l'UE dans le

cadre du pacte de stabilité et de croissance ou le traité sur la stabilité, la convergence et la gouvernance.

2.. A l'encontre de la Rhodésie du Sud (1966) et de l'Afrique du Sud (1977).

3. Douze régimes onusiens de sanctions sont actuellement en vigueur : Corée du Nord, Côte d'Ivoire, Irak, Iran, Liban, Libye, Liberia, RDC, Somalie/Erythrée, Soudan, Talibans et Al-Qaïda.

4. Au total ce sont plus de 20 pays visés aujourd'hui par des mesures restrictives de l'Union européenne.

5. Cf. par exemple les sanctions contre l'UNITA en Angola (1993-2002) et Al Qaeda (depuis 2000).

6. Selon les propos de Hans Blix en 2004 : « *The UN and the world had succeeded in disarming Irak without knowing it* ».

7. G.C. Hufbauer, J.J. Schott, K.A. Elliott et B. Oegg : *Economic Sanctions Reconsidered*.

8. D. Cortright et G. A. Lopez : *Smart Sanctions : Targeting Economic Statecraft*.

9. Côte d'Ivoire et Soudan par exemple.

10. Défaut de motivation, absence d'informations, violation d'autres droits de la défense, difficultés à obtenir la radiation.

11. Allemagne, Chine, Etats-Unis, Russie, France, Royaume-Uni et UE.