



Eurocrise  
8 rue de Bellefond  
75009 Paris  
Tél. : 33 (0)1 49 49 01 23  
Fax : 33 (0)1 49 49 01 21  
[www.eurocrise.com](http://www.eurocrise.com)  
[eurocrise@eurocrise.com](mailto:eurocrise@eurocrise.com)

**Etude Prospective et Stratégique n° 2014-10 :**  
**« Pertinence des sanctions/rétorsions au XXIème siècle :**  
**Mutations, objectifs et moyens.»**

**Synthèse**

**Le 29 avril 2015**

---

- **Définition retenue**

---

Les courants des différentes disciplines concernées ainsi que leurs auteurs regroupent sous le terme de « sanction » les pratiques les plus diverses. Cette étude, centrée sur la pratique en relations internationales, a choisi retenir une acception assez large, tout en excluant les actions purement militaires (qui sont cependant considérées comme des sanctions au regard de l'article 42 de la Charte des Nations Unies) et les sanctions sectorielles (commerciales, sportives, etc.) : **seront donc entendues comme sanctions des actions internationales coercitives, dans le cadre d'une politique étrangère globale, sans emploi de la force en action cinétique directe.** L'étude a donc considéré que les actions mises en place par des Etats hors du cadre des institutions internationales s'apparentent bien à des sanctions. En effet, une attitude inverse aurait conduit à exclure l'étude des sanctions appliquées de façon unilatérale par les Etats-Unis (or, le poids des Etats-Unis conduit à imposer ses régimes de sanctions à l'ensemble de la communauté internationale), ou encore décidées par des Etats de façon concertée mais hors d'un cadre institutionnel (cas des sanctions contre la Russie).

- **Pratiques en matière de sanctions internationales**

---

L'évaluation de la réussite ou non des sanctions internationales est un sujet extrêmement débattu dans le domaine de la géopolitique et qui a fait l'objet de nombreuses recherches. Si les chercheurs français ont tendance à être relativement pessimistes quant à l'efficacité des sanctions, dans le monde anglo-saxon, l'attitude est passée d'un pessimisme marqué dans les années 1960-1970 à un relatif optimisme à partir des années 1980. Toutefois, le débat sur l'efficacité des sanctions reste vif aux Etats-Unis. L'étude la plus célèbre sur les régimes de sanctions, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy* (2007) évalue leur taux de succès à 34 %. Plus intéressant, elle livre quelques enseignements sur les conditions de succès : les sanctions fonctionnent mieux lorsque l'objectif n'est pas trop ambitieux, et lorsqu'elles visent des régimes démocratiques plutôt que des régimes autoritaires ; l'impact économique des sanctions n'est pas vraiment un critère déterminant ; la combinaison de différentes sanctions est préférable à une sanction isolée, et enfin, le temps joue en défaveur des régimes de sanctions.

Le choix d'examiner ensuite quelques exemples, forcément succincts, tient à la volonté de mieux comprendre les processus et évolutions à l'œuvre sur le moyen terme lorsqu'un régime de sanction est mis en place. Les critères de sélection de ces cas ont porté sur les acteurs, qui ont été choisis de façon à en présenter une grande diversité. Chacune de ces études de cas a cherché à évaluer les effets des régimes de sanctions et leur degré d'efficacité, les obstacles rencontrés et les facteurs qui ont favorisé le succès ou l'échec des régimes de sanctions.

Pour des Etats à l'économie et à la puissance modeste (Birmanie, Guinée-Bissau), on constate que l'environnement régional et l'attitude des voisins directs ont un impact majeur sur l'efficacité du régime de sanction. C'est moins le cas pour de plus grandes puissances, dont les connections avec l'environnement international sont plus diversifiées (Iran, Russie).

Dans l'ensemble, la décision rapide d'imposer des sanctions, la clarté des objectifs et la coordination entre les différents acteurs sont des facteurs importants de succès. Certains régimes de sanction ont ainsi été rendus totalement illisibles (et notamment pour les Etats cibles) du fait des divergences entre acteurs (Soudan, Birmanie). Les politiques d'influence des différents Etats ou organisations prennent alors souvent le pas sur la recherche d'une solution. Des sanctions sont donc appliquées pour différents motifs, par différents acteurs aux objectifs

divergents. On peut noter que les sanctions symboliques sont loin de jouer un rôle négligeable, même si leur impact n'est pas quantifiable.

Enfin, les sanctions contre les acteurs non-étatiques se révèlent, paradoxalement, assez efficaces, contrairement à l'idée qui voudrait que les Etats soient démunis face aux groupes non-étatiques. Si ces sanctions n'ont que peu d'effet dissuasif sur les acteurs en dernier ressort, elles permettent toutefois de limiter les moyens financiers des groupes et personnes incriminées, en les isolant, parfois de façon très significative.

L'examen des acteurs mettant en œuvre des sanctions vient renforcer cette compréhension, en montrant comment leur fonctionnement influe sur la mise en œuvre politique et pratique des régimes de sanction. L'ONU est l'acteur central en matière de sanctions, puisque le Conseil de Sécurité décide de sanctions non-militaires sur la base de l'article 41 du Chapitre VII de la Charte. Les sanctions s'apparentent à des mesures d'exception, d'urgence, et ne sont pas des mesures pénales. Comme il s'agit de prévenir et de restreindre, de manière discrétionnaire, les actes qui tendent à menacer la paix, le Conseil de Sécurité n'a donc pas de justification à apporter. Suite aux nombreuses critiques qui se sont élevées contre les régimes de sanctions mis en place dans les années 1990 (Irak en particulier), l'ONU a considérablement revu et affiné ses mécanismes : ciblage des sanctions, création de Comité des Sanctions assortis de Comités d'Experts sur le terrain, mise en place de procédures (Point focal et Médiateur) pour les demandes de radiation pour les individus et entités.

Chargés d'appliquer les sanctions onusiennes, les Etats mettent en place des régimes de sanctions en général calqués sur ceux-ci, avec quelques mesures additionnelles. Pour les Etats-Unis, le cas est différent, puisque qu'ils appliquent des sanctions sur près de la moitié des pays du monde, au titre d'une législation extraterritoriale que leur permet l'usage mondial du dollar et la maîtrise d'une grande partie des flux de l'économie mondiale. Les institutions régionales, comme c'est le cas pour l'UE, peuvent également appliquer des régimes de sanctions particuliers.

#### • **Préconisations en matière de sanctions internationales**

Ces différents angles d'analyse permettent alors de dresser un tableau des conditions politiques devant permettre la mise en place d'un régime de sanctions dans les meilleures conditions – et avec les meilleures chances de succès : définition d'objectifs pertinents, facteurs de réussite, facteurs d'échec possibles, pour finir avec un guide de réflexion politique sur l'opportunité de mettre en place un régime de sanction. Le raisonnement s'effectue d'abord en termes de possibilités : Quels sont les objectifs politiques visés précisément ? Quels sont les facteurs de puissance du pays-cible ? Quels sont les alliés susceptibles de participer à ces sanctions ? Quelles sont les suites envisageables ? Le raisonnement se concentre ensuite sur les effets : Quels sont les effets recherchés ? Quels sont les effets non-désirés possibles ? Quels sont les effets systémiques possibles à moyen terme ? Quels seraient les effets de l'absence de sanctions ?

Enfin, le rôle de la Défense est abordé dans un chapitre spécifique, pour en tirer diverses pistes d'action possibles. Tout d'abord, il faut constater que ni le terme « sanction » ni le terme « embargo » n'apparaissent dans les documents de doctrine (à l'exception de la *RDIA 006 Intimidation stratégique*, qui n'a donc pas valeur doctrinale mais de réflexion). Or, les deux tiers des opérations françaises se déroulent dans un contexte où leurs adversaires potentiels sont sous régime de sanction. Les sanctions internationales peuvent donc être utilisées pour restreindre les moyens et les capacités de nos adversaires, ainsi que pour saper leur légitimité. Dans ces trois cas (moyens, capacités, légitimité), les effets des sanctions ne

seront sans doute pas primordiaux, mais ils peuvent contribuer à affaiblir l'adversaire en combinaison avec d'autres moyens. Les sanctions pourraient donc être mieux prises en compte dans la doctrine.

En amont, le ministère de la Défense pourrait utilement participer, au niveau national, à la définition des objectifs des sanctions et de leurs effets. Tout comme le ministère des Finances et le ministère des Affaires étrangères apportent leur expertise sur la politique de sanction suivie par la France, il importe que le ministère de la Défense participe à l'élaboration de celle-ci. Outre son indiscutable expertise sur la géostratégie en général, le ministère est directement concerné car, d'une part, un large pan des sanctions concerne les armes (transferts, utilisation, formations...), et d'autre part, en cas d'échec du régime de sanction et de dégradation de la situation, c'est aux armées que reviendra le rôle principal.

En ce qui concerne la participation et le soutien à la mise en œuvre des politiques de sanctions, le ministère de la Défense a plusieurs rôles à jouer. Il pourrait ainsi améliorer sa participation à la politique française en créant un point de contact « sanctions », visible et clairement identifiable. Ce point de contact pourrait être la référence « Défense » pour les autres ministères, pour Interpol, les organismes de l'UE, mais aussi pour les opérateurs économiques ayant des questions spécifiques. La visibilité des actions du ministère bénéficierait à posséder une page Internet dédiée comme le font le ministère des Affaires étrangères et plus encore, le ministère de l'Economie, mais aussi le Conseil de Sécurité. Sur le théâtre, les armées peuvent être chargées de s'assurer du respect des sanctions décrétées par l'ONU. Des pistes peuvent être dégagées pour cette mission : une définition plus précise des mandats des opérations de maintien de la paix sur la question des sanctions, l'identification de besoins capacitaires spécifiques propres à chaque mission, l'identification des procédures à clarifier, l'identification des formations nécessaires, ou encore l'apport d'une aide directe à l'Etat hôte pour la lutte contre les trafics. La participation de la Force peut être tout à fait décisive en matière de soutien aux embargos sur les armes, vu son expertise particulière. Cette compétence, comme celles développées par les unités de fouille opérationnelle, peut également s'appliquer à tout type d'embargo. Les procédés seront les mêmes, mais devront probablement s'enrichir de d'expertises externes propres au secteur considéré. Le soutien aux Groupes d'Experts sur le théâtre doit également être mentionné. Enfin, il serait nécessaire d'amorcer une réflexion sur le volet cyber des sanctions. Le cas du cyber est encore extrêmement peu traité en matière de sanctions. Pour sa part, le ministère de la Défense mène déjà des réflexions assez poussées sur le lien entre cyber et conflictualité. Il participe également à des groupes de haut niveau sur le cyber. Il est, dès lors, très bien placé pour commencer à réfléchir à l'inclusion d'aspects cyber dans les régimes de sanction, sous deux angles principaux : comment sanctionner au niveau international des actions cyber condamnables et le cyber peut-il servir comme outil de sanction ?

## • Conclusion

Mis en œuvre dans les années 1990 de façon parfois indiscriminée, les régimes de sanctions ont depuis connu des évolutions considérables, tentant de prendre en compte à la fois les besoins humanitaires et, depuis quelques années, les droits des individus. La pratique se dirige de plus en plus vers un ciblage des individus, et non plus des Etats de façon indiscriminée. Dès lors, l'impact sur nos économies – l'un des reproches adressés aux régimes de sanctions – peut être réduit et la mondialisation, dont il est souvent estimé qu'elle rendrait impossible tout régime de sanction, pourrait au contraire s'avérer un atout : c'est parce que les systèmes de

---

paiement sont internationaux que leur blocage peut être mondial. En la matière, la régionalisation pourrait, au contraire, être un obstacle (juridique, matériel, en termes de transmission des informations) à l'application de sanctions mondiales.

On peut toutefois affirmer que leur efficacité, toujours sujette à controverse, tend à augmenter... et surtout dans la mesure où les effets réellement contre-productifs, pour ne pas dire dramatiques, sont désormais mieux pris en compte. Leurs effets politiques sont en revanche toujours aussi discutés. L'un des travers des opposants aux sanctions est de considérer que les sanctions « ne marchent pas » parce que les objectifs politiques ne sont pas atteints (ou sont atteints par d'autres moyens). Or, les sanctions à elles seules ne peuvent pas (ou très difficilement) atteindre des objectifs politiques, et c'est justement la combinaison de ces moyens qui permet d'atteindre un effet politique heureux. Le raisonnement inverse est tout aussi vrai : dire que « les sanctions marchent », c'est oublier tout le travail diplomatique qui a été fait en parallèle, sans compter les efforts qui ont pu être faits sur la société civile, le développement économique, etc. Le risque principal serait de substituer une politique de sanction à une véritable politique étrangère, là où, au contraire, la politique de sanction ne devrait être qu'un outil parmi d'autres. Trop souvent, les politiques de sanctions, au niveau supra-national, ont été décorrélées des négociations politiques.

La réflexion en termes d'efficacité générale n'est donc pas la bonne approche. La juste réflexion devrait se concentrer sur le fait de savoir si le coût est supérieur aux avantages. Cette étude a donc cherché à se concentrer sur une finalité pratique, à savoir, déterminer dans quelle mesure, quand et avec quelles limites les sanctions peuvent être un outil utile dans la réduction d'une situation conflictuelle.