

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

Rapport final

Le 29 avril 2015

Sommaire

1.	Méthodologie.....	4
1.1.	Attendus de l'étude.....	4
1.2.	Définition retenue.....	5
1.3.	Démarche.....	6
2.	Etat des recherches académiques sur les sanctions internationales.....	8
2.1.	L'évaluation du succès des régimes de sanctions par l'Institut Peterson.....	9
2.1.1.	Démarche et méthodologie utilisée.....	9
2.1.2.	Enseignements et facteurs de succès.....	9
2.1.3.	Applications contemporaines.....	14
2.1.4.	Limites et critiques de ce modèle.....	14
2.2.	L'efficacité des sanctions.....	15
2.2.1.	Respect des régimes de sanction.....	15
2.2.2.	Efficacité politique.....	15
3.	Etudes de cas.....	18
3.1.	Les longues sanctions contre la Birmanie.....	18
3.1.1.	La mise en place de régimes de sanctions non coordonnés.....	18
3.1.2.	Un régime de sanctions partiel.....	19
3.1.3.	Des effets non-désirés importants.....	20
3.1.4.	Evaluation du succès des sanctions.....	20
3.2.	Les sanctions contre la Russie.....	21
3.2.1.	La mise en place des sanctions.....	21
3.2.2.	La réponse russe.....	22
3.2.3.	Les effets sur la Russie.....	23
3.2.4.	Les modèles probabilistes appliqués à la Russie.....	24
3.3.	Des sanctions peu lisibles au Soudan.....	26
3.4.	Les sanctions en Guinée-Bissau.....	28
3.5.	Des sanctions comme outil de négociation : le cas de l'Iran.....	29
3.5.1.	Des sanctions durablement installées.....	29
3.5.2.	Effets des sanctions.....	30
3.6.	Les acteurs non-étatiques, nouveaux acteurs des régimes de sanctions.....	31
4.	Les acteurs mettant en place des régimes de sanctions.....	36
4.1.	Les acteurs nationaux.....	36
4.1.1.	La France.....	36
4.1.2.	Les Etats-Unis.....	37

4.2.	Les organisations internationales.....	39
4.2.1.	Les Nations Unies	40
4.2.2.	Un acteur régional : l'exemple de l'Union européenne.....	46
5.	Typologies des caractéristiques des régimes de sanctions.....	52
5.1.	Causes des sanctions et objectifs poursuivis.....	52
5.2.	Les types de sanctions mises en place, leur efficacité et leurs effets non-désirés.....	54
5.2.1.	Sanctions symboliques.....	54
5.2.2.	Sanctions diplomatiques	55
5.2.3.	Sanctions économiques et commerciales.....	56
5.2.4.	Sanctions financières.....	58
5.2.5.	Sanctions militaires ou ayant trait au domaine de la défense et de la sécurité.....	60
5.2.6.	Effets non désirés globaux d'un régime de sanctions	62
5.3.	Synthèse des sanctions par émetteurs et types de cible.....	64
5.4.	Possibilités d'amélioration par types de sanction	66
6.	Critères de décision politique et facteurs de réussite	70
6.1.	Sélection des objectifs des sanctions	70
6.2.	Facteurs favorisant la réussite	71
6.3.	Facteurs limitant la réussite	72
6.4.	Critères de décision.....	73
7.	Rôle de la Défense dans les régimes de sanctions.....	77
7.1.	Les sanctions dans la doctrine française	77
7.2.	Les actions possibles.....	82
7.2.1.	Aide à la définition des objectifs des sanctions et de leurs effets.....	82
7.2.2.	Participation et soutien à la mise en œuvre des politiques de sanction.....	82
7.2.3.	Amorce d'une réflexion sur le volet cyber des sanctions	87
8.	Conclusion	89
9.	Bibliographie.....	90

1. Méthodologie

1.1. ATTENDUS DE L'ETUDE

- **Expression du besoin et problématique**

Les régimes de sanctions mis en place par le Conseil de sécurité de l'ONU, l'Union Européenne ou les Etats (de manière autonome), visent à exercer une contrainte politique et/ou matérielle sur un acteur pour obtenir un effet par ailleurs. Si la pratique des sanctions s'est affinée depuis la crise irakienne des années 1990, leur efficacité fait l'objet de nombreux débats. De nombreux défis actuels (multiplication des sanctions autonomes, effet limité des sanctions individuelles, complexité du contrôle, dimension régionale croissante...) font douter de leur pertinence dans les prochaines décennies. Dans ce contexte, des évolutions des régimes de sanction sont possibles à moyen et long terme.

- **Résultats escomptés**

Après avoir analysé les évolutions possibles, probables et souhaitables des régimes de sanctions, l'étude devra fournir un éclairage approfondi sur les moyens opérationnels dont pourraient se doter les Etats et/ou les organisations multinationales pour améliorer l'efficacité des régimes de sanctions. L'étude déterminera en particulier la place que pourraient prendre les forces armées et de sécurité dans la mise en œuvre des régimes de sanction futurs.

En conclusion, les travaux devront répondre à trois questions principales, la troisième constituant le cœur de l'étude :

1. A la lumière des enseignements tirés de l'histoire récente, au XXIème siècle les politiques internationales (voire bilatérales) de sanctions/rétorsions (économique, juridique, diplomatique...) sont-elles pertinentes pour résoudre les différends entre Etats? Quelles sont les mutations probables, possibles, souhaitables de ces instruments? Les éléments de contexte déterminants suivants seront particulièrement pris en compte :

- *accélération de la mondialisation : facilités de contournement des sanctions, complexité réelle, jeu à somme négative...*

- *fin de la domination occidentale : évolution des aspects normatifs, justification d'universalité, nouveaux schéma politiques et stratégies de résolution des différends...*

- *volatilité et instabilité mondiales: multiplicité des acteurs non étatiques, évolution des marges de manœuvre (judiciarisation des décisions au niveau européen...), place et médiatisation d'une « bonne conscience humanitaire »...*

2. Dans ce nouveau contexte, quelles pourraient être les (nouvelles ?) conditions d'évaluation du succès des régimes de sanctions et donc l'objectif final à attendre via ces sanctions ? *Importance du projet politique et de l'approche globale, nature et forme des sanctions, combinaison, dimension temporelle...*

3. Enfin, les Etats et les organisations multinationales doivent ils disposer de nouveaux outils pour s'adapter aux régimes de sanction futurs? Quelles pourraient être les nouvelles responsabilités des forces armées et de sécurité dans ce paysage ?

Ne pas limiter, a priori, la gamme des possibles : soft power, nouvelles technologies, opérations ciblées, clandestines,... On étudiera en particulier comment développer/adapter les outils actuels dont disposent les Etats et organisations internationales pour répondre à ces objectifs : ciblage systémique, intelligence culturelle, cadre juridique, communication

1.2. DEFINITION RETENUE

Les courants des différentes disciplines concernées ainsi que leurs auteurs regroupent sous le terme de « sanction » les pratiques les plus diverses.

La notion de sanction est évidemment très débattue en droit international public. Certains¹ considèrent que la notion de sanction est étroitement associée à celle de droit : le droit n'existe que parce qu'il y a sanction. D'autres² en revanche estiment que la sanction permet de garantir l'application du droit, mais qu'elle ne conditionne pas son existence même. Dans tous les cas, la sanction vient répondre à un acte illicite au regard du droit international. Le droit international distingue également les représailles et les rétorsions, toutes deux mises en œuvre par les Etats de façon « décentralisée », c'est-à-dire hors du cadre d'une juridiction internationale. Là encore, les distinctions sont nombreuses, mais on peut dans l'ensemble considérer que *«là où les représailles apportent une réponse illicite à un acte illicite préalable, les rétorsions, elles, répondent de manière licite à un acte préalable, licite ou illicite. La distinction entre les deux types de mesures ne se fonde pas sur la légalité de l'acte auxquelles elles répondent mais sur la nature, licite ou non, de la réponse³ »*. La notion de contre-mesure, apparue au cours du XXème siècle, se précise quant à elle dans les années 1970, pour finir par désigner une réaction étatique à un acte illicite.

En relations internationales, la notion de sanction est plus floue, et la pratique l'est encore davantage. Suivant le degré de bonne foi des Etats, peuvent être considérées comme sanctions toutes réactions à un acte ou une attitude jugés déplaisants. Aussi, cette étude, centrée sur la pratique, a-t-elle décidé de 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 dues à des infractions dans certains secteurs particuliers (sanctions commerciales de l'Organisation Mondiale du Commerce, sanctions prévues par certains Traités multilatéraux, sanctions d'organismes internationaux dans leur seul domaine, sans corrélation avec une politique étrangère : Aviation civile, Bureau international du Travail, aspects purement juridiques, 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

¹ Voir par exemple Hans Kelsen ou John Austin.

² A l'instar de Monique Chemillier-Gendreau, Louis Cavaré ou encore Prosper Weil. Cités dans AUSLENDER, Jérôme. *Les sanctions non-militaires des Nations-Unies : fondements, mise en œuvre et conséquences pour les Etats-tiers et les droits de la personne*. Thèse de Doctorat en Droit International Public, septembre 2006, p. 9.

³ Idem, p. 13.

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 du monde), ou encore décidées par des Etats de façon concertée mais hors d'un cadre institutionnel (cas des sanctions contre la Russie).

1.3. DEMARCHE

L'examen de l'abondante littérature existante a permis en premier lieu de dégager des points de consensus dans les débats, parfois vifs, qui ont animé la recherche sur les sanctions internationales depuis une trentaine d'années.

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 :

- Un cas de régime fort mais non menaçant : la Birmanie
- Enfin, le cas de la Russie s'est imposé en raison de la taille et de la puissance de l'acteur visé. Ce cas est de plus révélateur des nouvelles tendances en matière de régimes de sanctions : plus ciblées, plus financières.
- Un cas de régime affaibli : le Soudan
- Un cas de régime venant juste d'accéder au pouvoir grâce à un coup d'Etat : la Guinée-Bissau
- Un cas où un régime fort est perçu comme menaçant car soupçonné de chercher à bouleverser les équilibres régionaux. L'Iran, par l'ampleur des sanctions tout comme l'importance des mesures prises par le régime pour atténuer l'effet de celles-ci (ce qui est moins le cas du régime nord-coréen) s'est imposé.
- Quelques cas d'acteurs non-étatiques : groupes armés en République Démocratique du Congo, Al Qaïda, Daech.

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.

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.

Un examen des sanctions par type a ensuite été conduit, de façon à mieux appréhender leurs points forts, points faibles, avantages et inconvénient de chacune, ainsi que leurs limites.

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.

Enfin, le rôle de la Défense est abordé dans un chapitre spécifique, partant de la doctrine en vigueur, pour en tirer diverses pistes d'action possibles pour les forces armées en matière de régime de sanctions, en termes de définition d'objectifs, de mise en œuvre, de contrôle, ou encore concernant de nouvelles sanctions possibles.

2. Etat des recherches académiques sur les 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.

En France, le pessimisme est plutôt de mise quant à l'efficacité des sanctions. Ainsi, Bertrand Badie estime que « *le grand problème tient au fait que la mondialisation enlève une partie de son efficacité au régime des sanctions, et donc risque de le conduire d'autant plus à l'échec. Notons dès à présent qu'il est rare de trouver dans la période immédiatement contemporaine des sanctions qui aient abouti à des résultats probants*⁴ ». Il continue en expliquant pourquoi, à son avis, les sanctions n'aboutiraient que rarement à des résultats : « *La mondialisation offre une palette beaucoup plus large de substitutions : lorsqu'un groupe d'Etats sanctionne un gouvernement déviant, celui-ci peut trouver dans l'extrême variété des autres Etats des moyens de compenser la pression ou la privation dont il est victime. La Chine, en particulier, excelle dans l'accomplissement de ce rôle de substitution. La même mondialisation favorise aussi les pratiques de contournement : les groupes multinationaux, les acteurs transnationaux servent de support à des stratégies qui permettent d'éviter les effets les plus néfastes des sanctions prises par les Etats. L'autonomie gagnée par ces acteurs non étatiques (...) leur permet sur ce plan d'être efficaces. Enfin, la sanction, paradoxalement, se révèle plus efficace sur les Etats riches que sur les Etats pauvres, dans la mesure où elle crée chez les premiers de vraies privations et donc des mobilisations protestataires chez ceux qui en sont victimes. Dans un contexte de pauvreté, allié en plus à l'autoritarisme, la sanction est aisément récupérée par le gouvernement visé, qui dénonce les acteurs répressifs comme des sources illégitimes du malheur de leur peuple. Il est donc bien difficile, pour toutes ces raisons, de trouver un avenir diplomatique radieux à cette pratique, qui pourtant est au centre de toutes les rhétoriques politiques d'aujourd'hui.* ».

Dans le monde anglo-saxon, l'attitude est passée d'un pessimisme marqué à l'encontre de l'efficacité des sanctions dans les années 1960-1970 à un relatif optimisme à partir des années 1980⁵. Toutefois, le débat sur l'efficacité des sanctions reste vif aux Etats-Unis. Même s'il estime que bien trop souvent, les sanctions nuisent aux intérêts économiques américains sans changer le comportement de la cible des sanctions⁶, Richard Haass n'en demeure pas moins convaincu de leur intérêt dans certains cas et sous certaines conditions.

⁴ BADIE, Bertrand. La sanction internationale est plus associée à la puissance qu'au consensus. *Le Monde*. 16 décembre 2011.

⁵ PAPE, Robert A. Why Economic Sanctions Still Do Not Work. *International Security*. Vol. 23, n°1, été 1998, p. 66.

⁶ HAASS, Richard N. *Economic Sanctions: Too Much of a Bad Thing*. Brookings Policy Brief Series, n°33, juin 1998. Position exprimée également dans son ouvrage *Economic Sanctions and American Diplomacy*. Council on Foreign Relations Press, 1998.

2.1. L'ÉVALUATION DU SUCCÈS DES RÉGIMES DE SANCTIONS PAR L'INSTITUT PETERSON

2.1.1. Démarche et méthodologie utilisée

La recherche la plus célèbre en matière de sanctions internationales est celle conduite par l'Institut de recherche Peterson en Economie Internationale depuis 1982. En 1983, une première publication, *Economic Sanctions in Support of Foreign Policy Goals*, tentait de montrer qu'à rebours de l'opinion communément admise, les sanctions pouvaient être efficaces. En décembre 1990, les auteurs de ce travail témoignèrent devant le Congrès à propos de l'Irak, estimant que les sanctions pouvaient forcer Saddam Hussein à se retirer du Koweït, même si cela pouvait prendre un à deux ans. De l'avis de l'un de ses principaux contradicteurs⁷, ce travail eut une influence considérable sur les politiques de sanctions américaines, y compris dans le débat entre usage de la force et usage des sanctions contre l'Irak en 1991. En 1995, parut l'ouvrage majeur *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, qui étudiait en détail 103 cas de régimes de sanctions. Ce travail a été actualisé à deux reprises, la troisième et dernière version de 2007 prenant désormais en compte 204 cas de sanctions décidées entre 1914 et 2007⁸.

Pour mesurer le succès (ou non) des régimes de sanctions, les auteurs ont utilisés deux grilles notant de 1 à 4 :

- Le résultat politique :
 - Echech ;
 - Incertain, mais avec des effets positifs possibles ;
 - Réalisation partielle des objectifs fixés ;
 - Succès, dans le sens où les objectifs ont été largement ou entièrement atteints.
- La contribution des sanctions à ce résultat :
 - Contribution négative (les effets non-désirés l'emportent) ;
 - Peu ou pas de contribution ;
 - Contribution substantielle ;
 - Contribution décisive.

En multipliant le résultat obtenu dans ces deux grilles, on obtient une évaluation (de 1 à 16) du degré de succès des régimes de sanctions. Les auteurs parlent de « succès » à partir d'une note égale ou supérieure à 9.

2.1.2. Enseignements et facteurs de succès

Au total, l'Institut évalue les cas de succès des régimes de sanctions à 34 %.

⁷ PAPE, Robert A. Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*. Vol. 22, Issue 2, automne 1997, p. 92.

⁸ HUFBAUER, G. C. SCHOTT, J. J. ELLIOTT, K. A. OEGG, B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Peterson Institute for International Economics, 3^{ème} édition, 2007.

Il en ressort que :

- ♦ Les sanctions fonctionnent mieux lorsque l'objectif n'est pas trop ambitieux.

Cette modélisation retient cinq ensembles d'objectifs qui peuvent être recherchés :

- Des changements modestes dans la politique (droits humains, persécutions religieuses, soutien au terrorisme avant le 11 Septembre) ;
- Un changement de régime et de politique ;
- L'arrêt d'aventures militaires ;
- La réduction du potentiel militaire du pays-cible (typiquement, les armes de destruction massive) ;
- D'autres changements politiques majeurs (retrait d'un territoire occupé, changement d'alliance).

Ainsi, la demande de libération d'un prisonnier politique est couronnée de succès dans la moitié des cas⁹. Lorsqu'il s'agit de stopper une aventure militaire, les chances de succès sont réduites à 21 %.

Policy goal	Success cases	Failure cases	Total	Success ratio (percent of total)
Modest policy changes	22	21	43	51
Regime change and democratization	25	55	80	31
Disruption of military adventures	4	15	19	21
Military impairment	9	20	29	31
Other major policy changes	10	23	33	30
All cases	70	134	204	34

- ♦ La probabilité de succès varie aussi en fonction du régime politique visé.

L'ouvrage se base sur la base de données Polity IIIId du *Center for Systemic Peace*¹⁰, très utilisée par les chercheurs pour classer les pays en fonction de leur degré d'ouverture à la démocratie. Cette base évalue le degré de démocratisation (à l'époque de la publication de l'ouvrage) en fonction de cinq critères :

- Les relations entre la tête de l'Etat et les strates subordonnées ;
- Le degré d'inégalité entre les strates ;
- Les relations institutionnelles entre supérieurs hiérarchiques ;
- Les modalités de recrutement à des positions supérieures ;

⁹ Idem, p. 159.

¹⁰ <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>

- Les bases de la légitimité (personnelle, procédurale, etc.).

L'ouvrage retient trois catégories d'Etats : les démocraties, les « anocracies » (Etats faillis, pouvoirs peu légitimes, avec forte corruption et/ou absence d'autorité centrale) et les autocraties. Il en ressort que les démocraties sont ainsi plus « sensibles » aux pressions, les sanctions étant efficaces contre elles dans 47 % des cas, et même dans 69 % des cas lorsque l'objectif est d'obtenir des changements politiques modestes.

Policy goal	Autocracy	Anocracy	Democracy
Modest policy changes	39	50	69
Regime change and democratization	23	28	78
Disruption of military adventures	33	11	25
Military impairment	37	50	0
Other major policy changes	9	67	29
All cases	28	34	47

♦ *L'impact économique des sanctions n'est pas vraiment un critère déterminant*

En général, la taille économique du pays appliquant les sanctions est largement supérieure à celle du pays cible : le PNB du premier est 10 fois supérieur à celui du second dans 80 % des cas, et même plus de 100 fois supérieur dans la moitié des cas. Toutefois, cette supériorité économique ne garantit pas le succès : le taux de succès ne varie guère quelle que soit la disparité économique entre les deux pays. Pour résumer, les grands pays sont plus enclins à utiliser les sanctions économiques, mais cela ne préjuge pas de leur taux de succès.

Dans les cas de sanctions ayant atteint pleinement leurs objectifs après 1945, les coûts économiques pour le pays sanctionné ont été les suivants :

- Sanctions américaines contre les Pays-Bas (1948-1949) : 0,2 % du PNB ;
- Sanctions soviétiques contre la Finlande (1958-1959) : 1,1 % du PNB ;
- Sanctions américaines contre Ceylan (1961-1965) : 0,6 % du PNB ;
- Sanctions américaines contre l'Inde (1965-1967) : 0,08 % du PNB ;
- Sanctions américaines contre Taiwan (1976-1977) : 0,1 % du PNB ;
- Sanctions sud-africaines contre le Lesotho (1982-1986) : 5,1 % du PNB ;
- Sanctions américaines contre le Malawi (1992-1993) : 6,6 % du PNB ;
- Sanctions américaines contre le Guatemala (1993) : 1,3 % du PNB ;
- Sanctions grecques contre l'Albanie (1994-1995) : 2,9 % du PNB.

Ceci étant, les sanctions contre l'Irak, qui marquèrent un tournant dans la prise de conscience des souffrances imposées aux populations civiles, lui coûtèrent au moins 48 % de son PNB, sans succès.

Les auteurs résument ces coûts imposés aux économies des pays sous sanctions dans le tableau suivant ¹¹:

Policy goal	Success cases	Failure cases
Modest policy changes	2.6	1.1
Regime change and democratization ^a	3.4	2.3
Disruption of military adventures	0.9	2.3
Military impairment ^a	2.1	0.7
Other major policy changes ^a	5.5	0.7
All cases	3.3	1.6

Si, dans l'ensemble, les enseignements sont logiques (les cas de succès sont ceux où les sanctions ont causé le plus de dégâts moyens aux économies), on y constate pourtant des curiosités statistiques : ainsi, dans les cas où il s'agit d'empêcher un aventurisme militaire, les sanctions qui ont échoué ont imposé bien plus de dégâts économiques que les cas de succès.

◆ Efficacité par type de sanctions

L'ouvrage se livre également à une étude de la réussite des différents types de sanctions. Parmi les sanctions étudiées, on note que c'est la combinaison de sanctions de tout type qui fonctionne le mieux. Toutefois, les sanctions financières ont également un taux de succès supérieur à la moyenne des sanctions en général. L'étude s'arrêtant en 2008, et les outils de sanctions financières s'étant considérablement renforcés ces dernières années, on peut sans doute considérer que celles-ci sont aujourd'hui, et toutes choses égales par ailleurs, encore plus efficaces.

Sanction type	Success cases	Failure cases	Total	Success frequency (percent)
Financial, export, and import	25	37	62	40.3
Financial	19	34	53	35.8
Export or import or both	10	30	40	25.0
Financial and import	2	8	10	20.0
Financial and export	5	23	28	17.9

Dans une interview de 2014, l'un des auteurs de cette étude, Kimberly Ann Elliott, s'exprimait au sujet des sanctions ciblées, peu étudiées (car de mise en œuvre récente) : « *les premières évaluations de ces sanctions ciblées montrent qu'elles sont plutôt utiles en signalant le*

¹¹ HUFBAUER, G and all. Op. Cit., p. 170.

mécontentement et en fournissant un signe tangible de soutien aux normes internationales (...). Leur utilité pour changer un comportement répréhensible est plus discutable¹² ».

♦ **Le temps joue en défaveur des régimes de sanctions**

La durée est également un facteur à prendre en compte : plus les sanctions durent, moins leur chance de réussite est grande. On constate très nettement que, si les sanctions doivent produire un résultat, elles le font relativement rapidement, dans un laps de temps n'excédant pas 6 ans. Les deux tiers des régimes de sanctions pouvant être qualifiés de réussite ont atteint leur objectif dans les trois ans, alors qu'à l'inverse, les deux tiers des cas d'échec surviennent lorsque le régime dure plus de trois ans. De fait, les exemples de Cuba (sous embargo, mais uniquement américain, depuis une cinquantaine d'années) ou du Zimbabwe (plus de 30 ans) démontrent qu'au-delà d'une certaine période, les systèmes politiques trouvent un équilibre.

De plus, l'étude note que dans le cas d'un objectif ambitieux, la façon dont les sanctions sont imposées importe : des sanctions imposées lentement ou de façon incrémentale peuvent conduire au contraire à renforcer le régime ciblé. De plus, plus les sanctions durent, plus le soutien public à celles-ci s'érode, particulièrement dans le cas d'une coalition.

Table 6.8 Success and duration of sanctions episodes, by policy goal (average number of years)

Policy goal	Success cases	Failure cases
Modest policy changes	3.5	6.5
Regime change and democratization	5.4	8.0
Disruption of military adventures	1.3	6.1
Military impairment	6.2	11.7
Other major policy changes	3.7	9.8
All cases	4.4	8.4

Il existe bien sûr des exceptions à cette généralité. Par exemple, l'ONU estime que durant « *les six premières années qui ont suivi leur entrée en vigueur, les sanctions de l'ONU contre l'UNITA ont été largement éludées par la communauté internationale. C'est toutefois lorsqu'elles ont été élargies et renforcées, avec la création de groupes d'experts chargés du suivi de leur application et le redoublement des efforts dans ce sens, qu'elles ont commencé à produire leurs effets¹³* ». La diminution des ressources du mouvement rebelle l'a conduit à un affaiblissement militaire qui a rendu possible sa défaite sur le terrain en février 2002.

¹² Cité dans TAYLOR, Adam. 13 times that economic sanctions really worked. *The Washington Post*, 28 avril 2014, traduction de l'auteur.

¹³ Organisation des Nations Unies. [Lettre du 12 décembre 2007 adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Représentant permanent de la Grèce](#). Document S2007/734, 13 décembre 2007, p. 3, consulté le 27 avril 2015.

2.1.3. Applications contemporaines

L'économiste néerlandais Van Bergijk¹⁴, partant en partie des données du travail de l'Institut Peterson, a distingué les périodes avant et après 1990. Il a ainsi constaté que depuis 1990, l'usage des sanctions économiques avait doublé, et que leur pourcentage de réussite avait lui aussi progressé, passant de 32 à 40 %. Il explique cette amélioration par le fait que certaines erreurs du passé ont été tirées par les politiques, et que les sanctions sont appliquées plus intelligemment. Il donne trois autres raisons découlant du nouveau contexte stratégique : la mondialisation a accru les dépendances entre les pays, le processus de décision onusien s'est accéléré et enfin, le monde est plus démocratique aujourd'hui que pendant la Guerre froide (ce qui rend les pays plus « sensibles » aux sanctions). Il a également remarqué que la durée moyenne des sanctions est passée de 8,9 ans à 4,2 ans.

Enfin, Van Bergijk établit un lien direct entre le degré de réussite des sanctions et le taux d'interpénétration économique. Le taux de succès est de 50 % si les importations des pays qui sanctionnent représentent au moins 10 % du PIB de la cible, il tombe à 20 % si les importations sont inférieures à 2 % du PIB de la cible.

2.1.4. Limites et critiques de ce modèle

Ce modèle a notamment été critiqué par le chercheur Robert Pape, qui a contesté une grande partie des cas de « réussite ». Il estime en effet que pratiquement aucun des 40 cas de réussite (sur les 115 cas étudiés en 1997) ne résiste à l'examen :

- 18 cas furent en fait réglés par la force directement ou indirectement. Par exemple, les sanctions économiques contre la France et la Grande-Bretagne lors de la crise de Suez furent également assorties de menaces nucléaires de la part de l'URSS. Mieux, dans 6 de ces cas, aucune concession ne fut faite par le régime avant sa défaite militaire. De fait, le modèle considère le cas de la Deuxième Guerre mondiale (sanctions des Alliés contre l'Allemagne et le Japon) comme un succès. Les sanctions économiques contribuèrent sans doute à l'affaiblissement de l'Allemagne, mais n'auraient pas suffi, seules, à l'atteinte de l'objectif.
- Pour 8 cas, il estime qu'il n'y a aucune preuve que le pays cible ait effectivement fait les concessions demandées.
- 6 cas ne peuvent être qualifiés de sanctions économiques, selon Robert Pape, mais sont plutôt le fruit de guerres commerciales, visant par exemple à obtenir des compensations pour des expropriations.
- 3 cas sont indéterminés : 2 parce que la situation était de toute façon perdue pour le pays cible, et le dernier, car les concessions obtenues sont invérifiables.

Selon lui, il n'y aurait donc que 5 cas de succès effectifs.

Il estime également que la définition retenue des « sanctions » est trop large, considérant la guerre économique et les négociations commerciales comme des cas de sanctions. Il reproche

¹⁴ VAN BERGIJK, Peter. [Failure and success of economic sanctions](#). 27 mars 2012, consulté le 14 novembre 2014.

notamment au Peterson Institute d'inclure, dans sa catégorie « Réduire le potentiel militaire du pays-cible » des cas qui ressortissent plutôt à des guerres économiques.

Malgré ces critiques, recevables, ce travail reste la référence en matière de modélisation des régimes de sanction et d'évaluation des probabilités de réussite, notamment parce qu'il établit une liste formelle et détaillée de cas de sanctions et une estimation de leurs conséquences.

2.2. L'EFFICACITE DES SANCTIONS

Les débats cherchent souvent à répondre à la question de l'efficacité des sanctions internationales, d'ailleurs souvent réduites aux sanctions économiques en oubliant les autres volets des politiques de sanction.

L'efficacité peut se comprendre de plusieurs manières : il y a avant tout l'efficacité de l'application du régime lui-même et de son respect. Il y a ensuite l'efficacité du régime au regard des objectifs fixés.

2.2.1. Respect des régimes de sanction

Il faut, dans un premier temps, constater que les régimes de sanctions sont de plus en plus respectés. Le régime de sanction contre l'Afrique du Sud n'était que très peu respecté, celui contre l'Irak largement contourné.

Dans les pays développés, des relations étroites sont désormais établies avec les opérateurs privés, chose d'autant plus nécessaire que les régimes de sanction deviennent de plus en plus complexes, et leur application sujette à interprétation.

Les opérateurs français sont très respectueux des régimes de sanctions décrétés, par crainte des sanctions¹⁵. La prudence est extrême concernant les sanctions imposées par les Etats-Unis, étant donné le montant des sanctions appliquées. Souvent, par prudence, les opérateurs préfèrent se retirer complètement du pays, ce qui crée un effet amplificateur des sanctions effectivement décrétées.

Les contournements des régimes de sanction sont souvent le fait de pays voisins, au sujet desquels les rapports de l'ONU sont parfois sévères. L'une des pistes d'amélioration passe certainement par le renforcement de ces pays, qui font parfois plus montre d'incompétence que de volonté malveillante.

2.2.2. Efficacité politique

Comme le montrent certaines études (cf & 2.1.3), la probabilité d'atteindre les objectifs politiques fixés semble avoir progressé depuis une dizaine d'années.

Cette progression peut être attribuée à divers facteurs :

¹⁵ Entretien avec le Bureau MULTICOM3, ministère de l'Economie, 10 février 2015.

- Une meilleure définition des objectifs eux-mêmes : moins généraux, plus réalistes, plus concrets.
- Un meilleur ciblage : les embargos économiques indiscriminés (plutôt inefficaces, voire même contre-productifs) tendent à se réduire, les responsables (entités ou individus) sont de plus en plus ciblés.
- Un meilleur contrôle de l'application des sanctions, à tous les niveaux : les Etats mettent en place des processus favorisant le dialogue avec les opérateurs économiques, leur politique cherche à atteindre une plus grande cohérence en tendant à se définir à un niveau interministériel. Bien sûr, ce constat est surtout valable pour les pays développés, mais la question de l'amélioration de ce point dans les pays en développement se pose, et des efforts (ONU, Interpol) sont faits pour renforcer leurs capacités.
- Un meilleur suivi de leur application. L'ONU s'est dotée d'organismes chargés du suivi de la mise en œuvre (voir & 4.2.1) et travaille à l'amélioration de cet aspect. Des efforts restent à faire sur ce point qui constitue sans nul doute un facteur d'amélioration possible de l'efficacité politique des sanctions à l'avenir.

En outre, les critiques – fondées – à l'égard des régimes de sanctions sont désormais prises en compte, et des solutions sont recherchées : conséquences humanitaires des sanctions, droit des individus, etc.

L'efficacité politique des régimes de sanctions est un sujet très débattu, mais difficile à trancher, surtout dans l'absolu, car il ne faut pas attendre d'un régime de sanction qu'il trouve une solution politique à une situation conflictuelle (raccourci qui est souvent fait par les détracteurs des régimes de sanctions, et notamment Robert Pape, cf & 2.1.4). Il n'en sera, au mieux, qu'un des éléments. Dès lors, évaluer le « succès » d'un régime de sanction ne peut se faire qu'au regard de sa contribution à la résolution de la crise. Or, un régime de sanction peut être très bien conçu, et se heurter à des négociations diplomatiques chaotiques, mal préparées, ou tout simplement inexistantes par manque de volonté politique. Pourrait-on, dans ce cas, parler d'un « échec » du régime de sanction ?

Le Colloque organisé par l'ONU en 2007 sur l'amélioration de l'application des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité allait dans ce sens, en estimant que « [l]'efficacité des sanctions doit se mesurer non au respect immédiat et complet des exigences du Conseil de sécurité, mais aux effets qu'elles produisent dans presque chaque cas et qui poussent à changer de politique. Si l'efficacité se définit par la création d'effets entraînant ne serait-ce qu'une exécution partielle des obligations, alors les sanctions du Conseil de sécurité ont été efficaces dans au moins un tiers à une moitié des cas, selon la largeur de l'acceptation que l'on donne à l'expression "exécution partielle"¹⁶ ».

Quelques cas illustrent cette « aide partielle » que peut apporter un régime de sanction :

- En Afghanistan, le régime de sanction contre les Taliban est actuellement une aide pour le gouvernement afghan dans le processus de réconciliation qu'il a entamé. Celui-ci peut demander au Comité des Sanctions la levée des sanctions pour les individus qui

¹⁶ Organisation des Nations Unies. *Lettre du 12 décembre 2007 adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Représentant permanent de la Grèce*. Op. Cit., p. 5.

se rallient au processus de paix. S'il est, bien sûr, difficile d'estimer dans quelle mesure cela contribue effectivement au processus de paix, il est au moins possible de dire que cela constitue, pour le gouvernement afghan, un instrument de négociation en plus.

- En République Démocratique du Congo, certains groupes armés se sont vus privés de leurs ressources financières et limités dans leur possibilité d'acheter des armes. Cela contribue à leur affaiblissement sur le terrain et, à terme, soit à leur dislocation, soit à leur défaite militaire.

L'étude du Peterson Institute et ses avatars, pour contestées qu'elles soient quant à l'évaluation du succès des régimes de sanction, permettent de dégager quelques constantes statistiques :

- la difficulté à dissuader un Etat de l'aventurisme militaire, en comparaison avec d'autres objectifs plus modestes qui, eux, connaissent un taux de succès intéressant ;
- le fait qu'il n'y a pas de sanctions plus efficaces que d'autres, mais que la combinaison de sanction est le choix le plus pertinent ;
- la difficulté à faire infléchir la politique d'un Etat autoritaire, comparé à des Etats démocratiques, plus sensibles à leur opinion publique ;
- le fait que la probabilité de succès d'un régime de sanction se réduise avec le temps.

Avec les expériences acquises et un travail important au sein de l'ONU, les régimes de sanctions récents se sont considérablement transformés. La question de leur efficacité reste posée, mais souvent de façon peu rigoureuse. Il faut en effet distinguer efficacité dans l'application du régime de sanction (en nette amélioration) et efficacité politique (toujours sujette à controverse). Or, ce dernier point est lui aussi souvent abordé avec une méthodologie erronée : un régime de sanction ne peut pas être déconnecté de la politique qui l'accompagne. Un régime de sanction est un outil, il n'est pas (ou ne devrait pas être) une politique à lui seul. Dès lors, il convient d'évaluer l'efficacité d'un régime de sanctions au regard des effets produits, et non au regard du résultat politique global obtenu *in fine*. Ces effets, positifs et négatifs, doivent être pesés pour en dégager un bilan (incitation à la négociation, concessions mineures obtenues, durcissement du régime...).

3. Etudes de cas

Afin de compléter les enseignements généraux rappelés précédemment, six études de cas ont été menées pour affiner les difficultés pouvant se poser lors de la mise en place de régimes de sanctions, et comprendre quelles sont les variables spécifiques pouvant influencer la décision.

L'objectif de ces études de cas n'est pas de passer en revue de façon détaillée le déroulement des crises, mais d'en retirer les éléments nécessaires aux typologies de l'étape suivante. Il s'agira aussi d'évaluer le degré de réussite / d'échec des sanctions, les facteurs y ayant concouru, et leurs éventuels effets non-désirés.

3.1. LES LONGUES SANCTIONS CONTRE LA BIRMANIE

3.1.1. La mise en place de régimes de sanctions non coordonnés

C'est la répression violente de 1988 qui conduit certains Etats et certaines entités à adopter des sanctions contre la Birmanie. L'Allemagne de l'Est, deuxième donateur, suspend alors son assistance, et le Japon, premier donateur, lui emboîte le pas. Les autres pays (Etats-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, France) ou organisations (Union européenne) suivent sans aucune coordination.

Dans l'ensemble, ces sanctions s'accompagnent de vexations (refus de serrer les mains des dirigeants birmans) et d'une idolâtrie de l'opposante prix Nobel de la Paix Aung San Suu Kyi. Celle-ci a soutenu publiquement le régime de sanctions (appelant même au boycott du tourisme en Birmanie), renforçant la légitimité de celles-ci. Sans vraiment atteindre la popularité de la fille du libérateur de la Birmanie, cette déclaration fut toutefois reçue avec certaines réticences parmi la population.

Il faut noter que l'ONU, bien que sollicitée, n'a jamais adopté de régime de sanction contre la Birmanie, malgré la pression américaine.

➤ L'Union européenne

L'UE prend des sanctions contre la Birmanie en 1996, suite à l'arrestation d'un proche de l'opposante Aung San Suu Kyi, qui mourra en prison. Cette décision est particulièrement mal venue, la junte ayant libéré Aung San Suu Kyi l'année précédente. Avec le même sens du tempo, l'UE décide un renforcement des sanctions en 2004, alors que le régime, sous la houlette de Khin Nyunt, tente timidement quelques ouvertures (entrée d'Internet, Convention nationale prélude à un processus de démocratisation).

Ces sanctions concernent :

- Un embargo sur les armes ;
- Une interdiction d'entrée dans l'UE pour environ 500 membres et proches du pouvoir ;
- Un gel de leurs avoirs ;

- Une interdiction aux entreprises et organisations de l'UE de financer des investissements ou de prendre des participations dans des entreprises d'Etat (quelques 900 entreprises, sociétés ou organisations réputées proches de la junte) ;
- Une limitation des relations diplomatiques ;
- Une interdiction d'importation de ressources naturelles telles que le bois, les métaux, les minerais et les pierres précieuses ou semi-précieuses ;
- Une restriction de l'aide européenne.

Les sanctions sont suspendues en avril 2012 pour un an, sauf en ce qui concerne le matériel militaire et les équipements pouvant servir à la répression interne. En avril 2013, les sanctions sont levées, toujours à l'exception de l'embargo militaire. En juillet 2013, l'UE intègre la Birmanie dans le système de préférences généralisées, qui accorde un accès en franchise et sans contingent aux exportations du pays.

➤ **L'Australie**

L'Australie met en place en 2007 des sanctions ciblées contre certains membres du régime :

- Sanctions financières ciblées ;
- Restrictions sur les transactions financières des particuliers ciblés ;
- Restrictions sur les visas à destination de l'Australie ;
- Embargo sur les armes.

➤ **Les Etats-Unis**

En août 1988, le Sénat américain condamne la brutalité du régime et appelle à la restauration de la démocratie. En septembre, les ventes d'armes sont suspendues ainsi que la coopération (à l'exception de l'aide humanitaire). Le gouvernement américain suspend ensuite la Birmanie de la liste des pays qui font des efforts dans la lutte contre la drogue, ce qui lui interdit de façon automatique l'accès à certaines aides (fonds de lutte contre la drogue, services bancaires). Les Etats-Unis multiplient ensuite les lois et décisions présidentielles à l'encontre de la Birmanie. Aujourd'hui, les Etats-Unis lèvent progressivement les sanctions, mais cet enchevêtrement de textes ne simplifie pas la tâche.

3.1.2. Un régime de sanctions partiel

L'une des raisons du manque d'efficacité des sanctions contre le régime birman tient au fait que de nombreux pays n'y adhèrent pas, à commencer par ses plus proches voisins. En effet, les régimes de sanctions n'étant pas onusiens, rien n'oblige ces pays à s'y conformer. La Chine avait menacé de veto toute résolution onusienne en ce sens (que les Etats-Unis souhaitaient), en arguant que la situation en Birmanie était certes préoccupante, mais qu'elle ne menaçait cependant pas la paix et la stabilité de la région.

La Birmanie est ainsi très liée à la Chine depuis les années 1980. Pour sa part, l'Inde a condamné la Birmanie jusqu'au milieu des années 1990, puis s'en est rapprochée pour établir des relations économiques, mais aussi pour obtenir une aide dans sa lutte contre les rebelles du nord-est de l'Inde, qui trouvent refuge de l'autre côté de la frontière, en Birmanie. Les relations avec la Thaïlande sont parfois heurtées, mais la Thaïlande est un pays exportateur, et la Birmanie a besoin de ces importations. A l'annonce des sanctions en 1988, la Birmanie s'est

empresée de signer un certain nombre d'accords économiques avec ses voisins, en particulier la Thaïlande. Enfin, la Birmanie entretient des relations avec le Laos et le Bangladesh, deux économies pauvres, certes, mais qui permettent au régime de ne pas être isolé. La diplomatie birmane s'attache donc à l'intégration du pays dans la sous-région. Cela s'est traduit en 1997 par un succès, l'intégration dans l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN). Même si ses membres ont parfois esquissé des foncevements de sourcils lors de certains sommets, l'ASEAN est peu réputée pour s'ingérer dans les affaires intérieures. La Birmanie en obtiendra même la présidence en 2014.

3.1.3. Des effets non-désirés importants

L'un des effets des sanctions a été une fermeture de certaines activités qui commençaient à voir le jour. Ainsi, « *l'interdiction d'importer des textiles et des bois birmans dans la plupart des pays occidentaux a plombé l'économie de ces deux domaines d'activité qui nécessitaient une vaste main-d'œuvre, ce qui a entraîné la fermeture de maintes usines, petits commerces et menuiseries d'un secteur échappant pourtant en grande partie à la sphère militaire*¹⁷ ».

Une conséquence très indirecte a été une exploitation anarchique des ressources naturelles, et des expulsions de force, parfois de villages entiers. En effet, les pays voisins de la Birmanie (en particulier la Chine) sont très intéressés par les riches ressources naturelles de la Birmanie. Celle-ci ayant besoin à la fois de devises et de soutien politique, elle fut peu regardante quant aux conditions d'exploitation.

3.1.4. Evaluation du succès des sanctions

L'évaluation du degré de succès varie suivant les observateurs, mais il reste très nuancé. La société birmane a sans aucun doute souffert de restrictions (ne serait-ce qu'en termes d'aide internationale). Adoptées parfois à contretemps de l'évolution de la scène politique birmane, les sanctions ont même pu être contre-productives, en poussant le régime dans un syndrome obsidional. La base de données de l'Institut Peterson évaluait (en 2007, soit avant les changements apparus dans le pays) le taux de succès à 4 (sur 16) soit une estimation extrêmement basse.

Cependant, certains dirigeants birmans, soucieux de l'image de leur pays, ont parfois pu pousser à des compromis. Du côté des opposants, les sanctions ont montré le soutien de la communauté internationale.

L'évolution positive que connaît la Birmanie depuis 2011 peut difficilement être mise au crédit des régimes de sanctions (même si ceux-ci ont pu participer à la marge), mais tient plutôt à une évolution du jeu de politique intérieure, qui était notable depuis une dizaine d'années déjà.

¹⁷ EGRETEAU, Renaud. *Histoire de la Birmanie contemporaine. Le pays des prétoriens*. Editions Fayard, septembre 2010, p. 283.

Les sanctions contre la Birmanie ne peuvent être considérées comme un cas de succès. Plusieurs facteurs ont concouru à ce bilan mitigé :

- **Les sanctions n’ont pas été coordonnées entre les pays**, ce qui a pu parfois conduire le régime à « négocier » des secteurs d’activités avec certains pays.
- **Les voisins immédiats de la Birmanie n’ont pas participé à ces sanctions.** Or, pour une économie modeste, les transactions s’effectuent avant tout avec le voisinage (facilités d’importation/exportation).
- **Les sanctions n’ont pas tenu compte assez finement de l’évolution de la politique intérieure, et ont même parfois été à contre-courant de l’ouverture réelle du pays.** Les dirigeants les plus durs s’en sont vus renforcés dans leur méfiance vis-à-vis de l’Occident, tandis que la population, peu au fait des subtilités de la vie internationale, n’y voyait qu’une injustice.
- **Cependant, les sanctions symboliques ont joué un rôle plus important qu’on pourrait le penser.** En effet, les Birmans comme leurs dirigeants sont attachés à l’image de leur pays. De plus, les opposants, très minoritaires et isolés, l’ont compris comme une marque de soutien.

3.2. LES SANCTIONS CONTRE LA RUSSIE

Le différend qui oppose les Occidentaux et la Russie à propos de l’Ukraine a conduit les premiers à mettre en place un régime de sanctions à l’encontre de la seconde à partir de mars 2014. S’en est alors suivie une spirale de sanctions-rétorsions. L’efficacité de ce régime de sanctions est très discutée, aussi bien parmi les spécialistes que dans l’opinion publique. Ainsi, 52% des Français estiment que les sanctions économiques des Occidentaux à l’encontre de la Russie ne sont pas un moyen efficace pour régler le conflit entre l’Ukraine et la Russie¹⁸.

3.2.1. La mise en place des sanctions

Au regard de la dégradation de la situation en Ukraine, et de l’implication directe de la Russie en Crimée, les Etats-Unis décident de suspendre la coopération militaire avec la Russie dès le 3 mars 2014. Suite au référendum validant le rattachement de la Crimée à la Russie, l’UE prend des sanctions contre des personnalités russes de second rang le 17 mars. Les Etats-Unis lui emboitent le pas le 21 mars, en visant cette fois des proches du pouvoir. Le 1^{er} avril, l’OTAN décide de geler la coopération militaire et civile avec la Russie. La Russie est également exclue du G8, et le Sommet UE-Russie, prévu en juin, est annulé dès mars.

Au fil de l’escalade depuis le début de l’année 2014, ces sanctions sont renforcées, complétées et les listes de biens ou de personnes concernées élargies. Le G7, en particulier, qui se tient en juin à Bruxelles, sert d’enceinte de concertation pour les pays occidentaux.

¹⁸ [Sondage IFOP pour La Tribune](#) de janvier 2015, consulté le 27 janvier 2015.

Mi-juillet, après le crash du vol MH17 dans l'est de l'Ukraine, de nouvelles sanctions sont décidées. Ces sanctions portent sur :

- Des sanctions personnelles : gels d'avoirs, interdiction de visa ;
- Des restrictions financières sur certaines entités (sur les actions provenant de banques russes dont l'Etat est actionnaire majoritaire, par exemple, ou encore l'interdiction pour les banques et entreprises de défense russe de se financer) ;
- Des restrictions sur l'exportation d'équipements relatifs à l'énergie ;
- Un embargo sur l'import/export de matériel militaire et de biens à double usage ;
- Des restrictions spécifiques à la Crimée, portant sur l'interdiction de nouveaux investissements dans les infrastructures de transport, de télécommunication et le secteur de l'énergie ;
- Des mesures diplomatiques d'exclusion des sommets internationaux (G8).

Les objectifs de ces sanctions sont multiples, et visent autant à punir la Russie pour l'annexion de la Crimée qu'à chercher à la dissuader de continuer ses actions de déstabilisation.

De toute évidence, la mise en place de sanctions est prudente, tenant compte de trois facteurs :

- Le souci, constant, d'éviter soit l'escalade des sanctions de part et d'autre, soit l'escalade de la force, sur le terrain ukrainien. Les Européens souhaitent – certes plus ou moins selon les capitales – laisser une place importante à la diplomatie.
- Les pays européens ne partagent pas tous la même appréciation de la crise. La France, comme l'Allemagne, sont assez nuancées, et estiment, *mezzo voce*, que l'UE a été maladroite, sinon naïve, dans sa négociation du traité d'association avec l'Ukraine. La France estime de plus que l'estimation otanienne des forces russes présentes dans l'Est de l'Ukraine est surestimée. A l'inverse, la Pologne se montre des plus inquiètes quant aux nouvelles ambitions russes.
- Enfin, les intérêts économiques des pays européens diffèrent. La Grande-Bretagne abrite des intérêts financiers russes sur sa place financière, ainsi que le Luxembourg et Chypre. L'Allemagne est assez dépendante du gaz russe (35 % de ses approvisionnements) et la Russie est pour elle un partenaire commercial important. La France doit livrer à la Russie deux Bâtiments de Projection et de Combat (BPC) pour 1,2 milliards d'Euros. Dans l'ensemble, les pays européens sont faiblement exportateurs vers la Russie, mais leurs importations sont captives : elles ont trait à des domaines critiques (gaz, minerais) ou difficilement substituables (métaux, biens industriels). Les pays les plus dépendants sont les pays d'Europe de l'Est, qui importent près de 50 % de leur gaz de Russie.

3.2.2. La réponse russe

La réponse russe ne s'est pas fait attendre, et quatre jours après l'annonce des premières sanctions, la Russie décidait à son tour de sanctionner personnellement des individus américains ou européens.

Le 10 avril 2014, Vladimir Poutine envoie une lettre aux dirigeants de 18 pays européens (dont 13 appartiennent à l'UE) pour leur signifier une possible suspension de la livraison de gaz. Il cherche ensuite à engager des négociations en bilatéral avec chacun de ces pays.

Suite au renforcement des sanctions de la mi-juillet 2014, la Russie riposte par des mesures de rétorsion le 7 août. Elle interdit notamment les importations de produits agro-alimentaires, principalement agricoles (fruits, légumes, viandes, poissons et produits laitiers) en provenance des pays occidentaux. L'UE prend alors des mesures de soutien aux prix de différentes denrées. De plus, de nombreux moyens de contourner cet embargo russe se mettent en place, qui consistent en général à faire transiter les produits par un pays tiers, non visé par l'embargo russe (en Asie centrale, en particulier, et dans les Balkans) : réétiquetage des produits, transformation partielle avant réexportation...

Certaines personnes ont contesté les sanctions qui leur étaient appliquées, leurs liens avec les personnes concernées au premier échelon n'étant pas évidents.

La Russie et l'Occident se sont également livrés à un ballet croisé d'expulsions diplomatiques : côté russe, expulsion de diplomates polonais accusés d'espionnage (en rétorsion à une mesure polonaise similaire peu avant), d'une collaboratrice de l'ambassade d'Allemagne (en rétorsion à l'expulsion d'un diplomate russe par l'Allemagne).

Surtout, la Russie s'efforce de reconfigurer ses alliances et de limiter autant que de possible ses liens avec les pays occidentaux. Elle s'est en particulier rapprochée de la Chine, avec qui elle a signé en novembre 2014 un accord sur la livraison de gaz. L'un des angles d'attaque de la Russie consiste à chercher à se passer du dollar pour ses transactions internationales. La Russie s'est également rapprochée de la Corée du Nord, dont l'isolement avait été renforcé depuis son essai nucléaire de 2013.

3.2.3. Les effets sur la Russie

- Effets économiques

Les marchés financiers russes ont été affectés. Le rouble s'est considérablement déprécié, ce qui risque d'accroître encore l'inflation qui s'est accélérée depuis le début des sanctions. La baisse spectaculaire des cours du pétrole, quelle que soit sa cause, contribue aussi fortement à la dégradation de l'économie russe.

Le secteur pétrolier commence lui aussi à être touché : des partenaires étrangers d'entreprises russes ont ainsi dû se retirer de projets (ExxonMobil dans la mer de Kara, Schlumberger, Total, etc.). Les groupes russes ont en effet besoin de partenaires étrangers pour effectuer des forages compliqués ou très profonds.

Concernant les sanctions militaires, la Russie s'est dite déterminée à recourir le moins possible aux achats à l'étranger, posture qui était déjà la sienne depuis le retour de Vladimir Poutine au pouvoir. Rostec, la holding qui chapeaute la plupart des entreprises de défense russe, a également estimé que les sanctions n'allaient faire que renforcer la production nationale, en substitution des équipements importés.

En conséquence, la note attribuée à la Russie par les agences de notation s'est dégradée : Standard & Poor's a abaissé cette note à BB+ (catégorie spéculative), ce qui aggrave les difficultés de l'économie russe. Le vice-ministre des Affaires étrangères russe, Vassili Nebenzia, a déclaré à l'agence russe Ria-Novosti que « *le fait que cette décision ait été prise maintenant*

n'est pas étonnant : par une coïncidence étrange, elle correspond avec une nouvelle vague d'hystérie antirusse. Je n'ai aucun doute sur le fait qu'elle a été prise non pas sur suggestion, mais sur ordre direct de Washington¹⁹ ».

- **Effets politiques intérieurs**

Les effets des sanctions ont été considérables sur l'économie russe, mais aussi, de façon plus insidieuse, sur les équilibres internes et politiques russes. Les contre-sanctions prises par le pouvoir russe (interdiction de l'importation de certains produits occidentaux) ont aussi participé à l'inflation.

Céline Marangé signale ainsi la critique de la part de certains économistes russes des mesures prises pour enrayer la crise, et parle d'effets déstabilisateurs sur le régime, estimant que « *les tensions politiques entravent, depuis l'été [2014], la recherche d'un consensus au plus haut niveau de l'État et paralysent l'action du gouvernement. Elles empêchent, en particulier, l'élaboration d'une politique budgétaire cohérente, adaptée aux défis du moment²⁰* ». De nombreux anciens responsables ont ainsi critiqué la politique russe (Evgueni Primakov, ex-Premier ministre et ancien ministre des Affaires étrangères, Alexeï Koudrine, ancien ministre des Finances). Pour autant, il est difficile d'estimer dans quelle mesure les sanctions incitent le pouvoir russe à plus de prudence dans la crise ukrainienne.

- **Effets sur le système international et la place de la Russie dans ce système**

Force est de constater que les sanctions ont d'une part internationalisé le conflit (chacun devant se positionner quant au respect ou non des sanctions) et d'autre part, poussé la Russie vers des pays challengers (Chine, en particulier).

D'un point de vue encore plus large, on peut estimer que ces sanctions à l'encontre d'une grande puissance sont une manifestation de la puissance de la volonté des pays occidentaux : alors que beaucoup prédisaient des actions de rétorsions fortes de la part de la Russie, on constate que celles-ci n'affectent guère les pays occidentaux. Ces sanctions peuvent donc être considérées aussi comme une action de dissuasion à l'encontre de pays tentés par l'aventurisme militaire.

3.2.4. Les modèles probabilistes appliqués à la Russie

Le chercheur Peter van Bergeijk s'est intéressé, en partant d'un modèle probabiliste basé sur les données du Peterson Institute (voir chapitre 2), aux chances de succès des sanctions occidentales contre la Russie²¹.

Pour cela, il tient compte de deux variables : la capacité à infliger des dommages économiques, et la façon dont ces dommages se traduisent par des changements politiques (ou non). Pour cette dernière variable, le modèle de Peterson a montré qu'il était ainsi plus difficile d'influencer les régimes autoritaires, qui tiennent moins compte du poids de l'opinion publique.

¹⁹ Cité dans Washington a-t-il appelé S&P pour faire dégrader la Russie ? *Les Echos*. 27 janvier 2015.

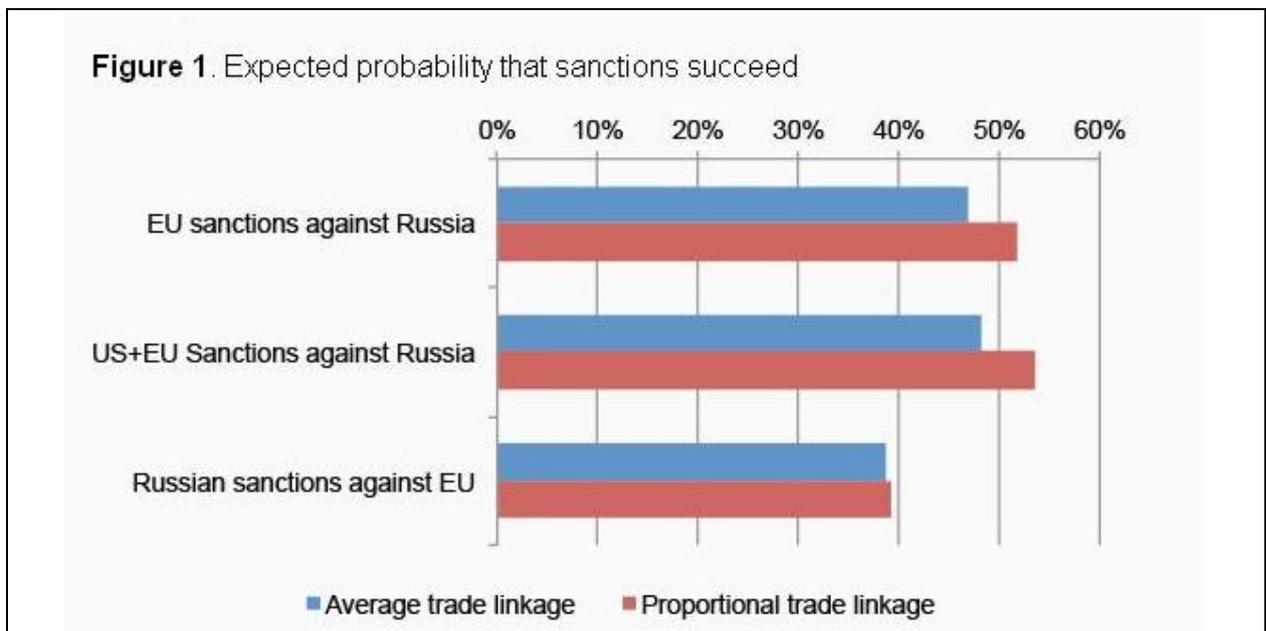
²⁰ MARANGE, Céline. *Les sanctions contre la Russie ont-elles un effet dissuasif ?* Etudes de l'IRSEM, n°37, janvier 2015, p. 19.

²¹ VAN BERGEIJK, Peter. [Russia's tit for tat](#), 25 avril 2014, consulté le 14 novembre 2014.

La capacité à peser sur l'économie est estimée en pourcentage des exportations dans le PIB adverse : en 2012, les exportations russes vers l'Europe comptent pour 22 % du PIB russe, alors que le commerce avec la Russie ne représente que 3 % du PIB européen. Ce chiffre est encore moindre en ce qui concerne les Etats-Unis.

En revanche, le système européen est estimé plus « sensible » à la pression de l'opinion publique car plus démocratique. Le chercheur s'est appuyé sur la base de données Polity IV²², qui attribue un score de 10/10 à l'Europe en matière de démocratie et de seulement 5/10 à la Russie. La (relativement) forte dépendance de la Russie à l'égard de ses exportations vers l'Europe est donc tempérée par une faible sensibilité à la grogne populaire.

En fonction de ces critères, les probabilités de réussite sont les suivantes :



Les codes couleur représentent deux méthodes différentes du calcul du poids des exportations (soit en pourcentage du commerce total, soit en pourcentage du PIB). Ces deux méthodes ont des taux de succès comparables.

Suivant la méthode de calcul utilisée, on constate que le modèle estime à 47-52 % les chances de réussite des sanctions européennes, alors que les chances de réussites des sanctions de rétorsion russes sont estimées à 38-39 %.

Facteur aggravant, il faut tenir compte des faits suivants :

- Le modèle retient l'UE comme une entité unie, alors que des distensions peuvent apparaître entre ses membres, dont certains sont plus touchés que d'autres par les sanctions de rétorsion ;
- La note caractérisant le régime politique russe date de 2012 (sous la présidence de Dmitri Medvedev), dernière donnée disponible. Il est fort probable que celle-ci serait un peu dégradée aujourd'hui.

²² Le *Center for Systemic Peace* nourrit plusieurs bases de données, parmi lesquelles la base Polity IV, qui note les systèmes politiques de tous les pays en fonction de leur degré d'ouverture à la démocratie.

- La mesure de la réaction populaire n'est pas prise en compte en tant que telle, et on peut donc en conclure que dans ce modèle, elle est estimée proportionnelle aux dommages économiques, et donc, égale quel que soit le pays considéré. Or, un ancien ministre des Affaires étrangères russe a déclaré à Bruxelles que le peuple russe a une grande capacité de résistance face aux privations²³. Vladimir Fédorovski, sur la même question, estime que « *ce que les Occidentaux ne comprennent pas, c'est que les Russes ont l'habitude de souffrir*²⁴ ». On peut donc estimer que la pression populaire russe sur le pouvoir russe sera plus faible que celle de la population occidentale sur ses gouvernements, à dommages économiques égaux.

Les sanctions contre la Russie peuvent difficilement se prêter à un bilan définitif puisque le conflit est encore en cours. On peut cependant en tirer les enseignements suivants :

- **Les sanctions économiques sont d'autant plus difficilement applicables que l'interconnexion économique est forte.** Les sanctions de rétorsion sont alors quasi-assurées.
- **Il faut distinguer le « succès » des sanctions (effet ou non sur l'économie) du succès de la politique de sanctions (le pays se conforme à ce qu'on attend de lui).** Dans le cas d'un régime autoritaire ou même semi-autoritaire, l'évaluation de la probabilité de succès tient autant à la psychologie qu'à l'économie.
- **Ce succès est d'autant plus difficile à estimer que les objectifs des sanctions sont flous :** les responsables européens comme américains cherchent à la fois à punir la Russie et à la dissuader de continuer ses actions.
- **Ce cas présente un mixte de sanctions commerciales globales et de sanctions ciblées. Les effets économiques se font sentir sur la population russe, ce qui était le principal reproche adressé aux sanctions « ancienne génération ».** En conséquence, la montée d'un sentiment anti-américain, voire anti-occidental, n'est pas surprenant.
- **Quel que soit l'effet des sanctions sur la politique russe, l'effondrement de l'économie russe est un message fort porté aux autres puissances internationales.** Le régime russe a très probablement sous-estimé la capacité de réaction et de cohésion de l'Occident.
- **Enfin, dans le cas d'une puissance régionale, les effets systémiques de reconfiguration des alliances bilatérales sont difficilement prévisibles et encore moins maîtrisables.**

3.3. DES SANCTIONS PEU LISIBLES AU SOUDAN

Après avoir placé le Soudan en 1993 sur la liste des pays soutenant le terrorisme, les Etats-Unis lui appliquent des sanctions depuis 1997. En 2000, ils établissent un plan par étapes pour la levée des sanctions, mais il ne connaîtra aucun progrès. En 2007, ces sanctions sont renforcées en raison de la crise du Darfour.

²³ Cité par QUATREMER, Jean. [Ukraine : le piège des sanctions contre la Russie](#). Post de blog du 22 mars 2014, consulté le 27 avril 2015.

²⁴ BASTIE, Eugénie. Vladimir Fédorovski : « Les sanctions contre Poutine renforcent le nationalisme russe ». *Le Figaro*. 30 juillet 2014.

Du côté de l'ONU, des sanctions (restriction de déplacement de hauts responsables, restriction sur les vols d'avions immatriculés au Soudan) ont été appliquées de 1996 à 2001. Elles visaient à obtenir l'extradition de personnes soupçonnées d'être impliquées dans une tentative d'assassinat contre Hosni Mubarak. Les sanctions ont été levées car le Soudan a accédé à cette demande. En juillet 2004, de nouvelles sanctions sont décidées par la Résolution 1556 (embargo sur les armes, restrictions de déplacements, gel d'avoirs) afin d'obtenir le désarmement des milices Janjawed, d'arrêter et juger des personnes soupçonnées de violations des Droits de l'homme ou encore de favoriser les négociations en pénalisant les individus ou groupes s'y refusant. Ces sanctions sont renforcées par les Résolutions 1564 (2004) puis 1591 (2005). Un Groupe d'Experts sur le Soudan est créé en 2005, qui souligne l'importance des trafics en provenance en particulier du Tchad, de l'Erythrée et de la Libye. Notamment, l'embargo sur les armes est contourné à de multiples reprises²⁵. De son côté, l'exploitation pétrolière permet des rentrées de devises non négligeables : la Chine y est très présente, ainsi que l'Inde, la Malaisie, et certains pays arabes. Avec la Chine, le Soudan possède un allié de poids à l'ONU. Elle a en effet à plusieurs reprises refusé de voter les sanctions proposées. De plus, le Comité des Sanctions peine à inscrire des noms sur les listes de sanctions : depuis 2006, seuls quatre noms ont pu être inscrit sur la liste, dont aucun ne détenait d'avoirs susceptibles d'être gelés.

D'autre part, la Cour Pénale Internationale a inculpé certains responsables du régime, dont le Président Omar el-Béchir pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité. *« Le mandat d'arrêt délivré contre lui par la CPI pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité a généré dans son camp, mais aussi au sein des opposants au régime, une réaction de sympathie dont il a su tirer profit. Une telle réaction s'est aussi vérifiée dans de nombreux pays voisins qui affichent leur hostilité à l'encontre d'une institution internationale accusée de pratiquer une politique du deux poids, deux mesures²⁶ »*. Ce mandat contribue cependant à marginaliser le Président : ainsi, le Malawi a craint des répercussions financières s'il acceptait de recevoir el-Béchir pour le Sommet de l'Union Africaine, qui se tint finalement en Ethiopie.

Malgré les nombreuses accusations d'inefficacité des sanctions, voire de partialité, les ONG appellent pourtant régulièrement à de nouvelles sanctions ou à leur renforcement. Ainsi, en 2008, Human Right Watch avait réclamé des sanctions pour dénoncer le rôle du Soudan dans le conflit du Darfour. En 2013, des ONG demandent un embargo et des sanctions individuelles pour juguler le conflit au Soudan du Sud. L'ONU étant incapable de dégager un consensus sur des sanctions, les Etats-Unis et l'UE mettent alors en place deux régimes distincts (respectivement en mai et en juin 2014), ciblant des individus différents.

D'une manière générale, il n'existe pas de véritable volonté politique de faire cesser le conflit au Soudan parmi les grandes puissances, qui préfèrent faire primer leurs intérêts directs. Par exemple, *« [l]imité au seul Darfour, [l'embargo sur les armes] permet aux principaux vendeurs, Chine et Russie en tête, de continuer leurs livraisons à Khartoum. Moscou et Pékin semblent se satisfaire des promesses soudanaises de ne pas utiliser leurs armes au Darfour... En 2013, les Etats-Unis essayèrent d'étendre l'embargo aux autres zones de guerre au Soudan (le Kordofan*

²⁵ Voir notamment les cas répertoriés dans GRAMIZZI, Claudio. TUBIANA, Jérôme. *Forgotten Darfour: Old Tactics and new players*. Small Arms Survey, Genève, juillet 2012, consulté le 27 avril 2015, ou encore Amnesty International. *Sudan. Arms continuing to fuel serious human rights violations in Darfur*, mai 2007, consulté le 4 février 2015. Voir aussi les [rapports du Comité des Sanctions sur le Soudan](#).

²⁶ DE GEOFFROY, Agnès. AHMED, Einas. AMBROSETTI, David. DE VRIES, Lotje. *Les deux Soudans (Nord et Sud) à l'épreuve de l'indépendance : évolution des systèmes de pouvoirs à Khartoum et Djouba, et interaction avec la communauté internationale*. Centre d'Études et de Documentation Économiques, Juridiques et Sociales, EPS 2011 commandée par la Délégation aux Affaires Stratégiques, juin 2012, p. 18.

du Sud et le Nil Bleu), mais ne trouvèrent aucun soutien au sein des Cinq – la Chine et la Russie, mais aussi la France et le Royaume-Uni, n'en virent pas l'utilité²⁷ ».

Les actions visant à modifier le comportement du régime soudanais ont donc eu de nombreux volets, dirigés par des acteurs peu coordonnés voire antagonistes, comme le prouve la difficulté à inscrire des noms sur les listes de sanction. Ainsi, « *cette mobilisation diplomatique et judiciaire sur le Darfour a compliqué le travail des gestionnaires internationaux des conflits soudanais. (...) Dans le bras de fer diplomatique qui se joue ouvertement au printemps 2006 et dans les tensions qui perdurent jusqu'à aujourd'hui, le régime soudanais fait face à des États occidentaux ambivalents. Pour l'essentiel, il semble acquis que personne dans l'arène politique à Khartoum ne croit plus aujourd'hui aux promesses de récompenses de la part des États-Unis pour un régime soudanais qui s'alignerait sur les positions de compromis dans la résolution des conflits armés au(x) Soudan(s). Ce grief, sur l'absence de levée des sanctions américaines notamment, était largement entendu en 2008, et il le demeure aujourd'hui* ».

Des régimes de sanctions fort différents :

- **Des sanctions furent appliquées au Soudan par différents acteurs, pour différents motifs.** Si certaines peuvent être considérées comme un succès (ONU, 2011), cette prolifération d'acteurs et d'objectifs a contribué à brouiller considérablement le message.
- **Le rôle déstabilisateur de pays tiers a contribué à l'échec de la politique de sanctions.**
- **Les politiques d'influence des différents Etats ou organisations ont souvent pris le pas sur la recherche d'une solution.**
- **Les trafics, d'armes en particulier, ont contribué à alimenter le conflit.**

3.4. LES SANCTIONS EN GUINEE-BISSAU

Le 12 avril 2012, un coup d'Etat militaire renverse le Président Raimundo Pereira et son Premier ministre Carlos Gomes, entre les deux tours de l'élection présidentielle. Un Conseil national de transition est formé par la junte, mais le Conseil de Sécurité de l'ONU refuse de le reconnaître. Le 21 avril, ce dernier demande la libération immédiate et sans condition des anciens dirigeants, ainsi que la restauration du gouvernement légitime. De son côté, l'Union africaine suspend la participation de la Guinée-Bissau à ses activités. La Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), constatant que le représentant de la junte ne souhaitait pas négocier, prend également des mesures à compter du 29 avril. Par la Décision 2012/285/PESC du Conseil du 31 mai 2012, l'UE adopte des restrictions à l'entrée sur le territoire des personnes listées par l'ONU et des personnes qui se livrent à des actes menaçant la paix, et décrète le gel des fonds et des avoir financiers de ces personnes.

Si la condamnation est unanime, des divergences apparaissent cependant : la CEDEAO exige la reprise du vote, tandis que la Communauté des Pays de Langue Portugaise est en faveur d'une année de transition.

²⁷ TUBIANA, Jérôme. GRAMIZZI, Claudio. Arbitraires sanctions internationales, du Soudan à la Russie. *Le Monde Diplomatique*. Janvier 2015, p. 13.

Les représentants de la junte acceptent toutes les conditions (libération des dirigeants emprisonnés en particulier), mais ne montrent pas de bonne volonté quant au retour à l'ordre constitutionnel.

En juin 2014, la junte finit par céder et des élections générales se sont tenues. Les sanctions ont donc été levées.

La rapidité des sanctions prises par l'ONU a montré la fermeté de la communauté internationale qui, de plus, s'est montrée unanime dans sa condamnation. Un rapport de l'International Crisis Group estime même que « *la pression internationale a été déterminante pour faire en sorte que les élections aient enfin lieu comme prévu. Les responsables politiques et militaires n'avaient d'autre choix que d'aller aux élections pour éviter la faillite de l'Etat et sortir d'un isolement international persistant*²⁸ ».

Ce cas peut être considéré comme un succès, dû en particulier aux facteurs suivants :

- **Les sanctions ont été prises très rapidement après le coup d'Etat ;**
- **Elles ont été le fait de différentes entités, à différents niveaux (onusien, régional, national),** contribuant à isoler complètement la junte ;
- **Les objectifs ont été globalement clairs, ce qui a permis de ne pas lever trop tôt les sanctions.** Cependant, on voit que même sur des cas simples comme celui-ci, des divergences apparaissent rapidement.

3.5. DES SANCTIONS COMME OUTIL DE NEGOCIATION : LE CAS DE L'IRAN

3.5.1. Des sanctions durablement installées

Le cas des sanctions contre l'Iran est emblématique. Isolé diplomatiquement depuis 1979, l'Iran a de longue date envisagé de développer un programme nucléaire – avant même le régime de Khomeiny. L'Iran souffle alors le chaud et le froid, tantôt en affirmant le caractère civil de son programme nucléaire, tantôt en menaçant Israël de destruction. En 1996, les Etats-Unis votent l'*Iran-Libya Sanctions Act*, reposant sur des motifs politiques (soutien au terrorisme). C'est avec le vote de la Résolution 1737 (2006) par le Conseil de Sécurité que les autres nations se joignent aux Etats-Unis pour contraindre l'Iran à stopper – ou clarifier – son programme nucléaire militaire, la Résolution le considérant comme une menace à la paix et à la sécurité internationale. Si ces sanctions ont pour motif principal le programme nucléaire iranien, il n'en reste pas moins que des motifs liés à la démocratisation et au respect des Droits de l'Homme figurent néanmoins dans certains régimes de sanction.

Actuellement, l'Iran subit l'effet de trois régimes de sanctions :

²⁸ *Guinée-Bissau : les élections, et après ?* Policy Briefing / Briefing Afrique n°98. International Crisis Group, Dakar/Bruxelles, 8 avril 2014, p. 1.

- Le Conseil de Sécurité a formulé des sanctions en 2006 (Résolution 1737), renouvelées et étendues par les Résolutions 1747 (2007), 1803 (2008) et 1929 (2010). Un Groupe d'Experts a été créé en 2010. Ces sanctions concernent des interdictions de transferts de matériel proliférant (nucléaire et missiles), un embargo militaire et des sanctions ciblées à l'encontre de certaines personnes et entités.
- Celui décidé par l'UE²⁹, qui reprend intégralement les sanctions de l'ONU, en y ajoutant des mesures autonomes, notamment suite aux violations des Droits de l'Homme constatées en 2011 (Décision 2011/235/PESC du 12 avril 2011). Alors que l'ONU reste centrée sur la question du nucléaire, l'UE y ajoute des exigences démocratiques.
- Enfin, le plus contraignant, le régime de sanction américain. Les Etats-Unis disposent en effet d'une puissance financière qui leur permet d'imposer aux autres pays un régime de sanction qu'ils auront défini. Par exemple, toute entreprise commerçant avec l'Iran se verra imposer des sanctions sur ses activités américaines. De plus, le poids du lobby anti-iranien est très fort aux Etats-Unis. C'est ainsi que le groupe *United Against Nuclear Iran* a fait pression sur General Motors, qui venait de prendre une participation de 7 % au capital de PSA Peugeot Citroën, pour pousser ce dernier à renoncer à ses activités en Iran. Ceci s'ajoutait aux difficultés que rencontrait PSA pour financer ses transactions avec l'Iran, puisque le pays s'était également vu interdire l'accès au système bancaire international.

En novembre 2013, l'accord signé entre l'Iran et les pays du P5+1 conduit à une levée partielle de certaines sanctions.

3.5.2. Effets des sanctions

Les objectifs des sanctions américaines contre l'Iran ont beaucoup varié. Les objectifs flous au départ ne pouvaient guère rencontrer le succès. L'Iran a donc progressivement mis en place des mécanismes de compensation pour pallier les effets des sanctions. La durée des sanctions a en effet permis la mise en place d'un véritable système de contournement des sanctions. Ainsi, la Turquie, qui dépend du gaz naturel iranien, lui a longtemps fourni de l'or en retour. La pression des alliés occidentaux de la Turquie n'a pas suffi à mettre fin à ce trafic, le circuit passant désormais par l'intermédiaire des Emirats Arabes Unis. Ce contournement des régimes de sanctions s'effectue aussi bien par des entreprises américaines, lesquelles passent par l'intermédiaire de l'Amérique Latine³⁰.

Les sanctions prises à partir de 2006 se sont notablement durcies, et l'Iran est suffisamment dépendant de son besoin d'exporter (pétrole, en particulier) pour que les sanctions aient un effet sur l'économie.

En 2012, des sanctions renforcées (blocage de l'accès au système SWIFT pour les paiements internationaux interbancaires, embargo sur le pétrole iranien) ont aussitôt provoqué une

²⁹ L'UE reprendra la Résolution 1737 au moyen de la position commune 2007/140/PESC du Conseil du 27 février 2007 (remplacée ensuite par la position commune 2010/413/PESC du 26 juillet 2010).

³⁰ MARINI, Philippe. ANDRE, Michèle. FRECON, Jean-Claude. DE MONTESQUIOU, Aymeri. DALLIER, Philippe. MIQUEL, Gérard. *Rapport d'information sur le déplacement effectué par une délégation de la commission en Iran du 22 au 29 avril 2014*. Sénat, 11 juin 2014.

brusque montée de l'inflation (de l'ordre de 30 à 40 %), une chute des exportations de pétrole de 60 % et une baisse du PNB iranien de 5,8 %. De l'avis de tous les observateurs, l'impact de ces dernières sanctions est considérable. La contraction de l'économie iranienne est visible : forte inflation (de l'ordre de 30 % en 2013, que les spécialistes estiment largement sous-évaluée), dépréciation de la monnaie, division par deux des exportations de pétrole depuis 2011. Du point de vue de ses relations commerciales extérieures, le pays se trouve isolé : les assureurs refusant de traiter avec les entreprises iraniennes, les banques respectant plutôt strictement l'interdit, les entreprises étrangères se désengageant massivement (les pétroliers ENI, Total, par exemple), des navires iraniens arraisonnés, etc.

In fine, les effets des sanctions sur la volonté du régime iranien de se doter de l'arme nucléaire sont incertains. Sans aucun doute, le débat a lieu en interne, et il s'agit déjà là d'un effet positif des sanctions.

Les sanctions contre l'Iran:

- **Le régime est installé** depuis très longtemps **dans un syndrome obsidional.**
- **L'environnement géographique**, constitué de pays peu rigoureux sur l'application des régimes de sanctions, **a favorisé le développement de trafics et de réseaux illicites.**
- Malgré cela, **le renforcement des sanctions depuis 2012 :**
 - a conduit indéniablement à **l'effondrement de l'économie ;**
 - a suscité des **débats politiques importants** au sein de la classe dirigeante et dans la société iranienne ;
 - est un **volet important des négociations.**

3.6. LES ACTEURS NON-ETATIQUES, NOUVEAUX ACTEURS DES REGIMES DE SANCTIONS

Les cas de sanctions contre des acteurs non-étatiques sont d'apparition récente. Le premier cas concerne les sanctions de l'ONU contre l'Union pour l'Indépendance Totale de l'Angola (UNITA), en 1993. Mais c'est au tournant des années 2000 que ce type de sanctions connaît un essor afin de répondre aux problèmes posés par les nouveaux conflits, dans lesquels les acteurs non-étatiques jouent les premiers rôles. Comme le notait le Professeur Catherine Schneider lors d'une table-ronde sur les sanctions ciblées, « *imaginées par le droit onusien au regard de l'inadéquation des sanctions interétatiques traditionnelles du droit international pour faire face aux nouvelles menaces notamment terroristes, les sanctions « ciblées » ou « intelligentes » renouvellent singulièrement l'approche classique des sanctions qui était celle des internationalistes. Elles posent surtout de nouvelles interrogations au premier rang desquelles le nécessaire respect de l'état de droit et des droits fondamentaux des personnes visées par ces sanctions occupe une place cardinale*³¹ ».

Depuis, ce type de sanctions personnelles accompagne quasi-systématiquement tout régime de sanctions mis en place par l'ONU. Ainsi, en Afrique, de nombreux régimes de sanctions ont

³¹ [Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen](#). Table ronde franco-russe, Grenoble, 10 mai 2011, consulté le 7 janvier 2015.

visé des groupes non-étatiques, impliqués dans une déstabilisation de l'Etat ou de la région. En Sierra Leone, des sanctions furent prises en 1998 contre les chefs de l'ancienne junte militaire et du Front Révolutionnaire Uni, puis, en 2000, des dispositions visèrent à empêcher le commerce illicite de diamants que le Conseil de Sécurité avait identifié comme une source du conflit.

- **Les sanctions en République Démocratique du Congo (RDC) contre des groupes non-étatiques**

Dans le cas de la RDC, les sanctions répondent à un problème classique de déstabilisation d'un Etat par des groupes non-étatiques.

Un embargo sur les armes est imposé par la Résolution 1493 de juillet 2003. Suite à la Résolution 1533 de 2004, un comité des sanctions est créé pour la RDC. La Mission de l'ONU au Congo (MONUC) est alors chargée d'inspecter tous les moyens de transport franchissant les frontières au Kivu et en Ituri, pour faire respecter l'embargo, et d'assister les douanes congolaises dans cette tâche. Les individus contribuant au contournement de l'embargo sont également ciblés. En 2013, le Conseil de sécurité décide de sanctions contre le mouvement rebelle M23 et les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR), ainsi que contre certains de leurs dirigeants. En juin 2014, il y ajoutera les Forces démocratiques alliées (ADF). Ces sanctions concernent des gels d'avoirs et des interdictions de voyager. La liste des sanctions comprend deux sections : les personnes et les entités. Un résumé des motifs ayant conduit à l'inscription sur ces listes est fourni par le Groupe d'Experts.

De plus, les trafics de ressources naturelles constituent une grande préoccupation en RDC car ils sont souvent source de devises pour les trafics d'armes. Aussi, le Groupe d'Experts est-il chargé d'émettre des recommandations à l'intention des importateurs, des industries de transformation et des consommateurs, afin ne pas permettre les transferts de produits issus de trafics.

De son côté, l'UE met en place en 2008³² un régime de sanction à l'encontre :

- Des personnes qui violent l'embargo sur les armes et les mesures associées ;
- Des dirigeants des milices congolaises qui empêchent le processus de désarmement, démobilisation, réinsertion ;
- Des dirigeants qui utilisent des enfants-soldats ;
- Des individus qui empêchent la fourniture de l'aide humanitaire ;
- Des individus qui soutiennent les groupes armés par le commerce illégal de ressources naturelles.

Les avoirs et les fonds de ces personnes sont gelés, et des restrictions sur leurs déplacements sont prises. De plus, un embargo sur les armes est décrété contre tout groupe non gouvernemental ou individu.

Il faut noter que les sanctions onusiennes en RDC ne se limitent pas aux groupes non-étatiques, mais qu'elles peuvent également toucher des membres du gouvernement. Ainsi, en mars 2015, après avoir examiné le cas de 124 officiers de police et de l'armée de RDC, l'ONU

³² Position commune 2008/369/PESC du 15 mai 2008, qui sera complétée par la Décision 2010/788/PESC du Conseil du 20 décembre 2010.

décide de sanctionner sept d'entre eux en leur supprimant (ainsi qu'à leurs unités) le soutien logistique onusien, le soutien en formation et la coopération avec les Casques Bleus.

Dans l'ensemble, les résultats obtenus par ces régimes de sanction sont plutôt positifs, même si leurs limites tiennent à la fois à l'immensité du pays, au manque d'implication (voire à la mauvaise volonté) des pays voisins et aux moyens limités des entités onusiennes. Compte tenu de ces limites, on peut estimer que les sanctions et les efforts pour les faire respecter contribuent utilement, et sans effets pervers majeurs, au processus de paix en RDC. Ainsi, de l'avis d'un expert sur place³³, le Mouvement rebelle M23 est quasiment éteint aujourd'hui. Comme certains autres groupes armés, sa capacité d'action, de mouvement, d'approvisionnement a été réduite. L'expert estime que sans ces sanctions, ces groupes auraient accès comme ils l'entendent aux armements et aux éléments qui nourrissent le conflit. Ces mesures ont des effets progressifs, les résultats ne sont pas visibles immédiatement, mais elles sont intéressantes car elles permettent de cibler les causes et de les appréhender, de limiter les causes du conflit et les moyens d'action de ces groupes.

• Les sanctions contre Al Qaïda

En octobre 1999, la Résolution 1267 du Conseil de Sécurité de l'ONU crée le Comité des Sanctions contre Al Qaïda et les Taliban (aussi appelé Comité 1267). Cette Résolution invite tous les Etats à instaurer un triple régime de sanctions :

- Gel des avoirs ;
- Interdiction de voyager ;
- Embargos sur les armes et matériels connexes.

Ce régime de sanctions sera modifié et complété par les Résolutions 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008) et 1904 (2009), 1930, 1988 et 1989 (2011), 2160, 2161 et 2178 (2014). Ces modifications visent à préciser les procédures (notamment de recours), définir la notion de personne ou entité « associée » à Al Qaïda ou encore préciser les cas de dérogation.

Le régime cible environ 500 personnes, réparties dans quatre catégories :

- Personnes associées aux Talibans ;
- Entités, groupes et entreprises associés aux talibans ;
- Personnes associées à Al Qaïda ;
- Entités, groupes et entreprises associés à Al Qaïda.

Le rôle des Etats membres du Conseil de Sécurité (et donc, *de facto*, du Comité des Sanctions) est primordial. Chaque Etat est invité à dresser une liste de personnes impliquées dans des activités terroristes, et à leur imposer des sanctions qui relèvent alors des droits nationaux.

En 2014, ce régime a été élargi pour inclure les combattants terroristes étrangers (en particulier ceux rejoignant l'État Islamique d'Irak et du Levant et le Front al-Nosra).

Les sanctions ciblées contre les individus soulèvent de très nombreux problèmes et recours juridiques. Les contestations de ces sanctions se font aussi bien devant des cours nationales que régionales. Ceci peut poser des problèmes juridiques majeurs aux Etats respectant et faisant imposer les sanctions personnelles décidées par le Conseil de Sécurité, et qui se voient

³³ Entretien téléphonique avec Mme Inès Rahmi, Legal Officer pour les Nations Unies en RDC, 11 avril 2015.

ensuite condamnés par des juridictions nationales ou régionales sur des critères liés au respect des droits fondamentaux. Depuis 2008, un réexamen global de la liste des personnes sous sanctions est obligatoire tous les ans.

- **Les sanctions contre Daech**

Les sanctions de l'ONU contre l'Etat Islamique autoproclamé (Daech) découlent des sanctions appliquées contre les Taliban et Al Qaïda. Progressivement, ce régime s'est élargi pour inclure les groupes associés à Al Qaïda, et inclut désormais des groupes rivaux à Al Qaïda.

La lutte contre le financement de Daech est sans nul doute un volet important pour défaire ce groupe : les montants estimés de ses revenus sont extrêmement élevés (de l'ordre de un million de dollars par jour en ce qui concerne le seul trafic du pétrole, qui passe en partie par la Turquie), mais le groupe fait face également à des dépenses nombreuses : combattants, armes, soins médicaux. La puissance économique du groupe djihadiste en fait donc une cible possible.

C'est avec la Résolution 2199 du 12 février 2015 que des sanctions sont explicitement prises contre Daech (l'Etat Islamique d'Irak et du Levant, EIIL), même si cette entité avait déjà été incluse dans les listes ONU en 2004 sous l'appellation d'Al Qaïda en Irak. Cette Résolution s'appuie notamment sur le rapport sur l'EIIL et sur le Front el-Nosra, établi par l'Equipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, de novembre 2014. La Résolution invite les Etats à prendre des dispositions pour éviter toute participation aux commerces (notamment de pétrole) faits par ces entités, pour empêcher les dons, pour inciter les institutions financières à empêcher ces groupes d'avoir accès au système financier international. Les Etats membres doivent faire rapport au Conseil de Sécurité dans les quatre mois, en présentant les mesures prises pour se conformer à la Résolution. Enfin, l'Equipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions est chargée de mener une étude d'impact et de présenter un rapport sous cinq mois, en précisant les progrès de la mise en œuvre, les effets non-désirés, les obstacles imprévus rencontrés.

De leur côté, la Ligue des Etats Arabes (Résolution 7804 du 7 septembre 2014), le GAFI (Déclaration sur la lutte contre le financement de l'EIIL, 24 octobre 2014), les participants à la Conférence internationale pour la paix et la sécurité en Irak (Déclaration de Paris, 15 septembre 2014) ont également pris des mesures. Ces sanctions concernent les transactions bancaires susceptibles d'être effectuées par Daech ou de lui bénéficier, ainsi qu'aux individus pouvant lui apporter leur concours. Elles appellent aussi les banques à la vigilance concernant certaines transactions (commerce de pétrole, de biens culturels).

Les sanctions contre les acteurs non-étatiques :

- **Ce type de sanctions demande un ciblage extrêmement fin des individus.** Des critères précis restent encore à établir, car les processus de sélection des individus ciblés sont peu clairs.
- **Le risque humanitaire a disparu, mais des violations des droits des individus peuvent survenir.**
- **Le volet juridique devient de première importance** (les personnes contestant souvent leurs liens avec les groupes visés, en particulier auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne), **ce qui suppose de disposer de preuves**, y compris au sens juridique.
- **Ces sanctions n'ont que peu d'effet dissuasif sur les acteurs en dernier ressort, mais permettent de limiter les moyens financiers des groupes et personnes incriminées, en les isolant.**
- **Les effets des sanctions contre les acteurs non-étatiques apparaissent sur le moyen terme :** il faut compter quelques années pour que les groupes soient notablement affaiblis et isolés.
- **Moins le groupe est mondialisé, plus la réalisation d'un isolement sera facile.** Il est ainsi plus aisé d'isoler un groupe rebelle en Afrique qu'une organisation terroriste de niveau régional.

4. Les acteurs mettant en place des régimes de sanctions

Les sanctions internationales peuvent être mises en place par des acteurs de différents niveaux : Etats, organisations régionales, institutions internationales. La force d'un régime de sanctions consiste bien entendu à cumuler ces niveaux de sanctions de façon cohérente.

4.1. LES ACTEURS NATIONAUX

4.1.1. La France

Le Secrétariat Général pour les Affaires Européennes (SGAE) dispose d'un secteur (POLEST) chargé notamment des sanctions. Le SGAE, sous l'autorité du Premier ministre, est un organisme d'arbitrage entre les différents points de vue présentés par les ministères. Même si le SGAE est compétent pour les affaires européennes, dans les faits, il traite des sanctions en général, dans la mesure où les sanctions onusiennes sont systématiquement répercutées au niveau UE.

La politique de sanctions de la France est conduite par le ministère des Affaires étrangères (MAE). Au sein du MAE, c'est la sous-direction des affaires économiques internationales (placée au sein de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats / Direction des entreprises et de l'économie internationale) qui définit les sanctions économiques et financières.

Les sanctions financières sont mises en œuvre et supervisées par le Bureau Investissements, Lutte contre la criminalité financière et Sanctions (bureau MULTICOM3), appartenant à la Direction Générale du Trésor du ministère chargé de l'Economie. Ce Bureau fournit une expertise économique et financière dans la définition des sanctions et la mise en œuvre des procédures d'autorisation. Il s'occupe également du gel des avoirs décidés au titre des sanctions contre les terroristes. Les entreprises exportatrices et les banques lui soumettent donc des demandes d'autorisation.

Le cas particulier des biens à double usage relève de la compétence du ministère de l'Economie, via la Direction Générale des Entreprises et la Direction Générale des Douanes. En la matière, la législation française se calque sur la législation européenne, laquelle est définie par :

- Le règlement (CE) n°428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 qui définit un régime de contrôle pour les biens et technologies à double usage, lui-même complété par :
- le règlement (UE) n°1232/2011 du Parlement et du Conseil du 16 novembre 2011 qui créé cinq nouvelles autorisations générales ;
- le règlement (UE) n°1382/2014 du 22 octobre 2014 qui modifie à compter du 31 décembre 2014 la liste des biens à double usage soumis à autorisation.

La France respecte les sanctions décidées par les Règlements de l'UE, qui ont force de loi dans l'ordre juridique français dès lors qu'ils sont publiés au Journal Officiel de l'UE.

RECAPITULATIF DES MESURES RESTRICTIVES PAR PAYS

PAYS	GEL D'AVOIRS	EMBARGOS SECTORIELS	EMBARGO MILITAIRE	EQUIPEMENTS REPRESSION INTERNE
BIELORUSSIE	X		X	X
BIRMANIE / MYANMAR			X	X
CONGO (République Démocratique du)	X		X	
COREE DU NORD	X	X	X	X
COTE D'IVOIRE (ancien régime)	X		X	X
EGYPTE (ancien régime)	X			
ERYTHREE	X		X	
GUINEE-BISSAU	X			
GUINEE (République de)	X		X	X
IRAN	X	X	X	X
IRAK (ancien régime)	X	X		
LIBAN (assassins de Rafic Hariri)	X		X	
LIBERIA (ancien régime)	X		X	
LIBYE (ancien régime)	X		X	X
REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE			X	
RUSSIE	X	X	X	
SOMALIE	X		X	
SOUDAN	X		X	
SOUDAN DU SUD	X		X	
SYRIE	X	X	X	X
TUNISIE (ancien régime)	X			
UKRAINE	X			
ZIMBABWE	X		X	X

*Sanctions appliquées par la France en août 2014
Source : ministère de l'Economie et des Finances*

4.1.2. Les Etats-Unis

Les Etats-Unis sont le pays qui utilise le plus les régimes de sanctions : ils appliquent des sanctions contre 75 Etats. De plus, en tant que puissance dominante, les Etats-Unis possèdent de nombreux outils qui ne sont pas à disposition d'autres pays.

- **Une législation particulière**

L'application de la législation américaine (laquelle superpose divers niveaux et diverses sources) est extraterritoriale. En effet, les Etats-Unis considèrent que l'utilisation du dollar place *de facto* ses utilisateurs sous législation américaine. Ils estiment également que les groupes qui ont une implantation sur le sol américain doivent se conformer aux régimes de

sanction décidés par les Etats-Unis, sous peine de lourdes sanctions financières. Cette attitude avait été dénoncée par la Résolution A/57/L.4 de l'Assemblée Générale des Nations-Unies le 16 octobre 2002 : *« l'Assemblée exprime la profonde préoccupation que lui inspirent les répercussions des mesures économiques coercitives extraterritoriales imposées unilatéralement en matière de commerce et de coopération financière et économique, notamment au niveau régional, parce que ces mesures sont contraires aux principes reconnus du droit international et qu'elles entravent sérieusement la liberté des échanges et la libre circulation des capitaux »*. Cette récrimination a depuis été renouvelée de nombreuses fois à la tribune de l'ONU. Dernièrement encore, le représentant chinois à l'ONU s'est *« élevé contre la pratique consistant, pour un certain nombre de pays, à imposer des sanctions unilatérales à d'autres, qui viole selon lui non seulement le principe d'égalité souveraine entre les États, mais aussi l'autorité du Conseil³⁴ »*, tandis que le représentant russe *« s'est livré à un réquisitoire contre l'imposition par certains États de mesures unilatérales qui, a-t-il dit, sapent le système international et les efforts diplomatiques pour résoudre les crises³⁵ »*. Même l'UE a *« condamné l'application extraterritoriale de la législation d'un pays tiers imposant des mesures restrictives visant à régler les activités des personnes physiques ou morales relevant de la juridiction des Etats membres de l'UE car elle constituait une violation du droit international³⁶ »* et avait pris des mesures (en vain) pour en limiter les effets sur ses membres.

• Mise en œuvre des sanctions

New-York étant le siège (entre autres) des Nations Unies, cela donne un pouvoir non-négligeable aux Etats-Unis lorsqu'il s'agit de délivrer (ou non) des visas aux ambassadeurs nommés auprès des Nations Unies. Par exemple, en avril 2014, les Etats-Unis ont refusé de délivrer un visa à Hamid Aboutalebi, que l'Iran avait nommé ambassadeur à l'ONU, au motif qu'il avait été impliqué dans la prise d'otages de 1979.

La puissance financière américaine est un autre atout en matière de sanctions. Si elles existent depuis les années 1950, les sanctions financières se sont imposées après 1995, lorsque Bill Clinton les a utilisées pour cibler les trafiquants de drogue et certaines personnes gênant le processus de paix au Moyen-Orient : ce furent les premières sanctions ciblées contre des comportements plutôt que contre un pays³⁷.

C'est l'*Office of Foreign Assets Control (OFAC)*, dépendant de l'*Office of Terrorism and Financial Intelligence* du Département du Trésor qui pilote ces sanctions. L'unité dédiée aux sanctions compte 175 personnes, et comprend un *Office of Global Targeting* en charge de la détection et du suivi des cibles. Ses pouvoirs sont considérables. Il n'a pas à produire de preuves lorsqu'il décide de sanctionner un individu. De même, les opérateurs économiques contrevenants aux régimes de sanction américains s'exposent à de lourdes pénalités. Ainsi, les Etats-Unis n'hésitent pas à sanctionner lourdement les banques les plus puissantes : l'exemple

³⁴ Nations Unies. [Compte-rendu de la 7323^{ème} séance du Conseil de Sécurité](#), CS/11671, consulté le 10 avril 2015.

³⁵ Idem.

³⁶ Rappelée dans le doc. 17464/09 du Conseil du 15 décembre 2009, cette position s'était exprimée dans le Règlement (CE) n°2271/96 et l'action commune 96/668/PESC du 22 novembre 1996. Le Règlement était assez pugnace, disposant par exemple qu'*« aucune personne visée à l'article 11 ne se conforme, directement ou par filiale ou intermédiaire interposé, activement ou par omission délibérée, aux prescriptions ou interdictions, y compris les sommations de juridictions étrangères, fondées directement ou indirectement sur les lois citées en annexe ou sur les actions fondées sur elles ou en découlant »*. En droit, les entreprises européennes seraient donc parfaitement fondées à refuser les jugements américains, mais leurs intérêts économiques les poussent, dans les faits, à négocier des arbitrages qui leur permettent de continuer à exercer sur le territoire américain.

³⁷ RUBENFELD, Samuel. OFAC Rises as Sanctions Become A Major Policy Tool. *Wall Street Journal*. 5 février 2014.

de BNP Paribas est loin d'être le seul. Celles-ci sont ainsi, de gré ou de force, devenues de véritables supplétifs de l'action américaine de contrôle des flux financiers.

MAJOR U.S. SANCTIONS VIOLATIONS CASES 2009-2015

BANK NAME	HEADQUARTERS	YEAR	FINE
BNP PARIBAS	France	2014	\$8.9 Billion
HSBC	UK	2012	\$1.9 Billion
STANDARD CHARTERED	UK	2012	\$867 Million
ING	Netherlands	2012	\$819 Million
CREDIT SUISSE	Switzerland	2009	\$538 Million
ABN AMRO	Netherlands/UK	2010	\$500 Million
LLOYD'S	UK	2009	\$350 Million
BANK OF TOKYO - MITSUBISHI	Japan	2014	\$315 Million
BARGLAYS	UK	2010	\$298 Million
BANK OF TOKYO - MITSUBISHI	Japan	2013	\$250 Million
CLEARSTREAM	Luxembourg	2014	\$152 Million
ROYAL BANK OF SCOTLAND	UK	2013	\$100 Million

Note: Major settlement threshold > / \$100 million. Fines may include penalties for anti-money laundering laws violations.

Sources: U.S. Department of Justice, Department of Treasury, NY Department of Financial Services, Financial Times, Wall Street Journal, Royal Bank of Scotland
Credits: Jonathan Masters, Julia Ro

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS

Amendes infligées par les Etats-Unis pour violation des régimes de sanction américains³⁸

4.2. LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

D'une façon générale, les organisations supra-étatiques peuvent mettre en œuvre deux types de sanctions politiques³⁹ :

- Les sanctions institutionnelles centralisées sont mises en place par les institutions elles-mêmes, qui ont les moyens de les appliquer directement : suppression de droit de vote, exclusion, suppression d'aides diverses, etc.
- Les sanctions institutionnelles décentralisées sont décidées par les institutions internationales, mais doivent être mises en œuvre par les Etats soit parce qu'elles touchent directement à leurs politiques (exportations, par exemple), soit parce que l'institution n'a pas les moyens de les mettre en œuvre (cas des sanctions militaires de l'ONU, qui ne dispose pas de moyens en propre).

L'acteur central est l'ONU, qui décide de l'application de sanctions à l'égard d'Etats, de groupes ou d'individus, et dont les Résolutions s'imposent à tous les Etats membres. Les organisations régionales répercutent ces sanctions, et peuvent y adjoindre des mesures complémentaires.

³⁸ MASTERS, Jonathan. *What Are Economic Sanctions?* Council on Foreign Relations, 11 mars 2015, consulté le 8 avril 2015.

³⁹ AUSLENDER, Jérôme. *Les sanctions non-militaires des Nations-Unies : fondements, mise en œuvre et conséquences pour les Etats-tiers et les droits de la personne*. Thèse de Doctorat en Droit International Public, septembre 2006, p.24-27.

4.2.1. Les Nations Unies

L'ONU décide de sanctions non-militaires sur la base de l'article 41 du Chapitre VII qui stipule que « *le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques*⁴⁰ ». Si la formulation ne laisse que peu de doute quant aux actions à engager, il faut toutefois noter que le mot « sanction » ne figure pas dans la Charte des Nations Unies. Pour l'ONU, il s'agit « *d'exercer une pression sur un État ou une entité pour qu'ils se conforment aux objectifs fixés par le Conseil de sécurité sans qu'il soit besoin de recourir à la force*⁴¹ ». Les objectifs de l'ONU sont en général de faire pression sur des entités afin qu'elles cessent un comportement considéré comme nuisant à la paix et à la sécurité internationale. A noter que l'article 42 de la Charte de l'ONU est souvent considéré, pour sa part, comme étant la base des « sanctions militaires » (décidées, par exemple, à l'encontre de l'Irak, lors de l'invasion du Koweït en 1990-1991), mais qui sortent du périmètre de cette étude, par choix.

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, il n'y a donc pas de justification à apporter. Comme l'indique Hans Kelsen, la finalité du système onusien de sanction « *is not to maintain or restore the law, but to maintain, or restore peace, which is not necessarily identical with the law*⁴² ».

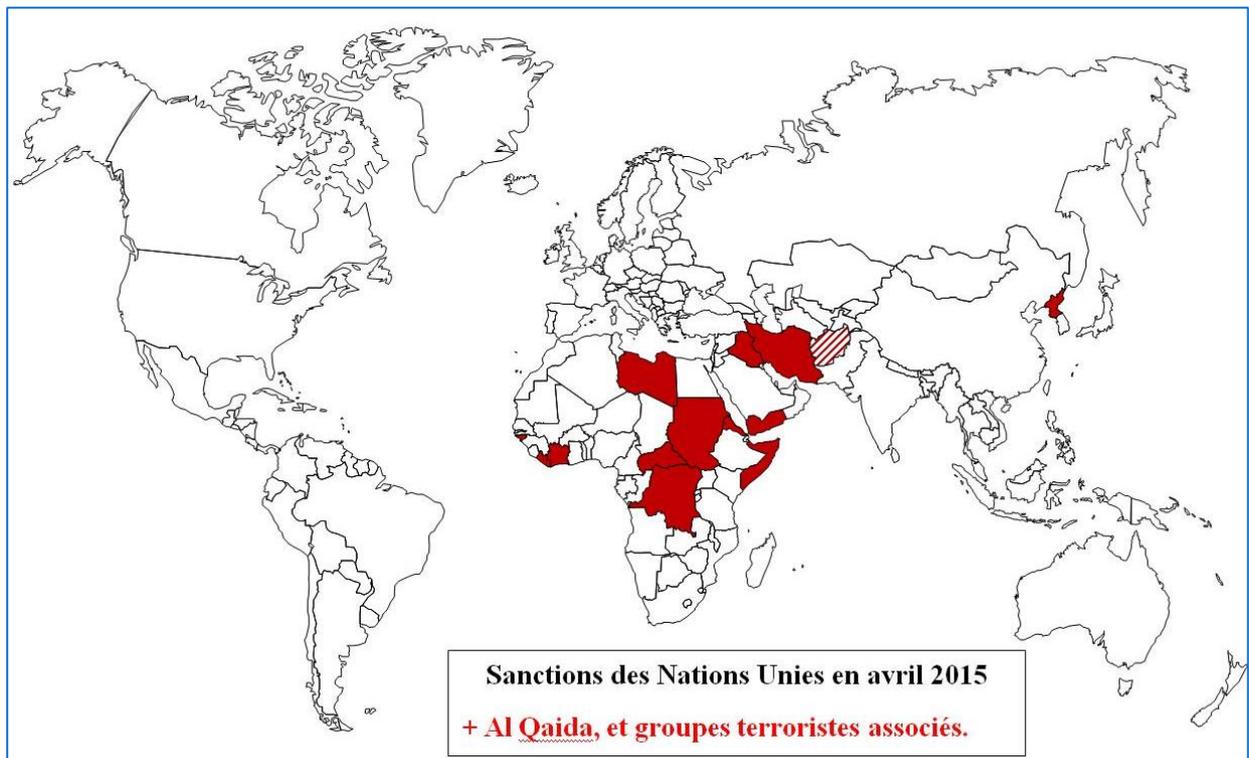
Le recours aux sanctions non militaires de la part de l'ONU est un phénomène récent, permis par la fin de la Guerre froide. En effet, jusqu'en 1990, l'ONU avait prononcé des sanctions contre deux Etats uniquement : la Rhodésie du Sud et l'Afrique du Sud. Aujourd'hui, au total, 25 régimes de sanctions ont été établis, dont la moitié en Afrique.

Actuellement (avril 2015), l'ONU maintient 623 personnes et 424 entités sous régime de sanction, et compte 15 régimes de sanctions. Le coût est moyen est de 30 millions de dollars par an.

⁴⁰ Organisation des Nations Unies. *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, article 41.

⁴¹ Site de l'ONU, disponible à <http://www.un.org/french/sc/committees/>, consulté le 15 janvier 2015.

⁴² KELSEN, Hans. *The Law of the United Nations*. London Institute of World Affairs, 1950, p. 294.



- **Processus de création et de suivi des régimes de sanctions**

La décision de créer un régime de sanction procède d'une Résolution du Conseil de Sécurité et s'accompagne en général (mais pas obligatoirement) de la création d'un Comité des sanctions, organe subsidiaire du Conseil de Sécurité, chargé du suivi de la mise en œuvre. Ces Comités sont composés des représentants des membres permanents et de représentants élus d'autres Etats-membres. Depuis le début des années 2000, leur nombre varie entre 10 et 15. Ces Comités peuvent être appuyés par un Groupe d'Experts, chargé de contrôler la mise en œuvre du régime de sanction. Ce contrôle passe par différents moyens : contact avec les antennes des Nations Unies sur le terrain, avec les missions de paix (qui peuvent avoir pour mandat la surveillance de l'application des sanctions), inspections... Le Comité d'Experts fait alors rapport au Comité des Sanctions, qui évalue l'efficacité du régime de sanction. Ces rapports, en général publics, extrêmement détaillés, ne sont pas exactement des documents de compromis politique : par exemple, le Groupe d'Experts sur la RDC estimait tout de go que « [l]e Gouvernement rwandais continue de violer l'embargo sur les armes; il fournit directement une aide militaire aux rebelles du M23, facilite le recrutement de combattants pour le compte du Mouvement, incite et facilite la désertion de soldats des forces armées congolaises, fournit au M23 des armes, des munitions et des renseignements, et le conseille sur le plan politique. (...). [l]e Groupe s'est entretenu avec le Gouvernement rwandais et a pris en considération sa réponse écrite, mais il juge qu'aucun élément fondamental des constatations qu'il a faites antérieurement ne mérite d'être modifié⁴³ ». Toutefois, la publication de ces rapports peut être bloquée par des Etats membres. Notamment, la dénonciation de nombreux cas de contournements des embargos sur les armes par la Chine (en RDC, au Soudan, en Côte d'Ivoire) a conduit celle-ci à exercer de fortes pressions sur les experts⁴⁴. La composition des

⁴³ Conseil de Sécurité. [Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo](#). S/2012/843, 15 novembre 2012, p. 3, consulté le 4 avril 2015.

⁴⁴ LYNCH, Colum. Named and shamed, China turns to intimidation. *Foreign Policy*. 18 janvier 2011.

Groupes d'Experts n'est pas non plus exempte de tractations diplomatiques, même si ceux-ci sont indépendants.

Les sanctions visant de plus en plus des individus, l'ONU met en place un processus de suivi de plus en plus élaboré pour respecter les droits de ceux-ci. La Résolution 1730 (2006) crée un Point focal pour les demandes de radiation (hors cas de la liste des sanctions contre Al Qaïda), chargé d'examiner les demandes de radiation et de dérogations pour raisons humanitaires. En 2009, un Bureau du Médiateur est créé pour les cas relatifs aux sanctions contre Al Qaïda.

L'ONU ne possède pas de recours juridictionnel véritable : il n'est donc pas possible de revendiquer en tant que tels les droits bafoués par l'inscription sur les listes de sanctions. Il est juste possible de présenter des éléments pour infléchir la position du Comité des Sanctions. Le seul régime distinct où il y a un recours est celui posé par la Résolution 1989 (Al Qaïda). Le recours auprès du Médiateur s'apparente alors à un recours juridictionnel, avec un droit à être entendu, accompagné d'un avocat. Mais il ne s'agit pas vraiment d'un recours juridictionnel, puisque le Médiateur soumet ensuite le cas au Comité des Sanctions qui décide de manière discrétionnaire, sans avoir à se justifier.

En ce qui concerne les Etats, ceux-ci pourraient en théorie chercher des recours contre ces sanctions, mais la Cour Internationale de Justice (CIJ) se refuse à statuer sur le fond des résolutions du Conseil de sécurité⁴⁵. Cette immunité de juridiction du Conseil de Sécurité a été confirmée par la CIJ lors de ses différents avis rendus à l'occasion de l'affaire de Lockerbie⁴⁶.

A l'inverse, il existe peu de recours contre les Etats qui contreviendraient à l'application des sanctions décidées par le Conseil de Sécurité. Comme le note Charlotte Beaucillon, « [u]ne telle hypothèse nécessiterait, premièrement, que le Conseil de sécurité constate officiellement le manquement. Or, vu la pratique du Conseil de sécurité en la matière, son caractère discrétionnaire et son absence de systématisme, il semble très peu probable qu'un tel constat soit réalisé de manière univoque. (...) [l']invocation de la responsabilité d'un Membre pour manquement à son obligation d'exécution ne semble pas très efficace, dans la mesure où elle interviendrait dans une situation dans laquelle il serait déjà avéré que l'Etat responsable serait extrêmement réticent à obtempérer, et aurait probablement bravé les sanctions de l'ONU à son encontre. En définitive, cette question de la mise en cause de la responsabilité d'un Membre de l'ONU pour manquement à son obligation d'exécuter les décisions du Conseil de sécurité semble fort hypothétique⁴⁷. » Dans ce cas, il semble que la seule solution soit le passage à l'application de l'article 42 de la Charte des Nations Unies, à savoir des sanctions militaires.

⁴⁵ Sur les relations entre les deux organes, voir notamment ETIENNE, Guillaume. [L'emploi de la force armée devant la Cour Internationale de Justice](#), AFRI, Volume III, 2002, consulté le 22 avril 2015.

⁴⁶ Le 21 décembre 1988, un Boeing de la compagnie Pan American Airways est victime d'un attentat au dessus de la commune de Lockerbie, en Ecosse. Une enquête internationale sous l'égide de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis attribue cet attentat à deux ressortissants libyens. Leur extradition est réclamée. La Libye est placée sous régime de sanction par l'ONU en raison de son soutien au terrorisme international et de son refus de livrer ses deux ressortissants.

⁴⁷ BEAUCILLON, Charlotte. *Les mesures restrictives de l'Union européenne, instruments de participation aux mécanismes internationaux de réaction à l'illicite*. Thèse en Sciences juridiques, Florence, décembre 2012, p. 375-377.

- **Limites politiques des régimes de sanction onusiens**

L'un des reproches principaux adressé à ce système tient au pouvoir de blocage au Conseil de Sécurité des cinq membres permanents. Il n'est pourtant pas certain qu'il faille y voir une défaillance majeure du système onusien.

D'une part, contrairement à ce que cette critique pourrait laisser penser, de nombreux régimes de sanctions (25 depuis la fin de la Guerre Froide) ont été votés par l'ONU. La multiplication des régimes de sanctions n'étant pas souhaitable, on ne peut que se féliciter de cette modération quantitative. Les sanctions doivent rester un instrument exceptionnel, et ne pas dériver vers une application à la moitié des pays du monde, comme le font les Etats-Unis. C'est une des conditions de leur crédibilité.

D'autre part, d'un point de vue qualitatif (les zones conflictuelles visées par les régimes de sanction), il est vrai que certains conflits majeurs, impliquant des membres permanents, n'ont pas pu être couverts par un régime de sanction, en Syrie notamment. Pourtant, sur des cas aussi sensibles que l'Iran, la République Démocratique du Congo, Daech ou encore récemment le Yémen, des compromis politiques parviennent à mettre en place des régimes de sanctions. De plus, sur les cas où des régimes de sanction ne sont pas possibles, on constate qu'ils ressortissent souvent à des sujets majeurs de la politique internationale, dépassant le cadre de la seule zone de conflit : en Ukraine comme en Syrie, il s'agit de conceptions du monde qui s'opposent. Les régimes de sanction onusiens n'ont pas vocation à trancher ce genre de débats. De même, un régime de sanction qui ne tiendrait pas compte des intérêts des puissances majeures (c'est-à-dire qui surpasserait leur véto) serait sans doute dangereux pour l'équilibre international comme pour la crédibilité du régime lui-même, puisqu'il serait contourné ou non reconnu. Il faut constater là qu'il s'agit tout simplement d'une limite aux régimes de sanction, à qui on ne peut demander de peser sur toutes les questions majeures de la politique internationale.

- **La réflexion sur les effets non-désirés**

Constatant l'importance des effets non désirés des régimes de sanction, notamment sur les populations, l'ONU mena une réflexion sur ce sujet, afin de se diriger de plus en plus vers des sanctions dites « intelligentes ». Déjà en 1991, le Conseil de Sécurité, reconnaissant les effets pervers des sanctions globales contre l'Irak, avait assoupli le régime de sanctions (fourniture de biens de premières nécessité, notamment médicaux), jusqu'à adopter, en 1995, la Résolution « Pétrole contre nourriture ». Les revenus dégagés par la vente de pétrole devaient servir en partie à importer des fournitures humanitaires et de la nourriture, puis, au fil des années, fut étendu à une liste élargie de produits. Ce programme permit certes une amélioration de la vie de la population, mais il créa lui-même de nouveaux trafics. En particulier, le pouvoir irakien mit en place un système international de corruption lui permettant de détourner une partie des fonds.

En 1997, le Secrétaire Général de l'ONU Kofi Annan décidait donc d'engager une réflexion vers des sanctions plus ciblées et sélectives, dites parfois « intelligentes⁴⁸ ». L'objectif était double : limiter l'impact humanitaire sur les populations, et accroître leur efficacité. Les sanctions tendent alors à plus cibler les individus (en comptant sur leur intérêt personnel à sortir du

⁴⁸ La formule fera l'objet de controverses, et le Secrétaire Général ne la reprendra pas, car l'Irak avait beau jeu de dénoncer ainsi la « stupidité » des sanctions en cours. Cité dans FIDH, Irak. *Les sanctions contre l'Irak au regard des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable*. Rapport – Hors Série de la Lettre Mensuelle, n°321, décembre 2001.

régime de sanction) que les groupes pouvant faire pression sur le pouvoir politique (pression de la population en comptant sur l'intérêt collectif).

• La réflexion sur l'amélioration des régimes de sanctions

En 1994, des sanctions ciblées sont donc, pour la première fois, mises en place. Ces sanctions visent plus particulièrement certains individus (dirigeants, hauts responsables) et certains biens (pétrole, diamants). Des exceptions très précises peuvent être adoptées : par exemple, sur le matériel militaire servant au déminage. Parallèlement, des exceptions humanitaires figurent désormais dans les résolutions imposant des sanctions. De façon ponctuelle, le Comité des Sanctions peut aussi se prononcer en faveur de la levée de l'interdiction de voyager lorsqu'il estime que la participation de ces personnes à des réunions en faveur de la paix est importante pour le processus de paix.

Au début des années 2000, des experts de haut niveau se réunissent alors, en dehors du cadre onusien, pour dégager des pistes d'amélioration concernant les sanctions onusiennes :

- Durant le processus d'Interlaken (1998-2001), des améliorations concernant les sanctions financières sont discutées.
- Il est suivi par le processus de Bonn-Berlin (1999-2000), s'attachant à la mise en œuvre des embargos sur les armes, ainsi qu'aux déplacements et interdictions de transit aérien.
- Enfin, le processus de Stockholm (2001-2003) vient les compléter, traitant de la mise en œuvre et de la surveillance des sanctions ciblées prononcées par l'ONU⁴⁹.

Au sein de l'ONU, cette fois, un Groupe de travail informel sur les questions générales relatives aux sanctions est mis en place en 2000, chargé d'émettre des recommandations sur les pistes d'amélioration. En 2006, celui-ci présente un rapport⁵⁰ dans lequel il énonce des bonnes pratiques à mettre en œuvre :

- Conception :
 - Prendre en considération les chances d'application ;
 - Prendre en compte les conséquences des sanctions ;
 - Définir clairement la portée des sanctions, les dérogations, les biens ciblés, les conditions de leur levée ou de leur allègement ;
 - Instituer un mécanisme de contrôle.
- Application :
 - Créer, dans les Etats-membres, un mécanisme national de coordination des sanctions, et faire part de toute difficulté.
- Evaluation et suivi :
 - Procéder à l'évaluation des régimes de sanctions, de leurs effets politiques et de leurs conséquences pour les populations.
 - Communiquer pour expliquer les mesures et informer les populations civiles.

⁴⁹ Les documents produits par ces différents groupes de réflexion peuvent être trouvés ici : <http://www.un.org/french/sc/committees/groupe/sanctions.shtml>

⁵⁰ Disponible à http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2006/997

Dans l'ensemble, ces recommandations tendent à se mettre en place. En particulier, le Conseil de Sécurité tient à la transparence de ses actions et publie les rapports, très détaillés, des Groupes d'Experts.

En avril 2007, l'ONU organise un colloque portant sur les pistes possibles d'amélioration des sanctions. Les participants estiment que *« d'instruments rudimentaires, les sanctions sont devenues des mesures plus sélectives et mieux ciblées contre des États, des individus, des entités et des acteurs non étatiques, leurs objectifs ont également évolué, en ce sens qu'il ne s'agit plus de modifier le comportement des parties concernées qui menacent la paix et la sécurité internationales, mais à les encourager à appliquer les accords de paix ou à se soumettre aux enquêtes, et à contrer certaines de leurs actions en les privant des ressources susceptibles de les aider à les financer⁵¹ »*.

En novembre 2014, le Conseil de Sécurité débat de nouveau de l'amélioration de l'efficacité des sanctions. Les intervenants soulignent l'apport de l'amélioration de la coopération avec Interpol. Les notices conjointes publiées par l'organisme⁵² ont ainsi permis de retrouver certaines personnes visées par des sanctions. Les difficultés que peuvent rencontrer certains Etats-membres dans la mise en place des sanctions sont mises en avant. De plus, le suivi devrait être amélioré, avec une réunion des Comités des sanctions tous les six mois.

• Autres organes de l'ONU pouvant participer à la mise en œuvre de sanctions

Enfin, différents organes de l'ONU peuvent participer à la politique de sanctions :

- L'Assemblée Générale dispose elle aussi de compétences, certes secondaires, en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale. Ces compétences, prévues par la Charte, furent réaffirmées (voire élargies) par l'affaire de Corée, lorsque l'Assemblée Générale adopta en 1950 la Résolution 377 « L'Union pour le maintien de la paix ». Dans cette Résolution, l'Assemblée s'estimait compétente pour recommander des mesures collectives en cas de menace contre la paix, si le Conseil de Sécurité venait à faillir à sa mission.
- Le Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) évalue l'impact humanitaire des sanctions décidées. Pour cela, il a élaboré un Manuel d'évaluation des sanctions⁵³.
- La Cour Internationale de Justice (CIJ) statue sur les aspects juridiques d'un conflit (alors que le Conseil de Sécurité traite des aspects politiques). Il n'existe pas de hiérarchie entre ces deux organes. La CIJ peut par exemple être saisie par un Etat pour juger d'un différent au sujet d'obligations internationales : ce fut le cas lors de l'affaire de Lockerbie (au cours de laquelle la Libye utilisa nombre de recours juridiques), et à plusieurs reprises à propos de l'Iran. Le Conseil de Sécurité peut aussi demander un

⁵¹ Organisation des Nations Unies. [Lettre du 12 décembre 2007 adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Représentant permanent de la Grèce](#). Document S2007/734, 13 décembre 2007, consulté le 27 avril 2015.

⁵² Des notices standardisées ont été créées par la Résolution 1617 (2005), et sont accessibles à 25 000 utilisateurs dans les 190 pays membres d'Interpol. En 2014, il y avait 526 notices valides, diffusées sur la demande des Comités des Sanctions.

⁵³ Disponible à <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=4423&type=pdf>, consulté le 15 janvier 2015.

avis consultatif à la CIJ. Dans tous les cas, la CIJ rend des avis mais ceux-ci n'ont pas force exécutoire. La CIJ ne décrète pas de sanctions.

L'ONU a effectué depuis une dizaine d'années un travail considérable pour améliorer les régimes de sanctions. **Des pistes d'amélioration restent encore possibles :**

- La **clarification des motifs suscitant les sanctions** : ainsi, une dérive vers la punition de comportements contraires à une conception occidentale des Droits de l'homme est dangereuse, car contestée dans de nombreux pays du monde, hors Occident. Les sanctions onusiennes devraient s'en tenir aux menaces contre la paix et la stabilité régionale, comme stipulé dans la Charte.
- La **clarification des procédures d'inscription / radiation** sur les listes de personnes / entités sanctionnées.
- Le **suivi au plus près de l'évolution de la situation**. Les délais de six mois avant d'obtenir une levée des sanctions sont contre-productifs. Un pilotage fin des régimes de sanction est nécessaire, notamment car cela permet une remontée en puissance des sanctions si nécessaire.
- Un **travail plus étroit avec les agences spécialisées** de l'ONU : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Banque Mondiale, FMI, Organisation Maritime Internationale, Organisation de l'Aviation Civile Internationale et même UNESCO en ce qui concerne le trafic des biens culturels.

4.2.2. Un acteur régional : l'exemple de l'Union européenne

Les institutions régionales peuvent adopter des sanctions, parallèlement aux mesures adoptées par le Conseil de Sécurité et dans la ligne des objectifs et décisions de l'ONU, même si en théorie, elles devraient agir avec une autorisation de l'ONU comme le précise la Charte des Nations Unies dans son article 53 : « *le Conseil de Sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité* ». Dans les faits, les organisations adoptent des mesures coercitives sans autorisation formelle. Il est désormais entendu que les mesures n'entraînant pas l'usage de la force n'ont pas à être soumises à une autorisation préalable du Conseil de Sécurité.

De fait, de très nombreuses organisations régionales (Union Africaine, Association des Nations d'Asie du Sud-Est, etc.), sous-régionales (Communauté économique des Etats d'Afrique centrale, Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, etc.) ou pluri-continentales (Francophonie, Communauté des Pays de Langue Portugaise) décident de sanctions.

• Textes fondateurs et transposition par les Etats-membres

L'Union européenne décide de sanctions au titre de la Politique de Sécurité et de Défense Commune. C'est l'article 215 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE (titre IV sur les mesures restrictives) qui fournit la base légale à ces mesures : « 1. *Lorsqu'une décision, adoptée*

conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires. Il en informe le Parlement européen.

2. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques ».

L'UE a adopté des lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation des mesures restrictives pour la première fois en 2003, révisées une première fois en 2005 puis en 2009⁵⁴. Ces lignes directrices ne concernent pas les aspects politiques, mais uniquement l'application des sanctions : définitions précises, libellés types, recommandations diverses... Elles précisent de plus que, d'une manière générale, les sanctions appliquées par l'UE visent à obtenir un changement de politique ou d'activité de la part des entités visées.

Les aspects politiques sont traités par un document de 2004⁵⁵ : l'UE transpose les décisions de l'ONU dans son droit communautaire, mais peut également appliquer des sanctions plus restrictives (dites « mixtes »), ou même autonomes. Les buts de ces mesures restrictives sont de soutenir la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, ainsi que de faire respecter les droits humains, la démocratie, la loi et la bonne gouvernance. Des régimes de sanction autonomes sont ainsi appliqués à la Chine, la Russie ou encore la Syrie.

Les Etats transposent ensuite ces décisions de différentes manières⁵⁶ : ils peuvent transposer la décision dans leur législation interne (cas de la Grande-Bretagne) ou faire directement référence de façon générique aux embargos de l'UE (cas de l'Allemagne).

• **Processus de décision**

Les mesures restrictives décidées par l'UE sont d'abord fixées par une Décision du Conseil, adoptée à l'unanimité, qui en définit le cadre et les objectifs. Celle-ci aura été auparavant discutée au sein d'instances préparatoires :

- Le groupe de la zone géographique concernée ;
- Le groupe des conseillers pour les relations extérieures (RELEX) ;
- Le Comité politique et de sécurité (COPS) ;
- Le Comité des Représentants Permanents (COREPER).
- La Commission peut être consultée si les mesures envisagées nécessitent un Règlement.

⁵⁴ Respectivement, doc. 15579/03 du Conseil du 8 décembre 2003, doc. 15114/05 du Conseil du 1^{er} décembre 2005 et doc. 17464/09 du Conseil du 15 décembre 2009.

⁵⁵ Doc. 10198/1/04 du Conseil du 7 juin 2004.

⁵⁶ [Rapport de synthèse du séminaire sur les embargos sur les armes organisé par l'IRIS avec le soutien de la DAS](#), janvier 2014, p. 4, consulté le 12 mars 2015.

Une fois le cadre général fixé, les mesures proprement dites sont décidées :

- Par le Conseil en ce qui concerne le domaine militaire et les déplacements de personnes (restrictions, visas...).
- Par la Commission en ce qui concerne les mesures économiques et financières, au moyen d'un Règlement.

Dans les faits, Décisions et Règlements sont souvent adoptés simultanément, dans un souci d'efficacité des mesures⁵⁷.

• Suivi des mesures

L'instance de suivi des mesures prises par l'UE est le Groupe des conseillers pour les relations extérieures, qui se réunit en formation « sanctions » (RELEX/Sanctions), créé en 2004⁵⁸. Ce groupe (éventuellement renforcé par les experts des Etats-membres) n'est pas permanent et se réunit périodiquement, avec pour mandat de :

- Procéder à des échanges d'informations et d'expériences de mises en œuvre des régimes de sanction ;
- Contribuer au développement des meilleures pratiques de mise en œuvre ;
- Collecter les informations sur les cas présumés de contournement des régimes de sanctions ;
- Procéder à des échanges d'informations et d'expériences, y compris avec des pays tiers et des organisations internationales, concernant la mise en œuvre des régimes de sanctions internationaux ;
- Contribuer à l'évaluation des résultats et des difficultés rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre ;
- Procéder à des échanges de vues sur les moyens de garantir l'efficacité de la gestion des régimes de sanction, y compris de leurs dispositions dans le domaine humanitaire ;
- Examiner les questions techniques relatives à la mise en œuvre des sanctions.

Dans les faits, le contrôle exercé par cette formation Sanctions est « *minimal, pour ne pas dire quasi-nul*⁵⁹ », d'autant plus que les Etats-membres n'ont pas obligation d'informer le Conseil des mesures prises pour appliquer les embargos décidés.

Un autre des problèmes qui se pose, lors du suivi des mesures de sanctions, est celui de la définition d'une ligne politique à l'égard du pays visé. Or, en l'absence de véritable processus de négociation politique en parallèle, il est difficile d'obtenir des résultats à l'aide seule d'un régime de sanction. Une étude méthodologiquement très poussée a évalué la contribution des régimes de sanctions autonomes de l'UE (c'est-à-dire non-onusiens) : « *it can be concluded that CFSP sanctions are generally ineffective tools for accomplishing the objectives they aims for, which are predominantly related to the protection of human right and democracy*⁶⁰ ».

⁵⁷ <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/adoption-procedure/>, consulté le 29 avril 2015.

⁵⁸ Par le doc. 5603/04 du Conseil du 22 janvier 2004.

⁵⁹ MOREAU, Virginie. *Les embargos sur les armes de l'Union européenne. Des mesures symboliques ?* Note d'Analyse du Groupe de Recherche et d'information sur la paix et la sécurité, Bruxelles, 21 juin 2012, p. 11.

⁶⁰ PORTELA, Clara. *European Union Sanctions and Foreign Policy. When and Why Do They Work?* Routledge, 2010, p. 101.

A l'inverse, l'étude souligne les effets positifs des mesures informelles, c'est-à-dire qui ne sont pas désignées en tant que sanctions, mais tiennent aux accords de coopération et de développement, en particulier l'Accord de Cotonou signé avec les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) en 2000. Même si ces accords sont discutés sans lien avec l'idée de sanctions, l'application de l'article 96 revient à suspendre une coopération économique en raison de désaccords politiques. Dans ce processus, les procédures de consultations sont très précises et institutionnalisées. Lorsqu'un manquement aux principes démocratiques ou aux droits humains est constaté, le Conseil de l'UE entame une série de consultations avec l'Etat visé, ainsi qu'avec des représentants d'organisations régionales ou d'autres pays. L'UE et le pays adoptent alors une série d'engagements et un calendrier. L'UE procède à des évaluations périodiques, avec des missions d'évaluation dans le pays concerné, pour procéder à une réintégration, partielle ou complète, du pays dans le dispositif – pouvant même être accompagnée d'aides additionnelles. Contrairement aux sanctions autonomes proprement dites, la plupart de ces mesures ont des effets politiques et peu sont de vrais échecs⁶¹. L'auteur précise que nombre de chercheurs comme certains officiels européens mettent ces succès au crédit du cadre très institutionnalisé dans lequel les consultations se déroulent. Elle considère également que le fait qu'un cadre politique pré-existe, précisant les principes qui doivent être respectés, constitue un élément de plus dans l'explication de la réussite.

• **Recours juridiques**

Les mesures restrictives décrétées par l'UE se heurtent à des limites juridiques. En effet, l'ONU, instance supérieure en matière de droit, a plus ou moins verrouillé le processus de recours des individus et des groupes non-étatiques, et décide de manière souveraine de l'inscription ou du retrait des Listes de sanctions.

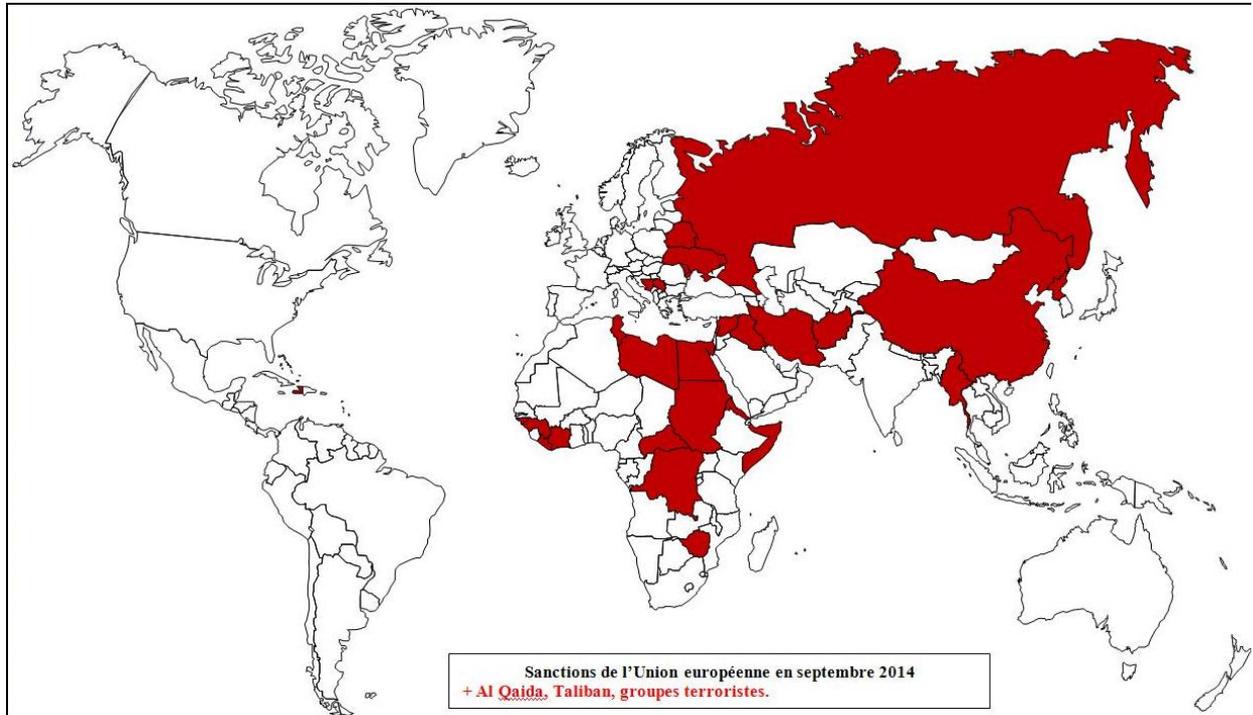
Concernant l'UE, par contre, des recours sont possibles devant le Tribunal de l'UE. L'ONU avait d'ailleurs reconnu⁶² les difficultés juridiques auxquelles pouvaient se heurter certains Etats-membres dans leur transposition des dispositions onusiennes, ce qui l'avait poussé (sous la pression de la France, notamment) à mettre en place des dispositifs de dialogue (Point focal et Médiateur) pour les individus et entités incriminés.

La question du recours des individus est actuellement débattue dans une épineuse affaire qui oppose depuis 2005 l'UE à Yassin Abdullah Kadi, citoyen saoudien, et Al Barakaat International Foundation, fondation établie en Suède, objets de sanctions de la part de l'ONU car figurant tous deux sur la Liste de l'ONU. Le recours juridictionnel devant l'ONU pour cette inscription n'étant pas possible, ils ont porté l'affaire devant la Cour de Justice de l'UE (CJUE), en attaquant les règlements européens ((467/2001 et 881/2002) qui transposaient la décision de l'ONU, au motif qu'ils violaient à la fois le droit de propriété et le droit à un procès équitable. En 2005, le Tribunal de Première Instance refuse d'annuler les deux Règlements, considérant que la compétence des juridictions de l'UE était limitée lorsqu'il s'agissait de transposer des résolutions onusiennes. En 2008, la Cour de Justice de l'UE casse ce jugement, estimant que les principes du droit communautaire devaient s'appliquer sur les mesures mettant en œuvre les Résolutions de l'ONU. Elle annule donc les deux Règlements incriminés. Un nouveau Règlement en 2008 réinscrivant Yassin Abdullah Kadi sur la liste des sanctions est annulé à son tour en 2010, et le recours devant la CJUE en 2013 confirmera que les actes de l'UE ne bénéficient pas d'une immunité juridictionnelle au motif qu'ils mettent en œuvre des Résolutions de l'ONU.

⁶¹ Idem, p. 130.

⁶² Dans la Résolution 1989 du 17 juin 2011.

L'ONU reconnaît les difficultés juridiques de ses Etats-membres (mais pas des organisations régionales) et, pour cela, appelle les Etats à « *se doter de textes et de procédures juridiques appropriés qui leur permettent de donner effet aux sanctions financières ciblées en faisant application d'une norme de preuve dite des "motifs raisonnables" ou de "raisonnabilité", non subordonnée à l'existence de poursuites pénales*⁶³ ».



Source : données recueillies à http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf

⁶³ Conseil de Sécurité. Résolution n°2161, S/RES/2161, 17 juin 2014.

L'Union européenne est un acteur très actif en matière de sanctions, mais elle ne possède pas encore un corpus juridique stable qui sécurise le processus de mise en place d'un régime de sanctions, ou même la transposition des dispositions de l'ONU. De plus, ses embargos sont souvent contournés par ses membres, faute d'une précision suffisante des textes et de moyens de suivi et de contrôle de la mise en œuvre.

- La distinction entre espace communautaire et PSDC induit deux circuits différents, aux obligations juridiques différentes pour les Etats-membres. L'application des embargos sur les armes est ainsi laissée à l'initiative des Etats, qui n'ont aucune obligation de rapporter les mesures entreprises. Aucun véritable suivi n'est effectué par le Conseil.
- Les arrêts Kadi introduisent une confusion dangereuse entre une conception purement judiciaire des sanctions et une conception politique. Les premières punissent un comportement illicite au regard du droit, alors que les secondes tentent de prévenir, de manière discrétionnaire, une menace contre la paix.
- L'UE est un acteur fort actif en matière de sanctions, mais ses décisions sont parfois floues et peuvent paraître discrétionnaires. L'absence de communication sur ses régimes autonomes de sanction est dommageable. La France n'a pas intérêt à laisser l'UE dériver vers une conception à l'américaine des sanctions (sans, en plus, en avoir les moyens ni l'arsenal juridique, non plus que les moyens de sanctionner les violations de ces régimes) et devrait inciter l'UE à se calquer sur les régimes onusiens (hors cas exceptionnels : Ukraine, Syrie).
- L'UE possède, avec ses outils de coopération, d'un moyen de sanction plus discret mais très incitatif : programmes d'aides de l'UE, coopération, et surtout Accord de Cotonou. Ces outils devraient être plus perçus et utilisés comme des moyens de négociation politique, s'apparentant à des mesures restrictives.

5. Typologies des caractéristiques des régimes de sanctions

Partant des cas étudiés précédemment, renforcés par la documentation recueillie, des typologies ont été établies afin de mieux cerner le fonctionnement de régimes de sanction et de permettre une évaluation de ceux-ci.

5.1. CAUSES DES SANCTIONS ET OBJECTIFS POURSUIVIS

On constate une certaine disparité dans l'exposé des motifs des sanctions décrétées par l'ONU. Ainsi, les objectifs des sanctions sont rarement exposés tels quels, mais peuvent être par exemple précisés dans les conditions qui permettent la levée des sanctions. De plus, le réexamen des sanctions au regard de l'atteinte des objectifs n'est pas systématique : la durée peut être extrêmement précise ou non précisée. Désormais, pour les individus et les entités non étatiques, des procédures de réexamen sont possibles⁶⁴.

Il paraît donc essentiel, notamment pour éviter les accusations de partialité, de bien préciser les motifs ayant entraîné les sanctions, et les comportements attendus de la part des entités visées.

La précision des motifs et comportements attendus permettra notamment de mettre en place une procédure de levée des sanctions moins arbitraire. Par exemple, l'Irak fut sanctionné en 1990 pour l'invasion du Koweït. Les motifs de ces sanctions, précis, visaient au retrait des forces irakiennes du Koweït et à la restauration du gouvernement koweïtien. L'intervention militaire de 1991 mit fin à ce comportement, mais les sanctions furent maintenues, avec des objectifs reformulés.

⁶⁴ Voir paragraphe 4.2.1

Causes des sanctions	Objectifs politiques poursuivis par les sanctions
Causes liées à des événements internes	
. Répressions populaires	. Arrêt de la répression . Puniton du régime
. Arrestations arbitraires d'opposants	. Libération des opposants
. Déficit démocratique (transparence, légalité des élections)	. Ouverture démocratique . Changement de régime . Présence d'observateurs lors des élections
. Non respect des Droits de l'homme : (exécution sans procès, emploi d'enfants-soldats...)	. Faire cesser ces violations
. Coup d'Etat	. Puniton des putschistes . Retour à la démocratie . Organisation d'élections . Passation de pouvoir
Rebellion armée, guerre civile	. Arrêt des combats . Tarnissement des sources de financement des unités combattantes et de soutien . Passage de l'aide humanitaire
. Refus d'organiser des élections	. Organisation d'élections . Présence d'observateurs lors des élections
. Violations des dispositions de sanctions	. Cessation des activités contrevenant aux mesures décidées par les sanctions
Causes liées à des événements internationaux	
. Refus d'extradition	. Extradition . Coopération dans les enquêtes internationales
. Transgression du Droit International Humanitaire (armes interdites)	. Ratification de traités internationaux . Elimination de certains types d'armes . Se soumettre aux enquêtes
. Non respect du Droit international	. Ratification de traités internationaux . Mise en conformité avec le Droit international
. Prolifération	. Ratification de traités internationaux . Destruction des stocks . Vérifications <i>in situ</i> . Se soumettre aux enquêtes
. Evénement inacceptable (aventurisme militaire)	. Retrait de troupes d'un territoire . Démantèlement de certaines troupes . Obligation de réparer les dommages commis . Application des accords de paix
. Comportement inacceptable (déstabilisation d'un Etat voisin, soutien au terrorisme)	. Cessation du soutien au terrorisme . Cessation du soutien aux éléments déstabilisateurs . Démantèlement de milices . Se soumettre aux enquêtes

5.2. LES TYPES DE SANCTIONS MISES EN PLACE, LEUR EFFICACITE ET LEURS EFFETS NON-DESIREES

5.2.1. Sanctions symboliques

- **Types de sanctions symboliques**

Elles peuvent avoir trait à la culture, aux loisirs ou aux relations de courtoisie habituelles entre Etats :

- Restrictions sur des événements sportifs : refus d'accueillir le pays, refus d'envoyer des sportifs. La Serbie-Monténégro avait ainsi été sanctionnée par le Comité International Olympique en 1992, et ses représentants sportifs furent autorisés à participer en tant qu'athlètes olympiques indépendants. Les événements sportifs se déroulant dans des pays où des violations des Droits de l'Homme ont lieu sont régulièrement au centre de polémiques autour de l'intérêt de ce type de sanction.
- Les sanctions culturelles sont du même ordre : annulation ou report d'événements, arrêt de la coopération dans le domaine de l'éducation et de la culture, etc. Elles sont le signe d'une mésentente entre deux pays, et ne sont pas formalisées au même titre que les sanctions économiques. Ainsi, Cuba avait été très sensible à la mise à l'écart de certains dirigeants, alors que dans le même temps, des dissidents étaient invités officiellement. Ces mesures mettaient en question leur légitimité.

- **Types d'effets non-désirés possibles**

- Des sanctions de rétorsion peuvent être mises en place, mais elles n'auront qu'un impact limité : en effet, elles seront souvent prises pour ce qu'elles sont, à savoir un geste de mauvaise humeur. Elles n'emporteront pas la charge symbolique des sanctions initiales.
- Prises seules, elles peuvent apparaître comme un aveu de faiblesse.

Efficacité des sanctions symboliques :

- Ce type de sanctions est souvent méprisé, à tort. De nombreux régimes, même autoritaires, sont sensibles à l'image renvoyée par leur pays. Ces mesures sont de type vexatoires, et l'effet recherché est souvent atteint. Sur des objectifs mineurs, ce type de sanctions peut avoir une certaine efficacité. Les sanctions symboliques contre l'Afrique du Sud durant l'Apartheid ont eu un impact certain.

Avantages :

- Relativement peu coûteuses ;
- Peu risquées en termes de rétorsion ;
- Grande réversibilité.

Limites :

- Ne peut fonctionner que si les dirigeants sont attachés à l'image qu'ils renvoient et que cette image ne soit pas renforcée par l'idée de résistance aux sanctions.

5.2.2. Sanctions diplomatiques

- Types de sanctions diplomatiques

- Interdiction de visa / d'entrée sur le territoire ;
- Interdiction de survol et/ou de transit des avions ou des bâtiments du pays. Ce type de sanctions est rarement décrété de façon unilatérale (sauf cas de conflit de voisinage), mais il est plutôt décidé au niveau régional ou international. En ce qui concerne la France, les autorisations de transit ne font pas partie du « panier » de sanctions utilisables de manière unilatérale (c'est-à-dire sauf cas décidé par l'ONU ou l'UE). En effet, le domaine des autorisations de survol et de transit est un domaine à part de la diplomatie, sur lequel les relations, bonnes ou mauvaises, doivent interférer le moins possible⁶⁵.
- Limitation des relations diplomatiques (une gradation peut être effectuée : fermeture de consulats, renvoi de l'ambassadeur du pays visé, rappel de son propre ambassadeur, fermeture de l'ambassade) ;
- Exclusion d'enceintes internationales (ONU, G8, etc.). Ce fut par exemple le cas de l'Afrique du Sud qui fut exclue de l'ONU en 1974.

- Types d'effets non-désirés possibles

- Si elles ne sont pas suivies d'effets, les sanctions diplomatiques peuvent vite apparaître comme un signe de faiblesse.

⁶⁵ Entretien avec M. Serge Muller, chef du bureau des survols et escales navales au ministère des Affaires étrangères, 11 décembre 2014.

- L'exclusion d'enceintes internationales peut conduire à réduire le dialogue politique, indispensable, entre la communauté internationale et le pays visé.

Efficacité des sanctions diplomatiques :

- Ce type de sanctions se situe un cran au-dessus des sanctions symboliques et marque un fort désaccord.

Avantages :

- Elles permettent une montée en gamme très graduelle, et peuvent ainsi signifier clairement une volonté politique sans créer de conflit ouvert.

Limites :

- Pour ne pas passer pour purement déclaratoires, elles nécessitent souvent une association avec d'autres types de sanctions.
- Elles ne doivent jamais conduire à une rupture du dialogue politique.

5.2.3. Sanctions économiques et commerciales

- Types de sanctions économiques et commerciales

- Suspension des aides économiques ;
- Suspension de la coopération ;
- Inscription sur des listes ou au contraire, radiation de certaines listes : ces listes-pays donnent accès à des traitements préférentiels qui se trouvent de fait suspendus.
- Interdiction d'importation et d'exportation. Ce type d'embargo commercial complet (à l'image des embargos maritimes du XIXème siècle) est une pratique désormais datée des relations internationales. Les effets sur la population sont tellement désastreux qu'il ne peut plus guère être employé. Les embargos commerciaux sont donc désormais ciblés. Ils peuvent par exemple concerner certaines catégories de produits : industrie pétrolière. Ils peuvent aussi être à la fois ciblés en ce qui concerne les produits et les individus : ainsi, les sanctions européennes touchant la Syrie comprennent une interdiction de livrer des produits de luxe à la famille Assad.
- Interdiction d'investir dans le pays ;
- Sanctions contre des produits alimentant les conflits (par exemple, les diamants, le pétrole, les produits miniers).

• Types d'effets non-désirés possibles

- Développement d'une économie parallèle ;
- L'écoulement des marchandises frappées d'embargo par d'autres circuits. Pour éviter cela, des mesures complémentaires sont désormais prises : par exemple, en 2012, lors de l'embargo pétrolier contre l'Iran, il a été fait en sorte qu'il ne soit pas possible d'assurer les bâtiments transportant le pétrole iranien.
- Développement de trafics transfrontaliers (comme c'est le cas entre l'Iran et Dubaï) et de réseaux criminels ;
- Le durcissement des conditions économiques qui pénalise le plus souvent la population ;
- L'enrichissement d'oligarques proches du pouvoir ;
- La corruption liée au rationnement ;
- Effondrement de secteurs économiques fragiles ou naissants : ce fut le cas de l'industrie textile à Madagascar, où le rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation estimait que les sanctions économiques, imposées en 2009 suite au coup d'Etat, avaient supprimé au moins 50 000 emplois directs dans ce qui constituait la moitié des exportations malgaches⁶⁶.
- Du fait de l'atrophie de l'économie, difficultés à faire repartir l'économie lorsque les sanctions sont levées.
- A l'inverse, développement de l'économie, par un schéma de substitution aux importations, similaire à celui que certains pays du Tiers Monde ont tenté d'appliquer. Ce fut le cas de la Rhodésie du Sud, sanctionnée à partir de 1965 mais développant son industrie et la production de biens manufacturés.
- La sanction peut se retourner : l'interdiction d'importer, pour le pays sanctionné, revient à une interdiction d'exporter vers cette destination, pour les autres pays. En 1980, les Etats-Unis, voulant sanctionner l'URSS, décrétèrent un embargo sur les céréales qui coûta 233 millions de dollars à l'URSS, mais également 2,3 milliards de dollars aux producteurs américains, qui perdirent ainsi un marché qui ne fut jamais reconquis⁶⁷.

⁶⁶ Centre d'actualités de l'ONU. [Madagascar : les sanctions accentuent l'insécurité alimentaire](#). 22 juillet 2011, consulté le 2 novembre 2014.

⁶⁷ MALLOCH-BROWN, Mark. GIBSON, Harry. [Can sanctions ever work?](#) Chatham House, décembre 2014, consulté le 20 janvier 2015.

Efficacité des sanctions économiques et commerciales :

- Les suspensions des aides et facilités sont très efficaces, mais il faut qu'elles soient bien perçues comme telles et reliées à des objectifs politiques
- Ce type de sanctions, appliquée de façon indiscriminée à l'encontre d'un pays, a décliné depuis une dizaine d'années, en raison des contraintes qu'il fait peser sur la population.
- Lorsque les sanctions commerciales sont ciblées, elles peuvent malgré tout causer des dégâts visibles sur certains secteurs économiques.

Avantages :

- L'effet sur l'économie est considérable et en général assez immédiat ;

Limites :

- Elles sont assez difficiles à mettre en œuvre, car elles supposent une entente de la part d'une vaste majorité de pays potentiellement fournisseurs ;
- Elles présentent le risque de faire subir à la population civile des privations ;
- Le risque de sanctions de rétorsion est fort.
- Le risque de contournement est fort, pouvant aller jusqu'au développement de trafics régionaux.

5.2.4. Sanctions financières

Ce type de sanctions connaît un certain essor depuis quelques années. En effet, il est un de ceux qui permet de particulièrement cibler des individus. Les Etats-Unis ont notamment développé ce type de sanctions suite aux attentats du 11 Septembre. Inspiré par l'exemple de l'ONU imposant des sanctions financières contre Al Qaïda, le Département du Trésor américain a cherché à cibler les autres ennemis des Etats-Unis par ce même moyen⁶⁸. C'est le contrôle américain de l'architecture financière internationale qui permet aux Etats-Unis ce type de sanctions.

L'ONU a également développé, de son côté, le recours aux sanctions financières, et dans sa Résolution 2199 (2015), rappelait « *l'importance du rôle que jouent les sanctions financières pour ce qui est de faire obstacle aux activités de l'EIL*⁶⁹ ».

Dans ce domaine, il est donc faux de dire que la mondialisation diminue l'efficacité des sanctions, pour deux raisons principales :

- le système financier reste relativement hiérarchisé et, précisément, mondial, ce qui permet un blocage mondial de l'activité de certains opérateurs (SWIFT⁷⁰ est utilisé par

⁶⁸ ZARATE, Juan. *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. PublicAffairs, septembre 2013.

⁶⁹ Conseil de Sécurité. Résolution n°2199, 12 février 2015.

⁷⁰ La Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) est une coopérative interbancaire de droit belge qui fournit des processus de messagerie pour les transferts financiers interbancaires. Elle archive ainsi tous les messages transmis de banque à banque, en garantissant la traçabilité des opérations effectuées. Ces

toutes les banques, VISA et Mastercard, entreprises américaines, ont une couverture mondiale).

- Les Etats-Unis, par le biais du dollar et d'une législation particulière, sont un acteur d'une importance, là encore, mondiale. Aucun opérateur économique majeur ne peut se permettre de s'en exclure : les transactions internationales se font en dollars, le marché américain est considérable, la mondialisation implique des sous-traitances nombreuses et partant, comprenant souvent un opérateur américain.

Les banques sont extrêmement méfiantes vis-à-vis des transactions illégales, car un blocage de leur accès à la fois à SWIFT et au marché américain signifierait la fin de leurs activités. Même si les transactions illégales existent, et les nouveaux moyens de paiement peuvent se révéler préoccupants, ces mesures peuvent être considérées comme globalement efficaces.

Enfin, il faut noter le Groupe d'Action Financière (GAFI) a émis une série de 40 recommandations pour lutter contre le blanchiment d'argent, parmi lesquelles la recommandation n°6, qui traite des sanctions financières ciblées liées au financement du terrorisme.

• Types de sanctions financières

- Un gel des avoirs et des fonds des entreprises nationales ou étatiques ;
- Un gel des avoirs et des fonds de personnes physiques ;
- Un blocage des systèmes de paiements internationaux interbancaires et de transferts de fonds. Il faut noter que les sanctions financières via ce système peuvent être extrêmement ciblées ou concerner un pays entier. Les blocages de ce type utilisent le système SWIFT de paiement interbancaire. La coupure totale de SWIFT pour un pays s'apparente à une « arme de destruction massive⁷¹ » financière, comme le prouve la réaction de la Russie lorsqu'une sanction massive de ce type avait été évoquée par des membres du Congrès américain. La Russie avait alors déclaré que ce serait l'équivalent d'un acte de guerre⁷². Les risques de contournement par le biais d'une autre banque, sont limités, car la banque-écran prendrait à son tour le risque d'être coupée du système.

• Types d'effets non-désirés possibles

- Instauration de systèmes financiers parallèles, soit légaux (nouvelles institutions financières, nouveaux systèmes de transferts de fond de type Bitcoin), soit illégaux (transferts d'argent liquide). Ces nouveaux systèmes de transferts de fonds sont au cœur des discussions du Groupe d'Action Financière (GAFI) : la France y plaide pour un resserrement des moyens de paiement anonymes. Les positions sont notamment

messages sont standardisés et comprennent des informations sur les transactions, leurs émetteurs (les banques, identifiées par leur code BIC, et le donneur d'ordre), les récepteurs.

⁷¹ Selon l'expression du Bureau MULTICOM3, chargé des sanctions financières au ministère de l'Economie. Entretien du 10 février 2015.

⁷² BIRNBAUM, Michael. A year into a conflict with Russia, are sanctions working ? *The Washington Post*. 27 mars 2015.

divergentes en ce qui concerne les monnaies virtuelles : l'Allemagne souhaiterait les interdire complètement alors qu'au contraire, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne ou encore le Japon y voient un outil d'innovation.

- Modification à long terme de l'architecture financière internationale. Ainsi, la Chine, la Russie, mais aussi les BRICS commencent à explorer des architectures financières alternatives. Il en résulte un risque de perte de contrôle de ce système par les pays occidentaux, ce qui pourrait entraver alors considérablement la lutte contre le blanchiment⁷³.

Efficacité des sanctions financières :

- Ces sanctions sont très efficaces car elles isolent financièrement les entités visées.

Avantages :

- Ces sanctions sont actuellement privilégiées, car elles permettent un ciblage très fin.

Limites :

- Les personnes ciblées engagent parfois des procédures juridiques assez complexes ;
- La visibilité de ces sanctions est limitée pour l'opinion publique, ce qui peut être un inconvénient lorsqu'il s'agit de marquer un profond désaccord public ;
- Les effets systémiques peuvent être considérables à moyen terme.

5.2.5. Sanctions militaires ou ayant trait au domaine de la défense et de la sécurité

• Types de sanctions militaires

- Embargo sur les armes / sur les biens à double usage. En général, les embargos de ce type détaillent les transferts interdits, qui ne concernent pas seulement les armements en tant que tels : pièces détachées, munitions, soutien technique, formations... Ce type de restriction sur les armes a encore été renforcé par l'interdiction qui est faite aux Etats-parties au Traité sur le Commerce des Armes de transférer des armes aux pays sous embargo. Concernant l'efficacité de tels embargos, les acteurs s'accordent à dire que dans une partie des cas, ces embargos contribuent significativement à faire baisser les capacités des groupes armés non-étatiques.

⁷³ Même si la Banque Asiatique d'investissement pour les infrastructures, mise sur pied par la Chine en 2014 et conçue comme un contrepoids au Fonds Monétaire International, à la Banque Mondiale et à la Banque asiatique de développement, se veut une banque « propre », tant du point de vue de l'environnement que de la corruption.

-
- Suppression de la coopération militaire ;
 - Rupture des relations militaires ;
 - Mesures symboliques : non-participation à des événements sportifs militaires, des commémorations, retrait de décorations militaires qui ont été accordées à des personnes étrangères ;
 - Suppression de facilités accordées ;
 - Annulation d'exercices ou d'entraînements conjoints ;
 - Suspension des accords de défense et de coopération.
 - Des sanctions impliquant la force militaire (sans action cinétique) :
 - Embargo maritime ;
 - Mise sous surveillance d'une portion de territoire ;
 - Instauration d'une interdiction de survol (« *no-fly zone* »).

Les embargos sur les armes sont sans doute la mesure la plus forte et la plus fréquente imposée par les régimes de sanction, mais aussi la moins respectée. Les cas de contournements sont innombrables, et peu de régimes de sanctions y échappent. Si les régimes occidentaux aiment à pointer du doigt, à juste titre, la Chine, la Russie ou l'Iran, il faut cependant constater qu'eux aussi contournent les embargos onusiens lorsque qu'ils l'estiment légitime : activités militaires non déclarées dans une zone sous embargo (Etats-Unis en Somalie), nombreux cas de violation de l'embargo irakien, livraison d'armes par la France aux rebelles libyens en juin 2011, soit après la Résolution 1970 de l'ONU de février 2011 imposant un embargo complet sur les armes⁷⁴.

• Types d'effets non-désirés possibles

- Possible association militaire du pays avec d'autres puissances peu soucieuses du respect du droit international.
- Développement de trafics d'armes.

⁷⁴ La France s'est alors appuyée sur la Résolution 1973, qui stipulait que le Conseil de Sécurité « autorise *les Etats Membres (...)* à prendre toutes les mesures nécessaires, nonobstant le paragraphe 9 [l'embargo sur les armes] de la Résolution 1970 (2011) pour protéger les populations. En mars, Gérard Longuet, alors ministre de la Défense, avait estimé que des livraisons d'armes n'étaient pas compatibles avec cette Résolution. Alain Juppé, alors ministre des Affaires étrangères, avait exprimé un avis contraire la semaine suivante. La Chine et la Russie exprimèrent leur désaccord, et l'OTAN, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis demeurèrent très réservés. Les livraisons comprenaient des lance-roquettes, des fusils d'assaut, des mitrailleuses et des missiles antichars Milan.

Efficacité des sanctions militaires :

- Lorsque l'entité visée est un régime militaire, leur efficacité est réelle car elles touchent à ses capacités.
- Les embargos sur les armes, lorsqu'ils ciblent une entité non-étatique, peuvent également être efficaces si les acteurs régionaux sont capables de faire appliquer cet embargo.

Avantages :

- Ces sanctions sont ciblées par définition (sur certains produits ou personnes). Elles n'ont donc pas d'effets pervers notables pour la population.

Limites :

- Pertes de marché pour nos industries de défense ;
- Eventuellement, perte d'influence au profit d'une puissance tierce, car le pays cible cherchera à retrouver un partenaire / fournisseur.
- Développement des trafics d'armes.

5.2.6. Effets non désirés globaux d'un régime de sanctions

- Effets sur les perceptions

- La création d'un « ennemi extérieur » pouvant servir de bouc émissaire et de justification à un régime autoritaire (Iran, Corée du Nord) et le renforcement du nationalisme sont deux conséquences souvent observées. Un durcissement du régime à l'égard de ses opposants peut même survenir, lorsque le régime prétend lutter contre les « traîtres », « mauvais patriotes » ou autres « défaitistes ».
- Egalement, si le pays se trouve isolé, un syndrome obsidional peut conduire à une exclusion *de facto* du pays de la communauté internationale et entraver tout dialogue (Birmanie, Corée du Nord).
- Le dirigeant sanctionné peut se présenter en victime des grandes puissances (Castro à Cuba, Chavez puis Maduro au Venezuela, voire Poutine en Russie), aussi bien aux yeux de sa population que vis-à-vis de l'opinion internationale. Cependant, ce soutien initial a tendance à s'éroder si la population constate que son gouvernement ne fait guère d'effort pour négocier une sortie de sanctions.
- Enfin, la multiplication des sanctions pourrait conduire à la création d'un sentiment anti-occidental en général, lorsque les sanctions sont perçues comme imposées à des pays pauvres par des pays riches. L'anti-américanisme est ainsi à son plus haut en Russie actuellement.

• Effets sociétaux

- Emigration (notamment des élites avec un bon niveau d'éducation), ce qui peut entraîner d'une part une déstabilisation des pays voisins et d'autre part, compliquera la phase de normalisation et de développement lorsque les sanctions seront levées.
- Insécurité alimentaire : à Madagascar, suite aux sanctions décidées en 2009, le rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation estime que les sanctions ont clairement aggravé l'insécurité alimentaire⁷⁵.
- Pauvreté due à la dégradation de la situation économique (chômage, inflation). Même lorsque les sanctions sont ciblées, le simple fait qu'un régime soit sanctionné peut inciter les investisseurs à se désengager. Ainsi, l'ONU rappelait « *aux donateurs que toute baisse du niveau de l'aide apportée aux populations des États concernés, notamment quand certains secteurs économiques (le bois, les diamants) sont visés, peut influencer sur l'idée que ces populations se font du but des sanctions*⁷⁶ ».
- Surmortalité (estimée en centaines de milliers, voire proche du million, dans le cas de l'Irak).

• Effets sur le système international

- Perte de crédibilité de la communauté internationale lorsque les sanctions se révèlent inefficaces.
- Création d'une polarisation entre « pour » et « contre » les sanctions ;
- Constitution de groupes d'Etats hostiles à l'ordre international (Vénézuéla, Chine, Russie, etc.). Ce type de rapprochement d'opportunité a par exemple pu être observé entre la Birmanie et la Corée du Nord, que seuls rapprochaient leur isolement et leur intérêt pour certains matériels à double usage. D'un point de vue plus large, la multiplication des régimes de sanctions crée une « communauté d'Etats parias », qui peuvent trouver des alliances de circonstances dont le seul ciment commun est le rejet des puissances occidentales, voire l'anti-américanisme. Lorsqu'en mars 2014, l'Ukraine s'est tournée vers l'Assemblée Générale de l'ONU pour faire condamner l'annexion de la Crimée par la Russie, la Résolution est passée avec 100 votes favorables, 58 abstentions et 11 voix contre, parmi lesquelles la Corée du Nord, Cuba, le Soudan, la Syrie, le Venezuela, le Zimbabwe.

• Effets sur les alliances diplomatiques

Les sanctions contre un régime le poussent souvent à trouver d'autres partenaires commerciaux et des soutiens. Ces derniers sont souvent peu regardants quant aux violations qui ont conduit à l'adoption de sanctions. Cela contribue donc à l'entretien des comportements déviants. Ce rôle est souvent celui de la Chine en Afrique qui, sous le prétexte

⁷⁵ Centre d'actualités de l'ONU. [Madagascar : les sanctions accentuent l'insécurité alimentaire](#). 22 juillet 2011, consulté le 2 novembre 2014.

⁷⁶ Conseil de Sécurité des Nations Unies. [Rapport du Groupe de travail officiel du Conseil de sécurité sur les questions générales relatives aux sanctions](#). 22 décembre 2006, p. 6, consulté le 4 février 2015.

de non-ingérence dans les affaires intérieures, est devenu le premier partenaire du Soudan et du Zimbabwe, deux pays sous sanctions internationales (européennes pour le second). Elle a aussi joué ce rôle en Birmanie. La Russie est également très accommodante lorsqu'il s'agit de fournir des armes à des pays sous embargo : Birmanie, Venezuela.

- **L'imposition de contre-sanctions**

Ce cas de figure se présente que lorsque l'Etat visé par les sanctions est suffisamment puissant pour imposer des gênes en retour. C'est très clairement le cas de la Russie vis-à-vis des Etats-Unis et de l'Europe.

Mais cette puissance peut également s'exprimer sur un seul facteur :

- Géographique : la possession ou le contrôle d'un point stratégique peut être un moyen de chantage. L'Iran a ainsi déjà menacé de bloquer le détroit d'Ormuz, par lequel 35 % du pétrole brut mondial transite, mais a reculé devant les menaces (militaires, cette fois) américaines.
- Sur un secteur de niche essentiel au fonctionnement de l'économie (métaux rares, ressources minières). Ainsi, en 1971, les Etats-Unis adoptèrent un Amendement leur permettant d'importer de Rhodésie, alors sous régime de sanction onusien, des matériaux stratégiques qu'ils ne pouvaient pas trouver ailleurs.

5.3. SYNTHÈSE DES SANCTIONS PAR ÉMETTEURS ET TYPES DE CIBLE

		CIBLE		
		Etats	Groupes	Individus
EMETTEUR	Etats			
	<i>Sanctions économiques</i>	<ul style="list-style-type: none"> . Suspension des aides économiques . Suspension de la coopération économique . Interdiction d'importation . Interdiction d'exportation . Interdiction d'investissements . Sanctions contre certains produits . Saisies de biens 	<ul style="list-style-type: none"> . Suspension des aides économiques . Saisies des biens possédés . Sanctions contre le commerce de certaines ressources 	<ul style="list-style-type: none"> . Saisies des biens possédés
	<i>Sanctions financières</i>	<ul style="list-style-type: none"> . Gel des avoirs et des fonds de l'Etat / d'entreprises / d'individus liés . Blocage des systèmes de paiements internationaux 	<ul style="list-style-type: none"> . Gel des avoirs et des fonds 	<ul style="list-style-type: none"> . Gel des avoirs et des fonds
	<i>Sanctions militaires</i>	<ul style="list-style-type: none"> . Suspension de la coopération militaire . Annulation d'exercices conjoints . Embargo sur les armes et biens à double usage 	<ul style="list-style-type: none"> . Suspension de livraisons d'armes 	
	<i>Sanctions diplomatiques</i>	<ul style="list-style-type: none"> . Limitation/Suspension de la coopération du pays . Interdiction de transit des avions/bâtiments . Limitation/Suspension des relations diplomatiques 	<ul style="list-style-type: none"> . Inscription sur la liste des groupes terroristes . Interdiction de déplacement international 	<ul style="list-style-type: none"> . Interdiction de visa . Inscription sur la liste des individus soutenant le terrorisme
<i>Sanctions symboliques</i>	<ul style="list-style-type: none"> . Non-invitation à des événements . Annulation d'événements . Suspension de la coopération culturelle 	<ul style="list-style-type: none"> . Non-invitation à des événements 	<ul style="list-style-type: none"> . Non-invitation à des événements 	

		CIBLE		
		Etats	Groupes	Individus
EMETTEUR	Institutions internationales et régionales			
	ONU	. Résolution et mise en place d'un comité des sanctions . Exclusion de l'ONU	. Inscription sur la liste des groupes terroristes	. Inscription sur la liste des individus soutenant le terrorisme
	Institutions financières internationales	. Suspension des aides économiques . Suspension de la coopération . Suspension des prêts		
	Fédérations sportives	. Restriction quant à la participation à des événements sportifs mondiaux		. Restriction quant à la participation à des événements sportifs mondiaux
	Union européenne	. Suspension des aides économiques . Suspension de la coopération	. Inscription sur la liste des groupes terroristes	. Gel des avoirs et des fonds
	Organismes privés			
	Entreprises	. Refus d'investir	. Refus de fournir des biens et services	. Refus de fournir des biens et services
ONG	. Suspension des aides économiques . Suspension de l'aide humanitaire	. Suspension des aides économiques	. Suspension des aides économiques . Suspension de l'aide humanitaire	

5.4. POSSIBILITES D'AMELIORATION PAR TYPES DE SANCTION

Types de sanction	Limites et effets non-désirés	Pistes d'amélioration possibles
Symboliques		
Sanctions culturelles	Peut apparaître comme un aveu de faiblesse	. Bien coordonner ces sanctions avec les autres . Prévoir la sortie de ce type de sanctions
Sanctions sportives		
Diplomatiques		
Interdiction de visa / d'entrée sur le territoire		. Améliorer le partage des informations sur les passeports volés, les identités multiples, les fichiers du transport aérien, maritime et terrestre.
Interdiction de survol / de transit		
Exclusion d'enceintes internationales	Risque de limiter le dialogue politique	. Prévoir les circuits de négociation privilégiés
Limitation des relations diplomatiques		
Financières		
Gels des avoirs et des fonds de groupes non-étatiques, d'entreprises, etc.	. Risque de contournement et de systèmes parallèles	. Contrôler les flux illicites en limitant la possibilité de monnaies virtuelles
Gel des avoirs et des fonds d'individus		
Blocage des circuits de transferts de fonds	. Risque d'impact sur le système financier mondial	. Limiter ce type de sanction à des situations exceptionnelles

Types de sanction	Limites et effets non-désirés	Pistes d'amélioration possibles
Economiques et commerciales		
Suspension des aides économiques	Risque que ces sanctions ne soient pas perçues comme telles	<ul style="list-style-type: none"> . Bien relier ces actions aux sanctions globales . Fixer des critères pour le retour à l'aide
Suspension de la coopération		
Désinscription de listes préférentielles		
Interdiction d'investissement (globale ou sectorielle)		
Interdiction d'importations et d'exportation	. Impact sur la population	. Réduire ce mode de sanction, trop impactant pour les populations
Sanctions ciblées contre certains produits	. Nombreux moyens de contournement	<ul style="list-style-type: none"> . Améliorer le ciblage des produits ou activités sous embargo . Améliorer les capacités des Etats tiers à mettre en place ces mesures
	. Enrichissement d'oligarques et de proches de l'entité ciblée	. Coupler ces mesures avec des sanctions
	. Trafics	. Développer la surveillance des embargos et mieux coordonner les opérateurs en charge de cette surveillance (forces armées, de police, organismes spécialisés dans la lutte, Interpol, assureurs...)
	. Difficultés à faire repartir l'économie ensuite	<ul style="list-style-type: none"> . Prévoir dès la mise en place des sanctions leurs modalités de sortie . Lier la levée des sanctions à des aides économiques sectorielles et la reconstruction de filières

Types de sanction	Limites et effets non-désirés	Pistes d'amélioration possibles
Militaires et de défense et de sécurité		
Embargo sur les matériels militaires	. Nombreux cas de contournement	. Améliorer la surveillance des embargos . Renforcement des capacités des pays alliés
Suppression d'exercices conjoints		
Suppression de la coopération de défense		
Suppression de facilités accordées		
Suspension des accords		
Mesures symboliques		

6. Critères de décision politique et facteurs de réussite

Outre les critères généraux favorisant la réussite d'un régime de sanction identifiés par l'Institut Peterson (voir chapitre 2), il existe certains aspects particuliers favorisant le succès des régimes de sanctions : la définition d'objectifs pertinents, l'existence de facteurs externes favorisant ou empêchant la réussite du régime de sanctions. Il s'en dégage des critères de décision qui doivent être pris en compte par les décideurs lors de la réflexion sur l'opportunité de mettre en place un régime de sanctions.

6.1. SELECTION DES OBJECTIFS DES SANCTIONS

Depuis plusieurs années, la diplomatie occidentale tend à dériver vers une approche morale des relations internationales. Cette attitude, qui confine parfois à la naïveté, a notamment été stigmatisée par l'ancien ministre des Affaires étrangères Hubert Védrine : *« Ma réflexion porte sur la manière dont les gouvernements occidentaux se croient aujourd'hui chargés d'une mission quasi évangélique. (...) On estime avoir un devoir de démocratisation. Sans comprendre que dans le monde, beaucoup de gens ne se retrouvent pas dans cette culture du prosélytisme des droits de l'homme. Je suis aussi attaché aux droits de l'homme que n'importe qui et je ne suis pas relativiste, mais j'interroge : en quoi les Européens ont une légitimité particulière à intervenir ? La vérité est que souvent, ce que j'appelle le "droit de l'hommisme" est une posture de repli. C'est une politique de remplacement qui prend acte de notre incapacité à intervenir, y compris sur le plan militaire. Ce "droit de l'hommisme" est valorisant vis-à-vis des opinions publiques européennes, mais il n'a aucune influence sur les mondes russe, arabe ou chinois. Nous faisons des discours pour pallier notre absence de pouvoir ou d'influence. (...) il faut accepter que le respect des droits de l'homme, tout comme la démocratisation viendront d'abord de l'intérieur⁷⁷. »*

Il semble que cette réflexion puisse s'appliquer aux raisons présidant à la mise en place de régimes de sanctions et que, comme le soulignait un intervenant d'un colloque organisé par l'Institut des Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) sur les embargos sur les armes, *« [d]une manière générale, l'adoption d'un embargo relève plus de la "réaction émotive" que de la mise en œuvre d'une véritable stratégie⁷⁸ »*. Cette attitude nuit à la légitimité générale des régimes de sanctions, et leur « partialité » est souvent dénoncée.

Ainsi, du point de vue des objectifs, deux grands types de sanctions peuvent être distingués :

- **Les sanctions visant à obtenir un certain comportement.** Ces sanctions se situent dans la droite ligne des objectifs de l'ONU, à savoir le maintien de la paix et de la stabilité régionales. Pour celles-ci, la définition d'objectifs clairs et précis est essentielle. Il paraît

⁷⁷ Propos tenus dans *Le Temps*, interview du 24 mai 2007. Le même propos sera tenu sur France Culture, le 23 mars 2012 dans l'émission *Le Monde selon... Hubert Védrine*.

⁷⁸ Les embargos sur les armes : mise en œuvre, défis et perspectives. Janvier 2014, [Compte-rendu du séminaire organisé par l'Institut des Relations Internationales et Stratégiques avec le soutien de la Délégation aux Affaires Stratégiques](#), le 16 décembre 2013 à Paris, p. 6, consulté le 12 mars 2015.

évident que plus le cas est complexe (responsabilités imbriquées, flou quant aux acteurs impliqués, doutes sur les intentions), plus des objectifs sont difficiles à poser. Dès lors, il convient de se mettre d'accord sur des objectifs minimaux, sans doute moins ambitieux que ceux qui pourraient être espérés dans un cas plus simple, et d'éviter d'appeler au respect de grands principes, dont l'observation objective sera toujours discutable. Des sanctions de ce type peuvent aussi aider à accompagner un Etat au retour à la stabilité, comme c'est actuellement le cas en République Centrafricaine.

- **Les sanctions de type punitives** (c'est-à-dire qui condamnent une action ponctuelle, mais ne cherchent pas particulièrement à obtenir une modification de la politique suivie) doivent parfois être mises en œuvre. C'est ce type de sanctions – mais militaires – qui avaient été évoquées à l'encontre du régime de Bachar El-Assad après l'utilisation supposée d'armes chimiques en août 2013. Ce ne sont pas ces sanctions qui sont privilégiées par l'ONU (et pour lesquelles la Cour Pénale Internationale est compétente, en ce qui concerne les individus). Cependant, certains auteurs notent une dérive pénaliste des sanctions onusiennes⁷⁹ (observable par exemple dans le cas de l'Irak au cours de la décennie 1990, de la Libye, du Soudan ou encore des Talibans). Les sanctions visent alors plus à punir un régime jugé infréquentable qu'à prévenir une menace contre la stabilité régionale. Pour leur conserver une certaine efficacité, ces sanctions doivent être :
 - Ponctuelles, c'est-à-dire portant sur des domaines précis de l'échange international ;
 - Limitées dans le temps de façon explicite (par exemple, en cas d'absence de répétition du comportement litigieux pendant quelques mois, les sanctions seront levées).

Les sanctions de type punitives doivent être utilisées avec la plus grande prudence et de façon exceptionnelle. Elles nécessitent une caractérisation des faits très précise, afin de leur conserver la plus grande impartialité possible. Une trop fréquente utilisation de ces sanctions pourrait aboutir à des effets de rejet importants, alors que le but premier des sanctions est de préserver la paix et non d'imposer la justice. Comme le notait un ambassadeur lors d'une réunion du Conseil de Sécurité sur les sanctions : « *les sanctions [sont] perçues comme un châtement plutôt qu'un outil de prévention*⁸⁰ ».

6.2. FACTEURS FAVORISANT LA REUSSITE

D'une manière générale, le retour à la stabilité d'un pays peut s'analyser dans une logique systémique. Pour le système dans son ensemble (la « communauté internationale »), il s'agit d'agir sur un sous-système par différents moyens. Les sanctions en sont un. Mais la mise en

⁷⁹ Jérôme Auslender (Op. Cit., pp. 169-172) donne ainsi plusieurs exemples d'auteurs signalant ce glissement.

⁸⁰ Nations Unies. [Compte-rendu de la 7323^{ème} séance du Conseil de Sécurité](#), CS/11671, consulté le 10 avril 2015.

œuvre de ces sanctions crée elle-même des effets, désirés ou non, importants, qu'il convient de suivre en détail.

- La limitation du contournement des sanctions par la mise en place de mesures de surveillance.
- La progressivité du régime, qui permet de « récompenser » l'atteinte, ou même la marche vers un des objectifs fixés, en évitant le « tout ou rien ».
- La pertinence de l'argumentation présentée en appui à ces sanctions, nécessaire pour convaincre une large opinion.
- L'accompagnement indispensable du processus par la négociation politique et les actions d'influence. Le risque est fort que les politiques de sanctions, une fois difficilement mises en place à l'ONU, débouchent sur une passivité relative de la diplomatie.
- Le soutien de cette politique par des moyens militaires dissuasifs. D'une part, la possibilité d'emploi de la force (comme le laisse fréquemment entendre Israël à l'encontre de l'Iran) crédibilise les sanctions. D'autre part, le recours possible à la force peut dissuader le pays sanctionné de « monter en gamme » et d'exercer un chantage, voire des représailles. Dans ce cas, l'assurance d'une réponse militaire peut être dissuasive. L'analyse que Robert Pape fait du modèle de l'Institut Peterson va d'ailleurs dans ce sens : dans près de la moitié des cas de réussite, il estime que l'usage ou la menace de l'usage de la force a considérablement « aidé » à la réussite de la politique de sanctions.
- L'atteinte rapide des objectifs : au-delà d'une certaine période (quelques années, suivant le pays ou l'entité), l'efficacité des sanctions décroît car des mécanismes d'adaptation se mettent en place. Il faut alors repenser complètement l'approche, y compris en matière de sanctions.

6.3. FACTEURS LIMITANT LA REUSSITE

De même, certains facteurs, souvent externes à la volonté des décideurs, peuvent jouer en défaveur du régime de sanction :

- Lorsqu'il est possible, pour le régime sanctionné, de jouer des divergences entre les pays imposant le régime de sanctions.
- Lorsque le pays ciblé trouve ou dispose d'alliés-clés qui lui permettent de limiter les dégâts des sanctions.
- Lorsque les sanctions deviennent un enjeu de politique intérieure : c'est le cas en Iran, où le Président Rouhani doit composer avec une aile plus dure, hostile par principe à toute concession à l'ennemi américain.
- Lorsque le négociateur n'a pas forcément le pouvoir de lever les sanctions : c'est le cas aux Etats-Unis, où le Congrès fait partie du processus de décision, même si le Président

peut gouverner par décret. Ces blocages connus (Cuba, Iran) limitent la crédibilité du message.

- Enfin, suivant la puissance du pays considéré, les sanctions peuvent être tout simplement impossibles, tant les possibilités de rétorsions sont grandes. Dans les faits, le système onusien ne permettra de toute façon pas que des sanctions soient imposées à l'un des cinq membres permanents, voire à leurs proches alliés. Ce qui est souvent vu comme une limite du système s'avère aussi être une façon pour le système de se protéger : la crédibilité d'un régime de sanction qui ne serait pas soutenu par les plus grandes puissances (au moins officiellement) serait très réduite. Les sanctions ainsi adoptées par l'ONU sont toutes acceptées par les cinq membres permanents et donc très légitimes.

6.4. CRITERES DE DECISION

Plusieurs questions doivent être posées avant l'élaboration d'un régime de sanctions.

• Un raisonnement d'abord en termes de possibilités

➤ Quels sont les objectifs politiques ?

Tout comme les sanctions sont désormais « ciblées », il importe que les objectifs politiques le soient tout autant. La clarification des objectifs politiques contribuera de plus à ne pas verser dans la réaction instantanée et à fixer un cadre politique d'évolution souhaitable pour la zone ciblée. Encore une fois, il importe que les objectifs des sanctions soient reliés à des objectifs plus larges, politiques et diplomatiques, et ne constituent pas une impasse décorrélée du reste du processus diplomatique. Les sanctions viennent appuyer d'autres outils pour produire, ensemble, des effets sur un système.

➤ Comment s'intègre le régime de sanction dans la stratégie politique globale ?

Comme expliqué à plusieurs reprises, un régime de sanction s'inscrit dans une approche plus vaste, essentiellement diplomatique. Les actions à envisager sont donc bien plus larges : définition de la ligne diplomatique retenue, option militaire envisagée en cas d'escalade, coopération internationale, contacts avec l'opposition, etc.

A noter que sur le plan politico-stratégique, tout régime de sanction devrait s'adosser à une possibilité d'escalade militaire.

➤ Quels sont les facteurs de puissance du pays-cible ?

Cette puissance doit être évaluée de façon très large, selon des critères de taille, de poids démographique, de poids économique et financier, d'autonomie stratégique, militaire, etc. Il va de soi qu'il serait quasiment impossible de faire plier les Etats-Unis par l'imposition d'un quelconque régime de sanction. La modélisation économique, mais également l'évaluation stratégique, ont alors leur rôle à jouer dans l'évaluation de la réussite possible d'un régime de sanctions. Cette question doit permettre d'évaluer sa capacité à causer des dommages, soit sur un même mode (s'il dispose de ressources naturelles rares, d'industries stratégiques, d'une position géographique déterminante), soit sur un mode belliqueux (menaces sur nos ressortissants, prise d'otages, action de force).

➤ **Quels sont les alliés susceptibles de participer à ces sanctions ?**

L'adhésion d'un grand nombre d'acteurs à ces objectifs, et notamment d'acteurs internationaux et transnationaux, est à la fois une nécessité et un problème. En effet, dans un premier temps, cette adhésion ajoute à la légitimité perçue du régime de sanction, et bien entendu à son efficacité. Cependant, les différences d'intérêt entre les pays alliés peuvent rapidement mettre à mal leur cohésion, et par là, le régime de sanction lui-même.

La mise en place de sanctions par l'ONU permet une application universelle des sanctions, et une grande légitimité. Mais le rôle des organisations régionales est également majeur. D'une part, elles confortent la légitimité des sanctions, en évitant en particulier de faire apparaître des pays occidentaux seuls en première ligne. En s'impliquant, l'organisation régionale montre la réelle préoccupation des Etats voisins. D'autre part, la participation des Etats voisins est essentielle dans une politique de sanction. Leur implication ne peut être que renforcée par l'adoption de sanctions par une organisation régionale qui, de plus, pourra assurer un certain contrôle sur l'action de ses membres.

➤ **Quelles sont les suites envisageables ?**

Plusieurs stratégies doivent être envisagées suivant la réaction de l'entité visée. Si les sanctions et les autres mesures associées ne produisent pas l'effet escompté, il sera judicieux d'évaluer les faiblesses du régime mis en place pour le modifier en conséquence :

- Durcissement des sanctions déjà en place ;
- Etablissement de nouvelles sanctions ;
- Révision des objectifs ;
- Elargissement du cercle des personnes concernées ;
- Renforcement des moyens de contrôle.

Comme le prouvent les exemples de l'UNITA en Angola et de l'Iran, des sanctions inefficaces pendant une longue période, largement contournées, peuvent retrouver une efficacité si elles sont repensées et modifiées de façon à cibler des ressources ou des acteurs-clés et les processus de vérification renforcés.

D'autre part, il est important de prévoir la sortie du pays, des entités ou des individus du régime de sanctions. Comme le souligne Hassen Fodha⁸¹, Directeur honoraire du Bureau des Nations-Unies pour l'Europe, les régimes de sanctions durent parfois bien au-delà du conflit, sans que le Conseil de Sécurité ne prenne la décision de les supprimer. La proposition de l'Ambassadeur britannique à l'ONU, en novembre 2014, de réunir les Comités des sanctions tous les six mois, irait dans le sens d'un meilleur suivi des sanctions et de leurs effets.

• **Un raisonnement ensuite en termes d'effets**

➤ **Quels sont les effets recherchés ?**

A partir des objectifs politiques généraux, il s'agit de comprendre quels sont les facteurs qui peuvent influencer la décision dans le pays visé. Ceci suppose de bien connaître les processus de prise de décision dans le pays visé, ainsi que les ressorts motivant la décision politique : sentiment nationaliste, image du pays, volonté de ne pas céder, prospérité économique, opinion publique, culture de négociation, etc. Cette étape de l'analyse est cruciale car elle va déterminer le centre de gravité à atteindre. Il va de soi que chercher l'effondrement

⁸¹ Entretien téléphonique du 13 avril 2015.

économique d'un pays habitué à la pauvreté et dans lequel l'opinion publique n'est pas prise en compte par une dictature vivant du trafic de drogue ne paraît pas une stratégie très adaptée.

Jusque dans les années 1990, on avait tendance à considérer que le but des sanctions était de causer un maximum de dommages à l'économie⁸². Les embargos commerciaux indiscriminés, par exemple, n'étaient pas rares. Le cas irakien, en particulier, a démontré que la détermination d'un dirigeant pouvait tenir en échec les régimes de sanctions les plus stricts. Il n'y a donc pas de relation stricte de cause à effet entre impact des sanctions et effet politique. Particulièrement dans les régimes autoritaires, la volonté d'un seul homme, jusqu'à l'entêtement, peut tenir en échec les régimes de sanctions les plus rigoureux. Cette observation avait déjà été faite par le chercheur Philippe Willaert sur le cas de la Rhodésie : « *D'une manière générale, il semble que les sanctions aient eu un impact certain mais insuffisant pour provoquer à elles seules un affaiblissement important du régime ou même de l'économie. Il n'est d'ailleurs pas certain qu'un affaiblissement de l'économie eût entraîné un affaiblissement politique du régime*⁸³ ».

Désormais, les sanctions sont ciblées sur les décideurs et leurs soutiens, mais la problématique reste la même : celle de la volonté en dernier ressort du décideur, qu'il soit étatique ou non.

➤ **Quels sont les effets non-désirés possibles ?**

Cette question doit conduire à s'interroger sur deux plans :

- Les effets non-désirés à court terme (horizon de moins de 3 ans) sur le pays visé.
- Les effets non-désirés sur notre diplomatie, notre économie, l'image de la France, etc.

Ces deux aspects sont en général bien pris en compte par les organismes français impliqués dans la politique de sanctions, même si des différences d'approche existent : ainsi, le ministère des Finances, considérant les intérêts économiques français, est plus réticent à la mise en place de régimes de sanction que le ministère des Affaires étrangères, qui considère les intérêts diplomatiques.

➤ **Quels sont les effets systémiques possibles à moyen terme ?**

Cette question est sans doute une des plus importantes, et pourtant, une des moins travaillées par les institutions mettant en place des régimes de sanction. En effet, si l'anticipation des effets sur les économies nationales est en général très sérieuse, si un effort d'analyse peut être fait sur les effets sur le régime visé, il est en revanche rare qu'une analyse systémique approfondie soit conduite concernant les effets sur le système international à moyen terme. Cette analyse est essentielle si le pays visé possède un certain poids dans un domaine important des relations internationales : influence auprès d'une communauté, capacité de peser sur la production de ressources naturelles, capacité à organiser un pôle de pays opposés à la régulation traditionnelle des relations internationales, etc.

➤ **Quels seraient les effets de l'absence de sanctions ?**

La réflexion (pour ou contre les sanctions) est rarement abordée sous cet angle, qui est pourtant probablement un des plus pertinents. En effet, les sanctions sont un intermédiaire précieux entre l'indifférence et la guerre. Elles sont aussi un facteur de crédibilité pour un pays

⁸² MALLOCH-BROWN, Mark. GIBSON, Harry. [Can sanctions ever work?](#) Chatham House, Décembre 2014, consulté le 20 janvier 2015.

⁸³ WILLAERT, Philippe. Les sanctions économiques contre la Rhodésie (1965-1979). *Revue Belge de Droit International*, n°XVII, 1985-1986, p. 232.

démocratique : continuer à commercer comme si de rien n'était avec les régimes les plus condamnables, acheter des ressources naturelles à des entités connues pour leur participation à des actions de déstabilisation ou encore abriter les finances d'individus douteux n'est pas une attitude tenable ni crédible. Les sanctions sont donc également une mesure de protection (en termes de valeurs, de crédibilité, de conséquences à moyen terme) pour les pays qui les appliquent.

7. Rôle de la Défense dans les régimes de sanctions

7.1. LES SANCTIONS DANS LA DOCTRINE FRANÇAISE

La RDIA 006 *Intimidation stratégique* définit le fait d'intimider, au niveau stratégique, de la façon suivante : « *En s'appuyant sur la menace d'emploi ou l'emploi effectif, mais limité de capacités et modes d'action conventionnels, amener un adversaire potentiel ou déclaré à renoncer à initier, développer ou poursuivre une action agressive, en affectant sa détermination par la crainte des conséquences qu'il aurait à supporter s'il persistait dans son entreprise*⁸⁴ ». Dans ce document, les sanctions internationales sont un des modes de l'intimidation stratégique, laquelle repose sur une combinaison d'actions civiles et militaires, indissociable de l'action diplomatique. Cette stratégie s'exprime :

- « *par la pression internationale, le jeu des alliances, l'isolement diplomatique du perturbateur ;*
- *par des sanctions économiques ciblées ou de portée générale ;*
- *par la menace de saisine des juridictions internationales ;*
- *par la menace d'arrestation de perturbateurs identifiés*⁸⁵ ».

Le document poursuit en soulignant ensuite le rôle essentiel de la communication et dont le but visera :

- « *à susciter l'adhésion nationale et internationale à nos choix stratégiques et aux actions menées, dont seront soulignées la licéité, la légitimité, la nécessité et l'efficacité;*
- *à illustrer ou soutenir la détermination et la cohésion de la Nation ou de la coalition ;*
- *à entamer la détermination de l'adversaire et la cohésion de son parti ;*
- *à priver l'adversaire de ses soutiens extérieurs ;*
- *à contrecarrer ses actions d'influence ».*

La RDIA 2014.001 *Contribution des armées à la prévention des crises extérieures* poursuit sur cette ligne, en indiquant que « [*]a participation des armées à ce type d'actions [l'intimidation] revêt plusieurs formes, selon que la prévention s'adresse à un État ou à des groupes criminels transnationaux. Dans le cas d'un État perturbateur, l'emploi des moyens militaires s'associe à l'imposition de sanctions économiques, aux mesures d'embargo sur le commerce des armes, à la mise en place de zones d'interdictions de survol*⁸⁶ ».

⁸⁴ Ministère de la Défense. *RDIA 006 Intimidation stratégique*. Centre Interarmées de Concepts, de Doctrine et d'Expérimentation, 26 janvier 2012, p. 9.

⁸⁵ *Idem*, p. 19.

⁸⁶ *RDIA 2014.001 Contribution des armées à la prévention des crises extérieures*. p. 26.

Hormis ces réflexions, qui n'ont pas valeur doctrinale, les autres documents de doctrine ne mentionnent ni les sanctions internationales, ni les embargos⁸⁷.

Or, dans la très grande majorité des cas, les forces françaises interviennent dans un contexte où des sanctions (en général onusiennes, mais parfois aussi de l'UE en propre) s'appliquent. Les forces françaises participent directement à sept missions onusiennes. Dans tous les cas où des sanctions sont appliquées (soit 11 opérations sur un total de 15), les sanctions ciblent des adversaires, des opposants, ou au moins des éléments peu coopératifs avec les forces françaises. Les sanctions internationales peuvent donc être utilisées pour restreindre les moyens financiers et les capacités de nos adversaires, ainsi que pour saper leur légitimité. Dans ces trois cas (moyens financiers, 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.

⁸⁷ Seule l'ancienne Doctrine d'Emploi des Forces de 2011 mentionnait le rôle possible de la composante maritime dans le respect des embargos.

Opération / Lieu	Personnels	Type	Résolutions ONU pertinentes en matière de sanctions	Sanctions imposées
Chammal / Irak	3200	Coalition	<ul style="list-style-type: none"> . Création du Comité des Sanctions contre Al Qaïda et les Taliban par la Résolution 1267 (1999). . Nombreuses résolutions contre les entités associées, et précisions avec les Résolutions 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008) et 1904 (2009), 1930, 1988 et 1989 (2011), 2160, 2161 et 2178 (2014). . Résolution 2199 (2015) 	<ul style="list-style-type: none"> . Sanctions ciblées d'ordre financier et interdictions de voyager pour certains individus ; . Embargo militaire à l'encontre des groupes identifiés comme terroristes ; . Interdiction du commerce (pétrole, matériel de raffinage, ressources naturelles, etc.) avec les entités liées à l'EIL et le Front al-Nostra ; . Mesures restrictives concernant le commerce des biens culturels ;
FINUL / Liban	900	ONU	<ul style="list-style-type: none"> . FINUL établie par les Résolutions 425 (1978) et 426 (1978), et aujourd'hui mandatée par la Résolution 1701 (2006), prolongée par la Résolution 172 (2014). . Sanctions établies par la Résolution 1636 (2005) contre les suspects de l'assassinat d'Hafic Hariri 	<ul style="list-style-type: none"> . Gel des avoirs . Interdiction de voyager <p>MAIS aucun nom n'a été désigné sur cette liste</p>
EUTM et MINUSMA/ Mali	70 + 15	UE - ONU	<ul style="list-style-type: none"> . Création de la MINUSMA par la résolution 2100 (2013), laquelle est priée " <i>d'aider le Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) et l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée en application de la résolution 1526 (2004), notamment en leur communiquant tous éléments d'information sur la mise en œuvre des mesures (...) de la résolution 2083 (2012)</i>" ; . Inscription sur la Liste relative aux sanctions contre Al Qaïda des groupes Ansar Eddine, MUJAO, AQMI et Al Mourabitoune, et de certains de leurs dirigeants. 	<ul style="list-style-type: none"> . Interdiction de tout commerce avec certains individus et groupes ; . Interdiction de voyager pour certains individus ; . Gels d'avoirs pour certains individus et groupes.
Barkhane / Sahel	3000	National	<ul style="list-style-type: none"> . Comité des sanctions créé par la Résolution 2127 (2013) ; . Sanctions définies par les Résolutions 2134 (2014) et 2196 (2015). 	<ul style="list-style-type: none"> . Embargo sur les armes ; . Interdiction de voyager pour certains individus ; . Gels d'avoirs pour certains individus.
Sangaris / RCA	1700	National	<ul style="list-style-type: none"> . Comité des sanctions créé par la Résolution 2127 (2013) ; . Sanctions définies par les Résolutions 2134 (2014) et 2196 (2015). 	<ul style="list-style-type: none"> . Embargo sur les armes ; . Interdiction de voyager pour certains individus ; . Gels d'avoirs pour certains individus.
EUMAM et MINUSCA/ RCA	20 + 10	UE - ONU		

Opération / Lieu	Personnels	Type	Résolutions ONU pertinentes en matière de sanctions	Sanctions imposées
Atalante / Océan Indien	200	UE	. Résolutions 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1844 (2008), 1846 (2008) et 1851 (2008) concernant la piraterie.	. Embargo sur les armes (Somalie, Erythrée) ;
Enduring Freedom / Océan Indien	150	Coalition	. Comité du Conseil de sécurité créé par les résolutions 751 (1992) et 1907 (2009) concernant la Somalie et l'Érythrée, chargé de veiller au respect de l'embargo. Un Groupe de contrôle sur la Somalie et l'Érythrée (Résolutions 2060 (2012), 2093 (2013) et 2182 (2014)) est chargé de recueillir des renseignements sur les violations de l'embargo.	. Interdiction de voyager pour certains individus (Somalie, Erythrée) ; . Gels d'avoirs (Somalie, Erythrée) ; . Embargo sur les exportations de charbon de bois (Somalie)
Corymbe / Golfe de Guinée	350	National		
MINURSO / Sahara	13	ONU	. Créée par la Résolution 680 (1991), prolongée par la Résolution 2152 (2014)	
MONUSCO et EUSEC / RDC	12	ONU et UE	. Comité des sanctions créé par la résolution 1533 (2004) ; . Sanctions fixées par les Résolutions 1807 (2008), 1857 (2008) et 1896 (2009) ; . Groupe d'experts créé par la Résolution 1533 (2004) et au mandat renouvelé et précisé par les résolutions 1552 (2004), 1596 (2005), 1616 (2005), 1654 (2006), 1698 (2006), 1771 (2007), 1807 (2008), 1857 (2008) et 1896 (2009).	. Embargo sur les armes pour toutes les entités non gouvernementales ; . Sanctions ciblées d'ordre financier et interdictions de voyager pour certains individus

Opération / Lieu	Personnels	Type	Résolutions ONU pertinentes en matière de sanctions	Sanctions imposées
ONUCI / Côte d'Ivoire	10	ONU	. Comité des sanctions créé par la résolution 1572 (2004) ; . Régime de sanction défini par les Résolutions 1584 (2005, créant un Groupe d'Expert), 1643 (2005) et 2153 (2014).	. Embargo sur les armes ; . Interdiction de voyager pour certains individus ; . Gels d'avoirs pour certains individus.
MINUL / Libéria	< 5	ONU	. Création d'un Comité des Sanctions par la Résolution 1521 (2003), . Résolutions 1523 (2004), 1683 (2006), 1903 (2009), et 2128 (2013).	. Embargo sur les armes ; . Interdiction de voyager pour certains individus ; . Gels d'avoirs pour certains individus.
FMO / Sinaï	< 5	Coalition		
Althea / Bosnie	< 5	UE		

Source des données sur les OPEX (colonnes 1 et 2) : site du ministère de la Défense, données au 3 avril 2015

7.2. LES ACTIONS POSSIBLES

7.2.1. Aide 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.

Les éléments qui peuvent être apportés par la Défense à un niveau politique sont :

- Une évaluation stratégique de la situation présente insatisfaisante, notamment en insistant sur l'analyse de la conflictualité (en cours et potentielle). Cette analyse-pays est déjà faite par de nombreux organismes (DRM, DGRIS, DGSE...), mais il serait bon qu'une synthèse présentant la position du MinDef sur les options envisagées en matière de sanctions puisse être présentée en interministériel, donnant la position générale du ministère.
- Une évaluation des conséquences possibles de ces sanctions à moyen terme sur :
 - Les intérêts géostratégiques de la France (le MINEFI se chargeant de la partie intérêts économiques purs et le MAE des intérêts diplomatiques) ;
 - L'environnement et la stabilité de la région ;
 - Le champ des perceptions ;
 - Le système international.

7.2.2. Participation et soutien à la mise en œuvre des politiques de sanction

Comme il est probable que les politiques de sanction se multiplient, notamment contre des entités non-étatiques, il importe que les opérations françaises prennent en compte cette donnée, soit pour en renforcer l'effet, soit pour amoindrir leurs opposants, soit encore pour lutter contre leurs effets non-désirés.

- **Amélioration de la participation aux politiques de sanctions appliquées par la France**

Le ministère de la Défense pourrait 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.

Ce point de contact pourrait également être une référence en ce qui concerne les matériels militaires (qui posent peu de problèmes de définition) mais aussi les services associés. Avec la montée en puissance de sociétés militaires privées françaises, fournissant des services et non des biens, il importe que celles-ci puissent trouver un interlocuteur au ministère de la Défense. Les acteurs économiques déplorent souvent le manque de clarté du champ d'application des sanctions.

Le Ministère des Finances n'est pas compétent pour traiter des questions de matériels militaires. La Commission Interministérielle pour l'étude des exportations des matériels de guerre (CIEEMG) n'est, comme son nom l'indique, compétente que pour les exportations et non pour les importations. Il y a donc un certain flou administratif concernant le traitement des importations de matériels militaires (par exemple, pour réexportation, transit, etc.) Il est plutôt rare que la France importe des matériels militaires en provenance de pays sanctionnés, mais c'est le cas actuellement avec la Russie. De plus, la CIEEMG n'est pas un organe permanent, mais se réunit une fois par mois, ce qui permet de traiter les dossiers, mais est beaucoup moins efficace pour les simples demandes de renseignements.

Enfin, la visibilité des actions du ministère bénéficiait 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 (de façon extrêmement détaillée pour ce dernier)⁸⁸. Ces actions de communication sont importantes à double titre :

- Elles participent à l'explication des régimes de sanction et de leurs objectifs, tentant par là de repousser l'accusation de partialité qui est souvent faite à l'encontre des sanctions. L'ONU souligne de plus en plus l'importance de la communication sur les sanctions. De plus, l'opinion publique devient un acteur majeur des relations internationales, et il est donc important de montrer que les acteurs institutionnels français ne restent pas « sans rien faire », comme cela est trop souvent dit.
- Elles peuvent également aider à impliquer des acteurs non-étatiques dans la vérification de l'application des sanctions. Certaines ONG en particulier peuvent s'avérer un atout précieux, à la fois dans leur connaissance du théâtre (implantées depuis des années, elles ont une connaissance fine des acteurs) et de certains secteurs et de leurs circuits de blanchiment (par exemple, la lutte contre les trafics d'animaux, la lutte contre le trafic d'objets d'art, etc.).

• Soutien sur le théâtre aux embargos sur les armes décrétés par l'ONU

Les Résolutions de l'ONU peuvent contenir des dispositions visant à s'assurer du contrôle de l'embargo décrété. En particulier, les missions de maintien de la paix peuvent être chargées de s'assurer du respect des sanctions. L'ONU estime même souhaitable que toutes les missions de maintien de la paix aident les pays soit à contrôler l'embargo existant sur leur sol, soit à mieux contrôler leurs flux à destination de pays sous embargo.

Plusieurs missions de maintien de la paix ont cette mission :

- L'Opération des Nations-Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI). Cette mission est celle qui a le plus intégré la surveillance de l'embargo, créant une cellule dédiée, le Groupe intégré

⁸⁸

Respectivement, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/autorites-sanctions-21704/>,
<http://www.tresor.economie.gouv.fr/sanctions-financieres-internationales>
<http://www.un.org/french/sc/committees/>

et

de contrôle du respect de l’embargo. Dans le cadre de cette mission, l’ONUCI peut inspecter sans préavis les sites et le matériel : ce sont plus de 600 sites qui ont été inspectés entre 2012 et 2013. Le Groupe intégré « *a mené huit inspections supplémentaires portant sur du matériel particulièrement recherché, passé au crible plusieurs centaines de certificats de transport dans les ports et aéroports d’Abidjan et recensé les armes et munitions récupérées lors d’une vingtaine d’opérations de saisie ou de désarmement d’anciens combattants. L’ONUCI a établi une soixantaine de dossiers et de rapports analytiques concernant de potentielles violations de l’embargo repérées grâce à l’examen de documents. L’ONUCI a aussi élaboré des fiches descriptives des armes et munitions circulant en Côte d’Ivoire. Ces fiches répertorient différents types et modèles d’armes et de munitions en fonction de leur fabricant ou de leur année de production. Elles permettent à l’ONUCI de repérer plus facilement les potentielles violations de l’embargo, y compris celles qui concernent du matériel produit avant la mise en place de celui-ci, ainsi que les mouvements transfrontaliers illégaux d’armes et de munitions*⁸⁹ ». Le renforcement de ce volet de l’ONUCI était d’autant plus nécessaire que les rapports des Groupes d’Experts signalaient de très nombreux cas de violations de l’embargo sur les armes.

- La mission de l’Organisation des Nations-Unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO), laquelle poursuit à partir de 2010 la Mission de l’Organisation des Nations Unies en RDC (MONUC). La MONUC fut chargée⁹⁰ d’inspecter les cargaisons transitant dans les ports, les aéroports, les terrains d’aviation, les bases militaires, les postes-frontières au Kivu et en Ituri. La MONUC était également chargée d’informer le Groupe d’Experts du Comité des Sanctions sur les trafics, les groupes armés et les violations des Droits de l’homme.
- La Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) doit apporter son aide au Comité des Sanctions et au Groupe d’Experts. Elle est également chargée d’inspecter les stocks d’armes et de munitions détenus légalement par certaines forces, pour en assurer le traçage. De plus, la Résolution 2128 (2013) lui demande de coopérer avec l’ONUCI dans les zones proches des frontières.
- La mission Union Africaine / ONU au Soudan, la MINUAD, doit surveiller l’embargo sur les armes, et a été priée de coopérer avec le Groupe d’Experts.

Durant le colloque organisé par l’IRIS⁹¹, quatre défis majeurs furent ainsi relevés concernant la surveillance des embargos par les missions de maintien de la paix :

- « *Un défi capacitaire, puisque les missions ne sont ni organisées ni structurées pour effectuer ce type de mission. Dans le cas de la Côte d’Ivoire, par exemple, la mise en place d’une cellule embargo a nécessité une année entière. De plus, la rotation, tous les six mois, des contingents ne permet pas de maintenir le savoir-faire acquis ;*

⁸⁹ Conseil de Sécurité. *Rapport du Secrétaire Général sur les armes légères*. S/2013/503, 22 août 2013, p. 12.

⁹⁰ Article 19 de la Résolution 1493 (2003) et article 3 de la Résolution 1533 (2004), puis Résolution 1906 (2009).

⁹¹ *Les embargos sur les armes : mise en œuvre, défis et perspectives*, Op. Cit. pp. 7-8.

- *Un défi opérationnel, puisque les missions de maintien de la paix n'ont pas les capacités requises pour recueillir sur place des informations. Elles ne disposent pas non plus des moyens de surveillance nécessaires à la détection des flux illicites (dans les ports, les aéroports et aux frontières terrestres) ;*
- *Un défi "politique", lié au manque de coopération des Etats – qu'il s'agisse des Etats visés par les sanctions et des Etats voisins – et des différents acteurs sur le terrain ;*
- *Enfin, un défi lié au risque de perte de crédibilité, les OMP n'étant pas mandatées pour faire pression sur les autorités en cas d'obstruction au travail d'enquête sur le terrain ».*

De nombreuses pistes sont donc envisageables pour les forces armées engagées dans des missions de stabilisation, concernant les embargos sur les armes. Du point de vue de la planification :

- Définition plus précise des mandats des opérations de maintien de la paix : les forces doivent-elles spécifiquement rechercher certaines informations (et lesquelles) ou simplement constater, par opportunité, des faits contrevenant aux régimes de sanction ? Doivent-elles, alors, intervenir pour faire cesser cette violation, rapporter les faits aux autorités locales (et de toute façon au Comité des Sanctions) ?
- Identification des besoins capacitaires spécifiques, propres à chaque mission, par exemple :
 - Moyens d'enregistrement et de marquage des armes ;
 - Gestion et stockage des armes saisies,
 - Moyens de surveillance des frontières.
- Identification des procédures à clarifier :
 - Pouvoirs d'enquête ;
 - Saisie des biens ;
 - Arrestation des trafiquants ;
- Identification des formations nécessaires :
 - aux matériels ci-dessus,
 - aux procédures de contact avec les autres organismes (partage d'informations, rédaction des notices Interpol)
 - Au traçage des flux illicites. Pour ce point, des contacts pourraient être pris utilement, en interne, avec TRACFIN (compétent pour le traçage des flux financiers, l'étude de documents comptables), voire les services de police et de gendarmerie. En externe, un rapprochement des services d'Interpol, de l'Office des Nations-Unies contre la Drogue et le Crime et, bien sûr, du Groupe d'Experts de l'ONU sur place s'il existe, s'avèrera utile.
- Aide directe à l'Etat hôte pour la lutte contre les trafics :
 - Mise en place de programme de collecte d'armes ;
 - Création de dispositifs nationaux de contrôle des transferts ;

- Surveillance des frontières et des zones de trafics ;
- Renforcement de l'appareil judiciaire du pays, permettant de traiter les affaires.
- **Soutien aux autres mesures restrictives décrétées**

Les forces sur le théâtre (quel que soit le cadre juridique dans lequel elles interviennent) peuvent soutenir les mesures restrictives adoptées soit par l'ONU, soit par l'UE, soit par la France (éventuellement dans le cadre d'une coopération plus large avec d'autres alliés). Outre l'aspect spécifique des armes, traité plus haut, l'action de lutte contre les trafics peut s'étendre potentiellement à tout produit désigné par l'ONU, légal ou non : ressources naturelles, biens protégés (animaux, biens culturels et en particulier archéologiques), matériel d'extraction, de forage, de raffinage... Les procédés seront les mêmes que ceux cités ci-dessus, mais devront probablement s'enrichir d'expertises externes propres au secteur considéré.

Sur le théâtre, les modes opératoires ressortissent à la fouille opérationnelle, dont un des objectifs est de « *priver l'adversaire de ses ressources*⁹² » ce qui correspond assez bien, finalement, aux objectifs des sanctions appliquées contre les groupes armés. Les équipes de fouille opérationnelle bénéficient déjà de matériels dédiés : rayons X, détecteurs de câbles, endoscopes... Le document de doctrine précédent estimait que les règles garantissant la légitimité des actions de fouille (en plus de la légalité abordée au paragraphe précédent) « *sont souvent de bon sens. Il peut s'agir du respect de l'environnement culturel, du choix des heures d'intervention, de l'utilisation à bon escient de techniques destructrices, de la mise en œuvre de capacités comme les OMI ou a posteriori comme la CIMIC, du contentieux (dédommagements), etc*⁹³. ». Cet aspect est important, dans la mesure où le soutien aux régimes de sanctions, même si ceux-ci peuvent affaiblir l'adversaire, ne doit pas détériorer les relations de la Force avec la population. En règle générale, on peut supposer que l'éradication de trafics sera plutôt portée au crédit de la Force, mais ce n'est pas systématiquement le cas, notamment lorsque les trafics bénéficient, voire font vivre, une large partie de la population.

Comme le souligne le document de doctrine américain *Peace Operations JP 3-07.3*, ces missions de soutien à la politique de sanctions peuvent être très engagées, même dans des missions de maintien de la paix, notamment lorsqu'il s'agit de lutter contre des groupes armés : « *enforcement of sanctions and exclusion zones includes a broad range of possible tasks. Commanders must understand that actions to enforce sanctions, while endorsed by the UNSC, have traditionally been considered acts of war and should posture their forces accordingly*⁹⁴ ». ».

- **Soutien au travail des Groupes d'Experts de l'ONU sur le théâtre**

Les Groupes d'Experts de l'ONU rencontrent de nombreuses difficultés sur le terrain. Dans le cas où la France est présente (soit dans le cadre d'une mission onusienne, soit dans le cadre d'une opération nationale ou multinationale), il est important qu'elle puisse contribuer au travail de ceux-ci, en particulier :

- En mettant à leur disposition, au sein de la cellule CIMIC, un point de contact identifiable.

⁹² Ministère de la Défense. *DIA 3-17 La fouille opérationnelle*. 12 février 2009, p. 20.

⁹³ Ministère de la Défense. *CIA 3-17 La fouille opérationnelle*. 24 juin 2008, p. 7.

⁹⁴ US Department of Defence. *Joint Publication 3-07.3 Peace Operations*. 1^{er} août 2012, P. III.2.

- En fournissant, d'une manière générale, des experts en armements pour inscription sur les listes des Groupes d'Experts, lors des appels, en général informels, de la Division des affaires du Conseil de sécurité ou du Bureau des affaires de désarmement de l'ONU. En effet, les groupes d'experts ne comprennent en général qu'un seul expert en armements, et doivent souvent recourir à des experts extérieurs.
- En leur fournissant les informations utiles à leur mission, dans la mesure où la délivrance de ces informations n'est pas susceptible de nuire à une opération ultérieure (par exemple, cas de suspicion de trafics d'armes pouvant mener à une opération de saisie).
- En (in)formant les armées soutenues par les forces armées françaises de l'importance de la coopération avec les Groupes d'Experts et en les formant aux diverses procédures : signalement d'une personne au Comité des Sanctions, utilisation des notices conjointes Interpol-ONU.

7.2.3. Amorce d'une réflexion sur le volet cyber des sanctions

Le cas du cyber est encore extrêmement peu traité en matière de sanctions (et même, de façon plus large, en matière de droit des conflits armés). 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 cyber⁹⁵. 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 attaques cyber et le cyber peut-il servir comme outil de sanction ?

- **Les sanctions internationales contre les attaques cyber**

La question de la sanction contre des actes commis via le cyber se pose depuis quelques années seulement, mais connaît un développement spectaculaire avec d'une part, l'usage d'Internet fait par les groupes djihadistes, et d'autre part, la multiplication d'attaques informatiques de grande ampleur.

Le 1^{er} avril 2015, un *Executive Order (Blocking the Property of Certain Persons Engaging in Significant Malicious Cyber-Enabled Activities*⁹⁶) du Président américain autorise les sanctions financières contre les auteurs d'attaques informatiques contre les systèmes d'information d'un secteur critique américain. Les sanctions comprennent ainsi le gel des avoirs et l'interdiction du territoire américain. Elles visent les auteurs de l'attaque, mais aussi leurs soutiens matériels et financiers, ainsi que les personnes ayant bénéficié en connaissance de cause des informations volées.

Le cyber commence à être mentionné dans les résolutions de l'ONU traitant des sanctions. Par exemple, les sanctions financières adoptées à l'encontre des Taliban « visent tous les types de ressources économiques et financières – y compris, mais sans s'y limiter, celles qui servent à

⁹⁵ Mentionnons ici seulement les groupes de travail OTAN, qui ont notamment produit en 2013 un manuel de Tallinn sur le droit des conflits armés dans l'espace cyber.

⁹⁶ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/04/01/executive-order-blocking-property-certain-persons-engaging-significant-m>

financer l'hébergement de sites Web et d'autres services connexes – utilisées pour soutenir les personnes, groupes, entreprises et entités inscrits sur la Liste⁹⁷ ».

Il serait par exemple envisageable d'inscrire les individus faisant l'apologie du terrorisme sur Internet de façon massive (appels de fonds, recrutement, appels à la haine, propagande) sur les listes de personnes sanctionnées, pour ce seul motif. Cette possibilité est d'ailleurs entrouverte par la Résolution 2178 (2014) contre les combattants terroristes étrangers qui envisage « *d'inscrire sur la Liste, en application de la résolution 2161 (2014), les personnes, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida qui financent, arment, organisent et recrutent pour son compte ou qui soutiennent, de toute autre manière, ses actes ou activités, y compris à l'aide des nouvelles technologies de l'information et des communications, comme Internet, les médias sociaux ou tout autre moyen⁹⁸ ».*

- **Les sanctions de type cyber**

Ce volet est sans aucun doute le plus délicat. Deux pistes de réflexion peuvent être envisagées :

- Considérer les fournisseurs d'accès au même titre que les autres opérateurs économiques et, par conséquent, réfléchir à un moyen de les inclure dans la mise en œuvre de sanctions : dialogue, définition des responsabilités leur incombant, signalement... Par exemple, peut-être serait-il possible d'interdire de façon plus systématique les profils publics, sur les réseaux sociaux, des individus sanctionnés par l'ONU pour apologie du terrorisme, appel à la haine, ou même violation des Droits de l'homme.
- Réfléchir à des sanctions de type « cyber » : si une coupure d'accès paraît à la fois difficilement possible et peu souhaitable, il est possible d'envisager un accès limité ou un accès contrôlé dans certaines zones contrôlées par des mouvements armés. Il faut toutefois faire extrêmement attention aux populations qui pourraient être incluses dans ce périmètre.

⁹⁷ Conseil de Sécurité des Nations-Unies. *Résolution S/RES/2082*, 17 décembre 2012.

⁹⁸ Conseil de Sécurité des Nations-Unies. *Résolution S/RES/2178*, 24 septembre 2014.

8. Conclusion

Mis en œuvre dans les années 1990 de façon parfois indiscriminée, les régimes de sanction 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 des entités non-étatiques, 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 affirmer que leur efficacité, toujours sujette à controverse, tend toutefois 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 système judiciaire, le volet économique, etc.

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, dans quelle mesure, quand et avec quelles limites les sanctions sont-elles un outil utile dans la réduction d'une situation conflictuelle ?

Le risque principal serait donc 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 décorréélées des négociations politiques. La Défense, concernée au premier chef par les situations conflictuelles à l'origine des régimes de sanction, a donc un rôle essentiel à jouer tant en amont de la décision que dans sa mise en pratique sur les théâtres où elle est impliquée.

9. Bibliographie

- **Généralités**

- [Les embargos sur les armes : mise en œuvre, défis et perspectives](#). Janvier 2014, Compte-rendu du séminaire organisé par l'Institut des Relations Internationales et Stratégiques avec le soutien de la Délégation aux Affaires stratégiques, le 16 décembre 2013 à Paris, consulté le 12 mars 2015.
- AUSLENDER, Jérôme. *Les sanctions non militaires des Nations-Unis : fondements, mise en œuvre et conséquences pour les Etats tiers et les droits de la personne*. Thèse de doctorat en Droit Public International, Université Paris 2, 29 septembre 2006, 619 p.
- BEAUCILLON, Charlotte. *Les mesures restrictives de l'Union européenne, instruments de participation aux mécanismes internationaux de réaction à l'illicite*. Thèse de doctorat en Sciences juridiques, European University Institute, Florence, décembre 2012, 665 p.
- BEAUCILLON, Charlotte. *Comment choisir ses mesures restrictives ? Guide pratique des sanctions de l'UE*. Occasional Paper n°100, Institut d'Etudes de Sécurité, décembre 2012.
- BAUDRY, Christophe. *L'embargo économique : quelle efficacité ?* Mémoire sous la direction de Christian Harbulot. Collège Interarmées de Défense, 2007.
- CHARRON, Andrea. *UN Sanctions and Conflict: responding to peace and security threats*. Routledge, 2011, 220 p.
- COLONOMOS, Ariel. *Injustes sanctions : les constructions internationales de la dénonciation des embargos et l'escalade de la vertu abolitionniste*. Centre d'Etudes et de Recherches Internationales, novembre 2001.
- CORTRIGHT, David. LOPEZ, George A. *The Sanctions Decade. Assessing UN Strategies in the 1990s*. Lynne Rienner Publisher, 2000, 274 p.
- DREZNER, Daniel W. *The sanctions Paradox*. University press, Cambridge, 1999.
- GIUMELLI, Francesco. *How EU sanctions work: a new narrative*. Chaillot Paper n°129, EU Institute for Security Studies, mai 2013, 49 p.
- HAASS, Richard N. *Economic Sanctions: Too Much of a Bad Thing*. Brookings Policy Brief Series, n°33, juin 1998.
- HAASS, Richard N. *Economic Sanctions and American Diplomacy*. Council on Foreign Relations Press, 1998, 236 p.
- HUFBAUER, G. C. SCHOTT, J. J. ELLIOTT, K. A. OEGG, B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Peterson Institute for International Economics, 3^{ème} édition, 2007, 248 p.
- MALLER, Tara. *Diplomacy Derailed : the Consequences of Diplomatic Sanctions*. *The Washington Quarterly*. 33 :3, 2010, pp. 61-79.

- MALLOCH-BROWN, Mark. GIBSON, Harry. [Can sanctions ever work?](#) Chatham House, Décembre 2014, consulté le 20 janvier 2015.
- MOREAU, Virginie. *Les embargos sur les armes de l'Union européenne. Des mesures symboliques ?* Note d'Analyse du Groupe de Recherche et d'information sur la paix et la sécurité, Bruxelles, 21 juin 2012, 19 p.
- PAPE, Robert A. Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*. Vol. 22, Issue 2, automne 1997, pp. 90-136.
- PAPE, Robert A. Why Economic Sanctions Still Do Not Work. *International Security*. Vol. 23, n°1, été 1998, pp. 66-77.
- PAPE, Robert, A. BALDWIN, David. Evaluating Economic Sanctions. *International Security*. Vol. 23, n°2, hiver 1998, pp. 189-198.
- PEKSEN, Dursun. DRURY, Cooper A. Coercitive or Corrosive: The Negative Impact of Economic Sanctions on Democracy. *International Interactions*. Volume 36, Issue 3, août 2010, pp. 240-264.
- PORTELA, Clara. *European sanctions and foreign policy: when and why do they work?* Routledge, 2010, 192 p.
- SCHMITT, Olivier. *Thinking strategically about sanctions: a research agenda*. Paris Papers n°4, IRSEM, 2012, 35 p.
- SHAHADAT HOSSAIN SIDDIQUEE, Muhammad. VAN BERGEIJK, Peter. *Reconsidering Economic Sanctions Reconsidered: Detailed Analysis of the Peterson Institute Sanction Database*. ISS Working paper, Erasmus University: Rotterdam, 2012.
- TAYLOR, Brendan. *Sanctions as grand strategy*. The International Institute for Strategic Studies. 2010, 123 p.
- TEHINDRAZANARIVELO, Djacoba Liva. *Les sanctions des Nations Unies et leurs effets secondaires : assistance aux victimes et voies juridiques de prévention*. Presses universitaires de France, 2005, 523 p.
- VAN BERGIJK, Peter. [Failure and success of economic sanctions](#). 27 mars 2012, consulté le 14 novembre 2014.
- VON SOEST, Christian. WAHMAN, Michael. Are democratic sanctions really counterproductive ? *Democratization*. 2014, pp. 1-24.
- ZARATE, Juan. *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. PublicAffairs, septembre 2013, 512 p.

• [Les sanctions contre la Birmanie](#)

- International Crisis Group. *Myanmar: Sanctions, Engagement or Another Way Forward?* Asia Report n°78, 2004.
- ANDREASSON, Gabriel. *Evaluating the effect of economic sanctions against Burma*. Lunds Universitet, 37 p.

- BUNTE, Marco. PORTELA, Clara. *Myanmar : The Beginning of Reforms and the End of Sanctions*. Giga Focus. German Institute of Global and Area Studies, n°3, 2012, 8 p.
- EGRETEAU, Renaud. *Histoire de la Birmanie contemporaine. Le pays des prétoriens*. Editions Fayard, septembre 2010, 351 p.

• Les sanctions de l'Occident contre la Russie

- HUSAIN, Aasim M. ILYINA, Anna. ZENG, Li. [Europe's Russian connections](#). 29 août 2014, consulté le 15 novembre 2014.
- MARANGE, Céline. *Les sanctions contre la Russie ont-elles un effet dissuasif ?* Etudes de l'IRSEM, n°37, janvier 2015, 40 p.
- VAN BERGEIJK, Peter. [Russia's tit for tat](#), 25 avril 2014, consulté le 14 novembre 2014.

• Les sanctions contre l'Iran

- CORDESMAN, Anthony H. COUGHLIN-SCHULTE, Chloe. GOLD, Bryan. *The US and Iran : Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change*. Center for Strategic and International Studies, 17 décembre 2013, 228 p.
- HANKE, Steve, H. *On the Failure of the Iranian Sanctions*. Globe Asia. Février 2012.
- KATZMAN, Kenneth. *Iran Sanctions*. Congressional Research Service Report. 23 octobre 2014, 83 p.
- MARINI, Philippe. ANDRE, Michèle. FRECON, Jean-Claude. DE MONTESQUIOU, Aymeri. DALLIER, Philippe. MIQUEL, Gérard. *Rapport d'information sur le déplacement effectué par une délégation de la commission en Iran du 22 au 29 avril 2014*. Sénat, 11 juin 2014.

• Les sanctions contre la Guinée-Bissau

- *Guinée-Bissau : les élections, et après ?* Policy Briefing / Briefing Afrique n°98, International Crisis Group, Dakar/Bruxelles, 8 avril 2014.

• Les sanctions contre le Soudan

- Amnesty International. [Sudan. Arms continuing to fuel serious human rights violations in Darfur](#), mai 2007, consulté le 4 février 2015.
- DE GEOFFROY, Agnès. AHMED, Einas. AMBROSETTI, David. DE VRIES, Lotje. *Les deux Soudans (Nord et Sud) à l'épreuve de l'indépendance : évolution des systèmes de pouvoirs à Khartoum et Djouba, et interaction avec la communauté internationale*. Centre d'Études et de Documentation Économiques, Juridiques et Sociales, EPS 2011 commandée par la Délégation aux Affaires Stratégiques, juin 2012, 91 p.
- GRAMIZZI, Claudio. TUBIANA, Jérôme. [Forgotten Darfour: Old Tactics and new players](#). Small Arms Survey, Genève, juillet 2012, 119 p., consulté le 27 avril 2015.