

Intitulé de l'épreuve : questions internationales

Nombre de copies : 3

Numérotez chaque page (dans le cadre en bas de la page) et placez les feuilles dans le bon sens.

Direction des Nations unies, des organisations internationales et de la francophonie

Paris, le 22 septembre 2021

Note à l'attention du Ministre
S/C du directeur de cabinet

A/S. Réunion sur la Birmanie au Conseil de sécurité des Nations : sanctions internationales, enjeux et bilan

La situation en Birmanie depuis la prise de pouvoir par la junte et la répression qui s'est abattue sur le pays est particulièrement préoccupante.

Le Conseil de sécurité des Nations unies organise prochainement une réunion au sujet de la Birmanie, et plus particulièrement de l'adoption d'un régime de sanctions concernant ce pays. Les sanctions internationales sont un outil politique et diplomatique de plus en plus utilisé en réponse à des situations de crise. Elles répondent à de nombreux enjeux et leur efficacité

N°

1.1.9

fait l'objet de débat.

Dans la perspective de la participation du Ministre à cette réunion au Conseil de sécurité, et alors que l'Union européenne a déjà adopté des mesures restrictives contre la Birmanie, la présente note a pour objet de :

- i) présenter les sanctions internationales et leurs principaux enjeux ;
- ii) dresser un bilan de leur impact, et esquisser quelques perspectives ;
- iii) proposer des éléments de position que le ministre pourra porter lors de la réunion.

I / Éléments de contexte : les sanctions internationales et leurs enjeux.

A / Les sanctions internationales, un outil politique et diplomatique

Les sanctions internationales sont des mesures restrictives adoptées au titre du chapitre VII (article 41) de la Charte des Nations Unies. Elles visent principalement à provoquer un changement de comportement de la part de l'entité visée dans le cadre d'une crise internationale.

Il s'agit notamment de lutter contre :

- des activités illicites ou criminelles ;
- des activités terroristes ;
- la prolifération des armes conventionnelles ou nucléaires ;
- des comportements belliqueux ou de déstabilisation menaçant la paix et

La sécurité internationale.

les régimes de sanctions utilisent un arsenal de mesures varié, comprenant :

- des sanctions économiques, financières et commerciales, telles que les restrictions à l'exportation ou les gels d'avoirs;
- des sanctions politiques, telles que la rupture de relations diplomatiques, la suspension de l'aide au développement ou les restrictions de voyages;
- des embargos sur les armes.

Ces mesures peuvent cibler des entités variées :

- Etats ou gouvernements;
- groupes non-étatiques;
- personnes morales (entreprises...);
- personnes physiques à titre individuel.

Elles sont adoptées par différents types d'acteurs, principalement les Nations Unies au niveau multilatéral, ainsi que les Etats à titre bilatéral. L'Union européenne (UE) peut transposer les sanctions onusiennes dans son droit mais également adopter ses propres mesures restrictives.

B) Principaux enjeux

les sanctions internationales affectent les équilibres diplomatiques et géopolitiques. Elles sont devenues un outil d'influence et de contre-influence. Les Etats-Unis s'en servent comme un outil de politique étrangère, pour maintenir des positions fortes, comme à l'encontre de Cuba. Elles sont également utilisées dans le cadre de la compétition stratégique entre grandes puissances, comme c'est le cas entre Etats-Unis et Europe, d'une part, et Chine et Russie, d'autre part. Les sanctions réciproques adoptées par l'UE et la Chine au cours de cette année en sont l'illustration.

La question de la coordination internationale est essentielle en matière de sanctions. Des régimes comme l'Iran ou le Venezuela se tournent ainsi régulièrement vers la Russie ou la Chine pour contourner les effets des sanctions américaines. Le droit de veto des membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies rend plus difficile cette coordination internationale, alors que la Russie et la Chine ont souvent des positions divergentes avec les trois autres membres permanents. L'extraterritorialité des sanctions américaines pose également question, notamment lorsque les États-Unis et l'UE n'ont pas des positions diplomatiques convergentes, comme c'est le cas au sujet de l'Iran et de son programme nucléaire.

II / Éléments de bilan des sanctions internationales

Alors que le Conseil de sécurité évoquera la question de l'adoption d'un régime de sanctions concernant la Birmanie, il convient de dresser un bilan de cet outil au regard i) de son impact par rapport aux objectifs fixés ; et ii) de ses conséquences involontaires. Quelques éléments de perspectives pourront être esquissés.

A / Une efficacité relative par rapport aux objectifs

La mise en œuvre des sanctions internationales est de plus en plus complexe. Les outils de contrôle de l'application des sanctions ne sont pas toujours adaptés aux spécificités et aux enjeux politiques de chaque contexte, qu'il s'agisse :

- des panels d'experts des Nations unies, dont l'indépendance peut être remise

Intitulé de l'épreuve : questions internationales

Nombre de copies : 3

Numérotez chaque page (dans le cadre en bas de la page) et placez les feuilles dans le bon sens.

en cause par l'influence de certains Etats membres, notamment la Chine ou la Russie;

- des cadres juridiques mis en place au sein des Etats pour assurer l'application effective des sanctions, qui demandent des outils juridiques adaptés et un pilotage interministériel fin.

Le manque de volonté politique de certaines entités peut également entraver la mise en œuvre des sanctions, comme dans le cas des sanctions adoptées par la ligue arabe contre la Syrie, qui n'ont pas été appliquées.

L'efficacité des sanctions internationales est de plus en plus sujette à débat. Plusieurs décennies de sanctions contre l'Irak de Saddam Hussein ont peu accompli au regard des objectifs fixés. Plusieurs facteurs sont à prendre en compte :

- la question de l'articulation des sanctions avec les autres outils politiques, économiques et diplomatiques existants. L'impact des sanctions par rapport aux autres mesures prises est complexe à évaluer. Cette articulation est pourtant cruciale, les sanctions ne pouvant être efficaces sans être coordonnées avec d'autres outils. La combinaison de sanctions avec des mesures incitatives, telles que des perspectives d'aide au développement ou de relations commerciales, pourrait être

N°

519

de nature à favoriser une meilleure efficacité des sanctions, afin qu'elles ne soient pas perçues uniquement comme des mesures punitives.

- la question de l'adaptabilité des sanctions aux spécificités de chaque crise, et notamment la possibilité de procéder à des allègements de sanctions lorsque des progrès sont constatés, et d'ajuster l'ampleur des sanctions à celle de la crise. Le manque de souplesse des régimes de sanctions en font un outil peu efficace au regard de la complexité des situations concernées.

- la question du caractère ciblé des sanctions, tant du point de vue des secteurs concernés que des entités visées. Elles ont peu de chances d'être efficaces lorsqu'elles sont perçues comme une punition collective et politique. L'adoption de sanctions contre les violations de droits de l'homme (loi Magnitsky) constitue un exemple d'objectif clair à viser qui pourrait être de nature à renforcer l'efficacité des sanctions.

Soixante après l'adoption des premières sanctions onusiennes contre la Rhodésie, le bilan de leur efficacité au regard des nombreux contextes où elles ont été mises en œuvre reste mitigé.

B/ Des conséquences involontaires

Les sanctions produisent des effets involontaires qui restreignent l'espace et l'accès humanitaires. En interdisant le accès à disposition de ressources économiques ou financières à des entités listées,

elles contraignent la capacité d'actions des ONG :

- la responsabilité pénale des ONG peut être engagée si elles violent un régime de sanctions, ce qui les conduit à procéder à de nombreuses mesures de contrôle, dans des contextes où l'espace humanitaire est de plus en plus restreint alors que les besoins ne cessent d'augmenter ;
- l'accès des ONG aux transferts bancaires, indispensables à la poursuite des activités humanitaires, est contrarié par les attitudes de surconformité des banques.

Les mesures de sanctions doivent ainsi être conciliées avec le respect du droit international humanitaire, cher à notre diplomatie. Celui-ci pose notamment le principe de non-discrimination de l'aide, qui implique que les bénéficiaires finaux de celle-ci ne soient pas contrôlés, donc ciblés, au regard des listes de sanctions. Les engagements pris par le Président de la République lors de la Conférence nationale humanitaire du 17 décembre 2000 en la matière sont très clairs.

Les sanctions peuvent également avoir un impact négatif sur notre économie, notamment lorsque nos entreprises sont contraintes de cesser leurs activités commerciales avec des pays ou entités sanctionnés. La position de Total en Birmanie fait à cet égard l'objet d'une attention particulière.

III/ Eléments de position

Au regard des enjeux présentés et du bilan dressé par la présente note, s'agissant de l'adoption éventuelle d'un régime de sanctions* concernant la Birmanie, le ministre pourra porter les positions suivantes :

* en union

N°
719

- La France condamne fermement toute prise de pouvoir par la force, atteinte à la démocratie et violation des droits de l'homme. Elle soutient l'utilisation de tous les outils à disposition de la communauté internationale pour agir contre les auteurs de telles actions. Elle pourrait donc envisager de soutenir l'adoption d'un régime de sanctions concernant la Birmanie par les Nations unies.
- Ce régime de sanctions devra être ciblé, adapté au contexte birman et revu régulièrement. Les mesures adoptées devront viser à avoir un effet incitatif sur les entités et individus visés. Les violations des droits de l'homme devront faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de ce régime, le respect des droits de l'homme étant une priorité de l'action diplomatique de la France.
- Le régime de sanctions visera à fixer des objectifs politiques clairs à la junte au pouvoir et à maintenir des perspectives d'ouverture. Il cherchera à encourager le dialogue politique, la recherche d'une sortie de crise et la mise en place d'une transition démocratique. Il pourra ainsi être ajusté si des progrès sont constatés.
- Les sanctions adoptées par les Nations unies veilleront à être cohérentes et articulées avec celles déjà en vigueur au sein de l'Union européenne. Elles devront être soutenues et appliquées par tous les membres des Nations unies, y compris la Chine. Une coordination internationale est indispensable pour que les sanctions aient une chance d'être efficaces.

Intitulé de l'épreuve : Questions internationales

Nombre de copies : 3

Numérotez chaque page (dans le cadre en bas de la page) et placez les feuilles dans le bon sens.

• Le régime de sanctions ne devra pas porter atteinte à l'accès humanitaire. La préservation de l'espace humanitaire, "patrimoine commun" selon les propos du Président de la République, et le respect du droit international humanitaire, sont des valeurs chères à la diplomatie de la France. Afin que l'adoption de sanctions ne porte pas atteinte à ces principes, le régime devra prévoir un mécanisme robuste de dérogations dont pourront bénéficier les acteurs humanitaires. Celui-ci fera l'objet de concertations régulières avec les ONG humanitaires afin de garantir qu'il correspond à la réalité du terrain. La France pourra jouer un rôle moteur, aux côtés de l'UE, pour faire avancer ce dialogue. 1.

Le directeur

Visas : ASD ; DUE ; DJ ; CDCS ; AS.

N°

99
2017



A series of horizontal lines for writing, spanning the width of the page.

N°
... / ...

OHAYON

LYNTIA

N°

... / ...

