

CSFRS 

Conseil Supérieur de la Formation
et de la Recherche Stratégiques



GEOSTRATEGIA
L'agora stratégique 2.0 du CSFRS



PERSAN

**Performance
des
sanctions
internationales**

Rapport PERSAN « Performance des sanctions internationales »

Edité en Mars 2017.

Le dernier comité de pilotage du projet PERSAN (APNT 2015) a permis de valider son rapport final ainsi qu'une série de documents que l'on retrouvera sur notre page dédiée.

PERSAN propose une réflexion sur l'usage de la sanction en établissant une évaluation basée sur la performance, et non plus sur la simple efficacité. La littérature académique reste en effet relativement divisée sur l'efficacité des sanctions alors même qu'elles sont souvent perçues par les décideurs politiques comme un moyen de contrainte efficace et moins coûteux qu'un conflit. Renouveler l'approche est aussi un moyen de repositionner le débat autour de nouveaux arguments. La performance est alors définie comme la combinaison de trois dimensions : la pertinence, l'efficacité et l'efficience.

Ce projet a été porté par Sylvie Matelly, Carole Gomez et Samuel Carcanague de l'IRIS avec la collaboration Philippe Barbet et Julien Vauday du CEPN de l'Université Paris 13

Auteur(s) : Sylvie Matelly, Carole Gomez, Samuel Carcanague

Source(s) : CSFRS, IRIS

PERSAN

Performance des sanctions internationales

PAR

Sylvie MATELLY / Directrice adjointe de l'IRIS
Carole GOMEZ / Chercheuse à l'IRIS
Samuel CARCANAGUE / Chercheur à l'IRIS

AVEC LA COLLABORATION DE

Philippe BARBET / Professeur, Université Paris 13
Julien VAUDAY / Maître de conférences, Université Paris 13

Mars 2017

*Etude réalisée par l'IRIS pour le compte du
Conseil Supérieur de la Formation et de la Recherche Stratégique (CSFRS).*

ÉTUDE – Rapport final

Table des matières

| | |
|--|----|
| I – ÉTAT DES LIEUX DE LA RÉFLEXION SUR LES SANCTIONS INTERNATIONALES..... | 5 |
| A- Définition et typologies des sanctions internationales | 8 |
| B- Objectifs et conséquences des sanctions | 10 |
| 1- Des objectifs multiples, à différents niveaux | 10 |
| 2- Les enjeux et conséquences politiques de la sanction | 12 |
| 3- Conséquences économiques des sanctions..... | 13 |
| a- Dans le pays sanctionné..... | 13 |
| b- Dans le pays imposant la sanction | 14 |
| C- Du débat sur l'efficacité des sanctions | 15 |
| 1- Quelle efficacité politique pour les sanctions ? | 15 |
| 2- Succès global des sanctions, du besoin d'affiner la mesure | 16 |
| a- Objectifs liés à la cible | 18 |
| b- Objectifs liés aux émetteurs..... | 19 |
| c- Les buts systémiques | 20 |
| D- L'absence d'un paramètre important dans l'étude des sanctions : l'impact de la mondialisation sur les sanctions | 21 |
| 1- Effet de la mondialisation sur l'émetteur et sur la cible | 22 |
| 2- Effet indirect des sanctions de pays tiers via la mondialisation | 24 |
| II- EXPLICATION DU CONCEPT DE PERFORMANCE ET APPLICATION AUX SANCTIONS INTERNATIONALES..... | 26 |
| A- Quelle définition de la performance appliquée aux sanctions internationales ? | 27 |
| B- Les enjeux de la performance des sanctions | 29 |
| C- Redéfinir la performance des sanctions dans un monde global | 30 |
| 1- La pertinence des sanctions dans un contexte global de dépendances et d'interdépendances | 30 |
| a- L'insertion dans la mondialisation..... | 30 |
| b- Des objectifs poursuivis difficiles à définir | 33 |
| 2- L'efficacité des sanctions | 35 |
| a- L'efficacité au regard des objectifs poursuivis..... | 36 |
| b- L'efficacité au regard des résultats obtenus..... | 37 |
| 3- Moyens mis en œuvre et efficience de la sanction | 39 |
| 4- Mesure de la performance des sanctions..... | 42 |

III- CONCLUSION – RECOMMANDATIONS : QUEL AVENIR POUR LES SANCTIONS DANS UN MONDE GLOBAL ? 44

La fin de la Guerre froide n'a pas seulement entraîné la fin d'un monde bipolaire, elle a aussi vu émerger une diversification des crises politiques et géopolitiques à travers le monde. Dans ce contexte, l'Organisation des Nations unies s'est révélée particulièrement active. Les opérations de maintien de la paix se sont multipliées et l'usage des sanctions économiques s'est généralisé dans les situations où un conflit n'était ni souhaitable ni envisageable. Alors que certains auteurs n'hésiteront pas à parler de *sanctions decade* pour désigner les années 1990, force est de constater que ces sanctions se sont multipliées les années suivantes. Pourtant, au tournant du XXI^e siècle, et notamment suite à l'embargo contre le régime de Saddam Hussein et ses conséquences humanitaires désastreuses, ces mesures sont très critiquées par les ONG qui soulignent leurs effets pervers et les dommages qu'elles causent aux populations sans pour autant induire les changements pour lesquelles elles ont été instaurées. En outre, de nombreuses réflexions émergent sur une nécessaire amélioration des dispositifs de sanctions, débouchant sur le concept de *smart sanctions* (notamment « les sanctions ciblées »), lancé par les gouvernements britannique et américain en mars 2001. Les sanctions connaissent alors un nouveau regain d'intérêt de la part des États, mais aussi des Nations unies, car ces mesures ciblées sont jugées plus pertinentes, d'autant plus à une période où les opérations extérieures se révèlent coûteuses tant sur les plans financiers qu'humains, peu efficaces et souvent déstabilisantes pour les régions concernées. La sanction apparaît alors comme une alternative à ces opérations militaires et le nombre de régimes de sanctions unilatérales (c'est à dire prononcés par un pays) et multilatérales (ONU, Union européenne ou organisations régionales) s'accroît. Cette évolution porte aussi sur les destinataires de ces mesures, puisque les pays ciblés peuvent être des puissances majeures (la Russie par exemple).

En dépit de ces évolutions, la réflexion sur les sanctions n'a pourtant pas été fondamentalement renouvelée depuis les travaux de la fin des années 1990 et du début des années 2000. Un grand nombre d'études¹ porte sur l'efficacité des embargos ou des sanctions ciblées, entendue comme la capacité d'une sanction à faire plier un décideur politique, mais peu d'entre elles propose une réflexion plus globale sur l'usage et les objectifs de ces sanctions. L'introduction de la notion de performance dans cette étude

¹ Wallenstein P., « A century of Economic Sanctions: A Field Revisited », *Uppsala Peace Research Papers* n°1, Sweden, 2000; Van den Berg L., « Economic Sanctions, an Effective Tool of Foreign Policy Statecraft ? », *Queen's Policy Review*, Vol.1 n°1, 2010 ; Hufbauer G., K. A. Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered : History and Current Policy*, Institute for International Economics, 1993 ; Pape R. A., « Why economic sanctions do not work », *International Security* Vol.22 n°2, 1997 ; Quraeshi Z. A., Luqmani M., Yavas U., « Toward a framework for applying US economic sanctions », *World Review of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development* Vol. 9 n°1, 2013 ; Allen S. H., Lektzian D. J., « Economic sanctions : a blunt instrument ? », *Journal of Peace Research*, Vol. 50, n° 1, 2013.

visé ainsi à élargir l'analyse, en prenant en compte de nouveaux indicateurs tels que l'insertion des pays concernés dans la mondialisation, les stratégies de contournement, etc.

I – ÉTAT DES LIEUX DE LA RÉFLEXION SUR LES SANCTIONS INTERNATIONALES

La pratique des sanctions économiques est ancienne. De l'Antiquité au milieu du XX^e siècle, les embargos commerciaux précédaient souvent les conflits, lesquels se prolongeaient en blocus de tous les flux commerciaux et financiers². Les sanctions précédaient et/ou accompagnaient un conflit militaire, mais ne s'y substituaient pas.

Les sanctions économiques et financières ont, toutefois, dès le début du XX^e siècle, nourri de nombreux espoirs en tant qu'alternatives aux conflits militaires ou comme moyens de pression pour les éviter. L'économiste John Maynard Keynes louait, lui, leur potentiel pacificateur : en 1929, il participe à une *Ébauche de convention pour l'assistance financière par la Société des Nations*, qui propose la prévention future des conflits par la Société des Nations (SDN) au moyen de l'arme financière. La perspective d'un soutien financier à l'une des deux parties belligérantes dans un conflit potentiel dissuaderait l'autre partie de déclencher les hostilités³. Quelques années plus tard, en 1935, il défend le principe des sanctions économiques prises à l'encontre de l'Italie, réfutant l'argument selon lequel celles-ci pourraient inciter l'Italie à déclarer la guerre. Pour Keynes, un tel acte ne relèverait pas d'un calcul raisonnable. En 1937, il affirme qu'il existe neuf chances sur dix pour que la menace de sanctions contre le Japon ait un effet positif. Plus généralement, il déclarera être « *sûr que le monde sous-estime grandement l'effet des sanctions économiques* », convaincu de l'efficacité de ces dernières. Les sanctions de la SDN n'atteignirent pourtant pas leurs objectifs et ne purent prévenir le conflit, voire le précipitèrent. L'embargo américain, partiel en 1940, puis total à partir de juillet 1941 sur les exportations de pétrole à destination du Japon (soit 80 % des importations japonaises de pétrole) fut en effet interprété par Tokyo comme une quasi-déclaration de guerre⁴. Plus largement, les blocus commerciaux jouèrent un rôle déterminant dans le cours de la Seconde Guerre mondiale et notamment dans la défaite finale de l'Allemagne.

² Ferrand, B., « Quels fondements juridiques aux embargos et blocus aux confins des XX^e et XXI^e siècles », in *Guerres mondiales et conflits contemporains*, volume n° 214, 2004

³ Keynes, J.M. « The Nation and Athenaeum », 8/15 March, Volume 20, 1930

⁴ Bonaffati, R., O'Rourke, K.H., « Discussion Paper », *Economic and Social History* n° 132, juillet 2014

Après la Seconde Guerre mondiale, la pratique des sanctions évolue dans le sens souhaité par Keynes et Woodrow Wilson, celui d'une alternative à l'affrontement armé. Comme le soulignent de nombreux politistes (voir par exemple les travaux de Joseph Nye⁵), nous sommes passés d'un monde où le pouvoir militaire dominait à un monde où le pouvoir économique peut parfois, voire souvent, prendre le dessus. Les sanctions s'inscrivent dès lors dans le temps long : celles décidées à l'encontre de l'Afrique du Sud, de Cuba ou de l'Iran ont ainsi duré plusieurs dizaines d'années. L'enjeu est de faire plier un État ou un gouvernement par des moyens jugés moins « extrêmes » qu'une guerre. L'hypothèse qui sous-tend l'imposition de sanctions économiques est, dans ce cadre, que la dégradation de la situation économique à cause de la sanction pousserait les populations à se révolter et l'État visé par les sanctions à bouger. Sur cette base, l'usage de cet instrument de diplomatie coercitive n'a cessé de croître au cours de ces dernières années. Pour autant, la question de l'efficacité de tels instruments divise les chercheurs.

Selon Jones et Portela⁶, les premières études consacrées à l'efficacité des sanctions étaient essentiellement qualitatives et basées sur des études de cas. Elles concluaient généralement à leur inefficacité et sont donc considérées comme « pessimistes » au regard de leur efficacité faible. C'est, par exemple, le cas des sanctions contre la Rhodésie dans l'étude fondatrice de Galtung de 1967⁷ et pour lesquelles sont mis en avant non seulement les effets pervers de l'embargo, mais surtout le fait que ces sanctions n'ont pas affaibli le pouvoir politique en place. Cette position est assez largement reprise par d'autres auteurs comme Doxey⁸ ou Wallensteen⁹. Cette approche selon laquelle les sanctions doivent permettre de mobiliser la population du pays cible contre les actions des pouvoirs politiques en place est qualifiée de « théorie naïve des sanctions ». Pour Galtung, le système économique du pays cible peut s'adapter aux sanctions et elles peuvent avoir, au contraire, pour résultat de renforcer le pouvoir en place au lieu de favoriser l'opposition. En outre, un syndrome de ralliement national, « rally around the flag effect », peut s'organiser autour du gouvernement visé. Dans le cas du Zimbabwe, ce phénomène s'est même étendu à la zone régionale, provoquant une sorte de « rally around the neighbour¹⁰ ».

⁵ Nye Jr., J.S., 'The changing nature of world power', *Political Science Quarterly*, 105 (2), pp. 177-192, 1990

⁶ Jones, L. et Portela, C., « Evaluating the "Success" of International Economic Sanctions: Multiple Goals, Interpretive Methods and Critique », *Research Collection School of Social Sciences. Paper 1671*, 2014

⁷ Galtung, J., 'On the Effects of International Economic Sanctions, With Examples from the Case of Rhodesia', *World Politics* 19(3) : 378-416, 1967

⁸ Doxey, M.P., « International Sanctions : A Framework for Analysis with Special Reference to the UN and Southern Africa », *International Organization* volume 26, No. 3 (Summer, 1972), pp. 527-550, 1972

⁹ Wallensteen, P., 'Characteristics of Economic Sanctions', *Journal of Peace Research*, Volume 5, 1968, No. 3, pp. 247-266

¹⁰ Nivet Bastien, « Les sanctions internationales de l'Union européenne : *soft power*, *hard power* ou puissance symbolique ? », *Revue internationale et stratégique*, 1/2015 (n° 97), p. 129-138.

Un deuxième courant de recherches menées à partir des années 1980 renverse l'approche en conduisant à une version plus « optimiste » de l'efficacité des sanctions. Le point de départ est une étude quantitative menée à partir d'une base de données construite par Hufbauer, Schott et Elliot¹¹ de 1985 qui conclut que 34 % des sanctions prises au XX^e siècle ont atteint leurs objectifs. Cette approche dite « HSE » a eu beaucoup d'influence sur la structuration d'un courant de recherche dont les conclusions sont, en général, plutôt optimistes en matière d'efficacité des sanctions. Cela s'explique, en grande partie, par le fait que ces études reprennent la base de données « HSE » qui est considérée comme une référence¹²¹³¹⁴¹⁵.

Un troisième courant de recherche s'est structuré à partir de débats et de critiques adressées à la méthodologie « HSE » pour juger de l'efficacité des sanctions¹⁶¹⁷¹⁸¹⁹. Certains contestent les conclusions de « HSE » et reviennent à une approche plus pessimiste²⁰. D'autres montrent que les sanctions sont parfois utiles et tentent de déterminer pourquoi elles sont efficaces dans certaines situations et pas dans d'autres²¹. Un certain nombre d'études se centre progressivement sur l'importance de prendre en compte les spécificités du régime politique des pays cibles comme facteur explicatif du succès ou non des sanctions²²²³²⁴²⁵²⁶²⁷. Certains chercheurs montrent qu'il est nécessaire

¹¹ Hufbauer, G.C., Schott, J.J. and Elliot, K.A., *Economic Sanctions Reconsidered : History and Current Policy*, 1st ed. (Washington, DC : Petersen Institute for International Economics), 1985

¹² Cortright, D., Lopez, G. A. (eds.), *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s* (Boulder: Lynne Rienner), 2000

¹³ Nooruddin, I. « Modeling Selection Bias in Studies of Sanctions Efficacy », *International Interactions*, 28(1) : 59-75, 2002

¹⁴ Peksen, D. and Drury, C., 'Coercive or Corrosive: The Negative Impact of Economic Sanctions on democracy », *International Interactions* 36(3) : 240-264, 2010

¹⁵ Major, S. « Timing is Everything: Economic Sanctions, Regime Type and Domestic Instability », *International Interactions* 38(1) : 79-110, 2012

¹⁶ Pape, R.A. 'Why Economic Sanctions do not Work', *International Security* 22 (2) : 90-136, 1997.

Pape, R.A., « Why Economic Sanctions Still do not Work », *International Security* 23(1) : 66-77, 1998.

¹⁷ Elliot, K.A. "The Sanctions Glass : Half Full or Completely Empty?", *International Security* 23(1) : 60-65, 1998.

¹⁸ Baldwin, D.A. and Pape, R., 'Evaluating Economic Sanctions', *International Security* 23(2) : 189-198, 1998.

¹⁹ Drury, A.C., 'Revisiting Economic Sanctions Reconsidered', *Journal of Peace Research* 35(4) : 497-509, 1998

²⁰ Tsebelis, G., "Are Sanctions Effective ? A Game Theoretical Analysis", *Journal of Conflict Resolution* 34(1) : 3-28, 1990

²¹ Drezner, D.W., "The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations" (New York: Cambridge University Press), 1999.

²² Brooks, R.A., "Sanctions and Regime Type: What Works and When?", *Security Studies*, 11(4) : 1-50, 2002.

²³ McGillivray, F., and Stam, A.C., 'Political Institutions, Coercive Diplomacy, and the Duration of Economic Sanctions', *Journal of Conflict Resolution* 48(2) : 154-172, 2004.

²⁴ Lektzian, D., and Souva, M., 'An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success', *Journal of Conflict Resolution* 51(6) : 848-871, 2007.

²⁵ Allen, S.H. 'Political Institutions and Constrained Response to Economic Sanctions' *Foreign Policy Analysis* 4(3) : 255-274, 2008.

Allen S.H., 'The domestic political costs of economic sanctions', *Journal of conflict resolution*, volume 52 n°6, 2008.

²⁶ Escribà-Folch, A. and Wright, J., "Dealing with Tyranny: International Sanctions and Survival of Authoritarian Rulers", *International Studies Quarterly* 54(2) : 335-359, 2010.

²⁷ Escribà-Folch, A., "Authoritarian Responses to Foreign Pressure: Spending, Repression, and Sanctions", *Comparative Political Studies* 45(6) : 683-713, 2012.

d'examiner très précisément les différents impacts que les sanctions ont sur les différents groupes sociaux du pays cible²⁸²⁹.

La question de l'efficacité des sanctions est complexe, car elle est multidimensionnelle. Si l'enjeu de la sanction est d'éviter le conflit, la sanction est, de fait, efficace, à supposer que le conflit ait réellement été une option... Estimer l'impact de cette sanction sur le comportement du gouvernement sanctionné est en revanche plus compliqué. Enfin, une caractéristique commune de ces travaux sur l'efficacité est la très rare prise en compte des conséquences des sanctions sur le pays imposant la sanction, tout comme ils ignorent l'impact de la mondialisation.

A- Définition et typologies des sanctions internationales

Stern (1990) définit la sanction économique comme « toute mesure financière, monétaire ou commerciale, prise par un État isolément ou par plusieurs États collectivement pour exercer des pressions sur un autre État pour lui faire ou l'empêcher de faire certains actes³⁰ ». Les sanctions peuvent être générales, comme dans le cas de l'Irak, ou sélectives (« ciblées ») en frappant uniquement certains individus ou certains produits en cause dans un différend commercial. Elles sont le fait d'un État (sanctions bilatérales) ou de plusieurs (sanctions multilatérales ou plurilatérales). Les sanctions économiques sont de plusieurs types :

— La sanction commerciale vise à affecter directement les flux commerciaux vers le pays visé par la pratique de l'embargo, du boycott ou du blocus commercial. L'embargo provoque soit la pénurie s'il n'existe pas de production locale des biens soumis à embargo, soit une augmentation des prix (les produits locaux étant par hypothèse plus chers que ceux achetés à l'étranger). À moyen terme, un embargo peut provoquer la paralysie de certains secteurs productifs, si ceux-ci se trouvent dans l'impossibilité de se procurer les matières premières nécessaires ou d'entretenir le tissu productif. À plus long terme, l'interruption des importations provoquera des répercussions sur l'ensemble de la structure économique de la cible. L'embargo total est, somme toute, assez rare, les sanctions économiques étant généralement ciblées.

Quant au boycott, il affecte, à court terme, les exportations du secteur cible dans le pays visé par la réduction de leur volume d'activité. Cela engendre une baisse des profits puis des revenus dans ces secteurs, provoquant une augmentation des prix, qui peut se

²⁸ Kirshner, J., 'The Microfoundations of Economic Sanctions', Security Studies 6(3) : 32-64, 1997.

²⁹ Rowe, D.M., "Manipulating the Market: Understanding Economic Sanctions, Institutional Change, and the Political Unity of White Rhodesia" (Ann Arbor: University of Michigan Press), 2001.

³⁰ Stern, J., "Les sanctions en droit international économique", Etudes Internationales, N° 35, février, pp.42-53, 1990

généraliser suivant l'importance des cibles boycottées et donc, *in fine*, du chômage. Par contrecoup, les filières en amont et en aval des secteurs boycottés vont se trouver affectées (matières premières, produits semi-finis ou même certains services).

— La sanction financière consiste à interdire les exportations de capitaux à destination de l'entité cible. Il peut donc s'agir soit d'un gel des avoirs de la cible à l'étranger, soit d'un refus de nouveaux investissements. Ces sanctions ont pour objectif de réduire le taux de croissance global de l'entité destinataire de la contrainte. Les capacités de développement de cette dernière peuvent en effet se trouver affectées, soit en lui interdisant l'accès aux flux financiers internationaux, soit en la privant des capitaux étrangers présents au sein de sa structure économique. Ces sanctions peuvent également toucher les voyages et conduire à restreindre les déplacements de certains groupes d'individus qui ne sont pas autorisés à quitter leur pays ou interdire certaines entités de tout décollage ou atterrissage.

— D'autres sanctions économiques peuvent porter sur les moyens de transport ou envers des secteurs économiques clés (ce qui inclut les sanctions financières et les embargos sur le pétrole). Les sanctions culturelles et sportives, qui sont souvent rapidement invoquées, peuvent aussi être citées étant donné les conséquences politiques et économiques minimales qu'elles impliquent.

Il convient également de distinguer les sanctions bilatérales des sanctions multilatérales, sanctions dont l'ONU est le principal acteur. Dans sa charte, elle offre un cadre juridique aux mesures restrictives (qu'elle ne liste pas) au travers des articles 41 et 42, qui précisent le rôle du Conseil de sécurité dans l'instauration de ces sanctions. Ce dernier constate « l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression » (art. 39 de la Charte des Nations unies), décide de l'instauration d'un régime de sanctions et invite les États membres à se conformer à ces sanctions. En outre, les organisations régionales comme l'Union européenne (qui est le deuxième émetteur de sanctions après l'ONU³¹) ou l'Union africaine peuvent également décider de sanctions autonomes. Enfin, chaque État peut instaurer un régime de sanction unilatéral, même si l'efficacité de ce type de régime est très faible.

Madiès et Laurila³² distinguent les sanctions positives des sanctions négatives. Les sanctions positives, ici considérées comme des incitations, sont mises en place par un pays pour pousser un autre pays à renoncer à une mesure et/ou adapter son attitude. Les

³¹ Il y a actuellement 32 régimes de sanctions européens.

³² Madiès, T., Laurila, H., "Economic sanctions : Embargo on Stage ; Theory and Empirical Evidence", University of Tampere, 2013

sanctions négatives, elles, correspondent à des mesures que l'on pourrait qualifier de sanctions, voire de punitions. Ils dressent une typologie des sanctions économiques, représentée ci-dessous.

| | Sanctions positives (incitations) | Sanctions négatives (sanctions/punitions) |
|-----------------------------------|--|---|
| | <i>Compensation actuelle ou promise</i> | <i>Punition ou menace de punition</i> |
| Sanctions commerciales | ⇒ Réduction ou suppression de mesures tarifaires ou quotas | ⇒ Embargo partiel ou total |
| Sanctions financières | ⇒ Aide financière ou investissement d'organisations internationales ou de pays | ⇒ Restriction des flux de capitaux ⇒ Obligation de retrait des investissements ⇒ Restriction sur les paiements internationaux ⇒ Gel des avoirs |
| Sanctions ciblées | ⇒ Aide humanitaire | ⇒ Interdiction de transports ⇒ Interdiction de communication ⇒ Interdiction de voyage |

Source : Madiès et Laurila (2013)

B- Objectifs et conséquences des sanctions

1- Des objectifs multiples, à différents niveaux

Jones et Portela³³ estiment que la logique qui sous-tend l'analyse de l'efficacité des sanctions est particulière dans la mesure où, historiquement, on s'est d'abord intéressé à l'efficacité des sanctions (résultats) avant de se demander comment on pouvait les évaluer (méthodologie). L'explication donnée est que l'analyse des sanctions a été initialement très centrée sur la nécessité d'aider à trancher les débats entre les partisans et les opposants politiques des sanctions. Elliott³⁴ juge, par exemple, que mesurer l'efficacité des sanctions sur la base de leur contribution aux objectifs politiques affichés nécessite de comprendre qu'il y a souvent plusieurs buts politiques.

Cette hypothèse est formulée dans les premiers travaux consacrés aux sanctions³⁵. Ainsi, Gatlung montre, dès le milieu des années 1960, qu'au-delà d'objectifs précis et formels,

³³ Ibidem

³⁴ Ibidem

³⁵ Lindsay, J.M., 'Trade Sanctions as Policy Instruments: a Re-examination', *International Studies Quarterly* 30(2) : 153-173, 1986

les sanctions ont aussi pour objectif de punir les pays ciblés en réduisant leurs revenus ou en les forçant à respecter certaines normes. Il utilise deux critères pour mesurer l'efficacité des sanctions : la mesure de la privation à laquelle la cible est soumise (degré de punition) et la modification observée de ses comportements (la conformité avec les buts recherchés). Barber précise cette approche et identifie un spectre varié d'objectifs au-delà de la coercition immédiate en distinguant les objectifs primaires, secondaires et tertiaires³⁶. Les objectifs primaires visent à obtenir satisfaction au niveau du comportement de la cible ; les objectifs secondaires sont orientés vers la satisfaction des forces politiques domestiques et visent à leur montrer que le gouvernement a la volonté d'agir contre la cible. Enfin, les objectifs tertiaires visent les partenaires internationaux (pays ou institutions internationales) pour montrer la volonté du pays de soutenir un certain nombre de comportements et de valeurs. Barber souligne que la réussite des objectifs secondaires et tertiaires est indépendante de celle des objectifs primaires. Cela implique que l'efficacité des sanctions ne peut pas reposer uniquement sur le degré de conformité aux objectifs primaires de la part de l'état ciblé. Afin de compléter cette réflexion, Lindsay³⁷ ajoute un quatrième objectif lié à l'aspect dissuasif.

La plupart des recherches se sont pourtant centrées sur les objectifs primaires des sanctions. Elles cherchent à déterminer dans quelle mesure la cible a été contrainte de se conformer aux demandes officielles du ou des pays émetteurs. S'il est admis que ces objectifs sont multiples, le centrage sur les objectifs primaires ne permet pas de conclure sur l'efficacité des sanctions. Par ailleurs, comme le notent Barber et Lindsay, l'importance relative accordée aux résultats des sanctions imposées par les émetteurs peut varier dans le temps ou même, pour certains, ne pas faire partie des objectifs officiels initiaux. Prenons le cas de l'Irak et de la guerre du Golfe où l'objectif officiel était de forcer l'Irak à se retirer du Koweït. Il est ensuite devenu celui de forcer Saddam Hussein à quitter le pouvoir. Les conséquences des sanctions ne sont donc pas statiques et évoluent dans le temps en fonction de la situation économique, politique ou sociale, locale ou régionale, les accords et les circonstances à un moment donné³⁸. Dans le même ordre d'idées, les raisons qui ont initialement conduit à l'imposition de sanctions peuvent changer et interfèrent de fait sur leur efficacité si on considère qu'elle dépend des objectifs qui ont conduit à la mise en place de la sanction.

Mesurer l'efficacité des sanctions se révèle donc compliqué, puisque chaque régime de sanctions est particulier et répond à une situation politique, économique et sociale

³⁶ Barber, J., "Economic Sanctions as a Policy Instrument", *International Affairs* 55(3) : 367-384, 1979

³⁷ Ibidem

³⁸ Giumelli, F., "Understanding United Nations targeted sanctions: an empirical analysis", *International Affairs Special Issue: The United Nations at 70, Volume 91, Issue 6, pages 1351-1368, November, 2015*

spécifique et à des enjeux et objectifs précis. Il est ainsi difficile de comparer leur pertinence ou leur efficacité à travers l'espace et le temps. Une fois admise l'importance de la multiplicité des objectifs, il convient de détailler ces objectifs et les conséquences des sanctions précisément. Sans ce prérequis, impossible de mesurer l'efficacité des sanctions.

2- Les enjeux et conséquences politiques de la sanction

L'efficacité de la sanction a été mesurée dans la littérature à l'aune de plusieurs enjeux politiques :

- Affaiblir l'adversaire avant un conflit³⁹ ;
- Éviter le conflit en faisant plier l'adversaire avant le déclenchement de celui-ci⁴⁰ ;
- Utiliser les sanctions comme instruments de guerre économique, voire du conflit en tant que tel⁴³ ;
- Empêcher l'adversaire de s'engager dans des activités proscrites par le droit international et/ou désigner une cible enfreignant le droit international.

L'impact politique sur les dirigeants d'un pays divise les chercheurs. Certains soulignent que la sanction entraîne l'affaiblissement du pouvoir en place et de l'État avec des conséquences en termes de stabilité, de sécurité, mais aussi au niveau social⁴⁵. D'autres soutiennent, qu'au contraire, la sanction peut conduire à un renforcement du pouvoir en place, via un système clientéliste ou l'augmentation de la corruption au sein de l'appareil d'État. Peksen va dans ce sens en montrant que les sanctions peuvent pousser un État à mettre en œuvre des politiques prédatrices à l'encontre de l'opposition⁴⁶. Par conséquent, l'opposition se retrouve relativement plus faible vis-à-vis du pouvoir en place qu'elle ne l'était avant les sanctions. La sanction peut également entraîner une radicalisation des opinions publiques et menace la stabilité politique dans le pays ciblé⁴⁷. Pour Petersen et

³⁹ Voir Ferrand, B., "Quels fondements juridiques aux embargos et blocus aux confins des XXe et XXIe siècles", in *Guerres mondiales et conflits contemporains*, volume n° 214, 2004, et Bonaffati, R., O'Rourke, K.H., "Discussion Paper", *Economic and Social History* n° 132, Juillet 2014

⁴⁰ Keynes, J.M., "The Nation and Athenaeum", 8/15 March, Volume 20, 1930

⁴¹ Fearon, J., 'Signaling versus Balance of Power and Interests', *Journal of Conflict Resolution*, Volume 38 n°2, 1994

⁴² Neuenkirch, M., Neumeier, F., "The Impact of UN and US Economic Sanctions on GDP Growth", *Joint Discussion Paper Series in Economics*, University of Gottingen, 2014

⁴³ Baldwin, D. A., 'Economic Statecraft', Princeton University Press, 1985

⁴⁴ Drezner, *Ibidem*

⁴⁵ Hart, R. A., 'Democracy and the successful use of economic sanctions', *Political Research Quarterly*, 53(2), 267-284, 2000

⁴⁶ Peksen, D., "How Does Target Leaders Survive Economic Sanctions? The Adverse Effect of Sanctions on Private Property and Wealth", *Foreign Policy Analysis*, 2014

⁴⁷ Allen S.H. 'The domestic political costs of economic sanctions', *Journal of conflict resolution*, volume 52 n°6, 2008

Drury⁴⁸, elle peut aller jusqu'à mettre en péril un système démocratique.

3- Conséquences économiques des sanctions

a- Dans le pays sanctionné

Outre les impacts immédiats sur l'activité économique des acteurs nationaux, qu'ils soient financiers ou industriels, une autre conséquence fréquente des sanctions à caractère économique est le développement d'une économie parallèle, qui se diffuse au-delà des frontières de l'État cible⁴⁹. Un tel développement peut même être soutenu par le pouvoir en place, car il permet de réduire l'impact économique et social des sanctions. Cette criminalisation de l'économie régionale, d'autant plus profonde que les sanctions s'étirent dans le temps, a un impact durable sur la stabilité de la région en question (exemple de l'ex-Yougoslavie). Les sanctions économiques favorisent, la plupart du temps, l'élite au pouvoir, bien qu'elle soit souvent l'une des cibles. Le système clientéliste s'accommode des sanctions en développant encore davantage la corruption au sein de l'appareil d'État.

L'impact social des sanctions est également lourd, puisqu'elle réduit l'accès aux besoins primaires⁵⁰, l'accès aux soins et aux services médicaux⁵¹ pour la partie la plus vulnérable de la population. Cela entraîne aussi des problèmes sécuritaires qu'il faudra résoudre à un moment donné. En outre, une population abandonnée par l'État peut développer une tendance à se désolidariser de ses dirigeants — et c'est l'un des objectifs des sanctions, mais devient également plus vulnérable à des idéologies radicales ou des organisations extrémistes, souvent présentes sur ces théâtres conflictuels, qui profitent du vide étatique pour s'insérer durablement dans le tissu social.

Une fois l'étape des sanctions terminée, qu'elle soit le préalable à une intervention armée ou le signe de résolution du conflit, elle laisse un pays en proie à des problèmes d'approvisionnement, d'infrastructures, de criminalité, d'économie parallèle, de contestations radicales, voire de terrorisme, etc. qui ne favoriseront ni une intervention internationale ultérieure ni une reconstruction du pays. C'est probablement ce que l'on va observer en Iran dans les prochains mois et qui pourrait ralentir voire remettre en cause la normalisation des relations de ce pays avec les États occidentaux, son positionnement

⁴⁸ Peterson, T. M., & Drury, A. C., 'Sanctioning Violence The Effect of Third-Party Economic Coercion on Militarized Conflict', *Journal of Conflict Resolution*, 55(4), 580-605, 2011.

⁴⁹ Andreas, P., Criminalizing consequences of sanctions: Embargo busting and its legacy, *International Studies Quarterly*, 49(2), 335-360, 2005.

⁵⁰ Cortright, D., & Lopez, G. A. "Smart sanctions : targeting economic statecraft", Rowman & Littlefield, 2002.

⁵¹ Garfield, R., "Economic sanctions, humanitarianism, and conflict after the Cold War". *Social Justice*, 29(3 [89]), 94-107, 2002.

dans la région et l'enjeu stabilisateur d'une levée des sanctions. Cette dimension « d'après sanctions » est assez peu traitée par la littérature, alors qu'elle est un aspect fondamental de la question.

Enfin, les sanctions visant des individus – qu'elles le soient dans un cadre onusien ou en dehors de celui-ci – posent avec acuité la question du respect des droits de ces individus. De nombreuses sanctions de l'Union européenne sous forme de mesure individuelle ont d'ailleurs été annulées par la Cour de justice de l'Union européenne en 2014.

b- Dans le pays imposant la sanction

Les sanctions économiques sont une arme coercitive, dont l'utilisation n'est pas sans risque pour le(s) pays initiateur(s). En perturbant des échanges commerciaux existants, un embargo affecte forcément des intérêts particuliers dans les deux camps. Ainsi, dans le passé, s'il réussit à affaiblir l'économie britannique, le blocus continental imposé par Napoléon à la Grande-Bretagne affecta aussi toutes les économies européennes en bloquant des flux commerciaux. L'interruption du commerce entraîna une pénurie de matières premières, la ruine de l'industrie française et de certains ports⁵². De même, pendant la Guerre froide, l'embargo céréalier décidé par Washington à l'encontre de l'URSS généra de grandes pertes dans le secteur agricole américain.

Aujourd'hui, l'impact des sanctions européennes à l'encontre de la Russie est limité par la réticence de certains États membres, dépendants du gaz russe, empêchant une unanimité pour imposer des mesures plus restrictives. Cette réticence est d'autant plus forte que les sanctions économiques peuvent susciter des représailles coûteuses, comme dans le cas présent, des restrictions d'importation de produits alimentaires européens et américains par la Russie, ou symboliques, à l'instar de la fermeture de plusieurs McDonald's à Moscou. De telles batailles commerciales rendent inopérantes les règles du libre-échange promues par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), à laquelle toutes les parties prenantes au conflit appartiennent pourtant. L'escalade des sanctions russes pourrait aller jusqu'à la limitation des exportations de gaz vers l'Europe et la fermeture du ciel sibérien aux compagnies occidentales, ce qui aurait des effets économiques dévastateurs pour beaucoup d'entreprises européennes. Ces considérations expliquent sans doute que le projet d'exclusion de la Russie de l'espace interbancaire européen, un temps évoqué, ait finalement été abandonné. Une illustration récente du fait que les sanctions jouent contre les intérêts économiques des pays initiateurs est l'affaire de la livraison des navires Mistral français à l'armée russe. L'embargo militaire décrété par les États-Unis et l'Union

⁵² Ibidem

européenne peut, à terme, détériorer la crédibilité française et fragiliser un pan de son industrie.

De même, les interdictions d'investir dans certains pays limitent les opportunités d'affaires pour les opérateurs économiques des pays sanctionneurs, au grand dam de certaines entreprises qui souhaiteraient profiter du marché et des ressources naturelles des pays sanctionnés. Dans ce cadre, le reflux des entreprises respectant les embargos ou les sanctions en général crée un effet d'aubaine pour les acteurs économiques de pays les contournant. Par exemple, les entreprises allemandes de la défense, qui ont interrompu certaines de leurs collaborations avec la Russie, s'élèvent ainsi discrètement contre la politique d'Angela Merkel alors que certaines firmes concurrentes, notamment françaises, sont toujours en lice sur le marché russe. Les sanctions ont donc un coût pour le pays initiateur, même en l'absence de représailles.

C- Du débat sur l'efficacité des sanctions

1- Quelle efficacité politique pour les sanctions ?

En matière d'efficacité, les résultats sont nuancés : lorsqu'il s'agit de sanctions visant à contraindre un adversaire (en particulier s'il est non étatique) à modifier sa politique, leur efficacité est estimée à 13 %, tandis qu'elle s'élève à un peu plus de 40 % dans les cas évoqués dans la partie ci-dessus⁵³. Ces chiffres démontrent la nécessaire adéquation entre fin et moyens, autrement dit l'importance essentielle du projet politique qui doit sous-tendre l'instauration de sanctions. Ils poussent également à la réflexion sur les limites de cet outil, d'autant que les conséquences négatives qui découlent d'un régime de sanctions ne sont pas négligeables. Les sanctions n'ont pas empêché l'Iran de trouver des moyens de développer un programme de recherche nucléaire. L'embargo des États-Unis et de l'Union européenne sur les armes à destination de la Chine n'a ni conduit à un changement de régime ni remis en cause la modernisation de l'appareil militaire chinois. De récentes études menées sur l'efficacité des sanctions ciblées évoquent un niveau de réussite moyen d'environ 30 %⁵⁴.

Par ailleurs, les conséquences non politiques des sanctions telles que l'impact économique (ralentissement économique), social (pertes d'emplois, paupérisation) ou même technologique (perte de compétences induites par le retrait d'investisseurs étrangers) sont réelles et souvent importantes. C'est d'ailleurs ce dernier aspect qui limite

⁵³ Hufbauer G. C., Schott J. J., Elliott K. A., Oegg B., "Economic Sanctions Reconsidered", 3rd Edition, 2008.

⁵⁴ Targeted Sanctions Consortium (TSC), "Designing United Nations targeted sanctions. Evaluating impacts and effectiveness of UN targeted sanctions", août 2012

l'intérêt des sanctions pour des pays, puissances moyennes, souhaitant sanctionner des États plus puissants et plus importants d'un point de vue économique.

L'expérience tend à montrer que l'arme économique ne peut, à elle seule, réussir à renverser un régime ou à le faire changer de politique (échecs de l'arme économique contre l'Afrique du Sud, Cuba, la Libye, l'Irak...). Mais, son utilisation envoie un message de fermeté à l'égard de l'État cible et de soutien aux groupes d'opposition au sein de cet État, en plus de son potentiel impact sur l'économie. Les sanctions économiques peuvent donc amener l'État cible au dialogue.

Enfin, l'efficacité des sanctions économiques, et notamment des embargos commerciaux, est également limitée par les possibilités pour l'État cible de nouer de nouveaux partenariats alternatifs avec d'autres pays ne respectant pas (ou n'étant pas obligés de respecter) les régimes de sanctions en place.

2- Succès global des sanctions, du besoin d'affiner la mesure

L'évaluation du succès des sanctions passe par la prise en compte de la multiplicité des objectifs. Pape (1998) suggère que les sanctions peuvent être considérées comme efficaces si les trois objectifs suivants sont atteints :

- L'État cible cède à une partie significative des demandes des États émetteurs de sanctions ;
- Les sanctions économiques ont bien été appliquées ou ont fait l'objet de menaces explicites préalablement au changement constaté de comportement de la cible ;
- Il n'existe pas d'autres explications crédibles autres que les sanctions permettant d'expliquer le changement de comportement de la cible. Ce point est précisé par un examen précis de l'historique des concessions comparé à l'historique des menaces et sanctions économiques et des déclarations des décideurs de la cible.

Toutefois, malgré leur apparente rigueur, les conditions énoncées par Pape restent insuffisantes pour Jones et Portela⁵⁵. Les déclarations des émetteurs et des cibles ne sont pas toujours fiables et peuvent être biaisées. Il est toujours possible de penser que les sanctions ne sont pas le principal facteur qui a conduit la cible à faire des concessions. Une des raisons pour lesquelles il est si difficile d'établir un lien de causalité entre sanctions et mise en conformité des comportements de la cible est que les mécanismes par lesquels les sanctions sont supposées agir sont rarement étudiés.

⁵⁵ Ibidem

Pour Baldwin et Pape⁵⁶, plusieurs relations logiques peuvent être mobilisées pour comprendre des situations précises. Seules quelques études ont cherché à aller dans le détail de ces causalités logiques. Ce degré de précision est pourtant nécessaire. En effet, des changements de régimes politiques ont, sans doute, été facilités lorsque des sanctions économiques ont miné les bases financières et politiques du régime en place et encouragé l'opposition. C'est le cas des sanctions américaines contre la République dominicaine dans les années 1960⁵⁷. Dans le cas de l'Afrique du Sud, les sanctions financières ont, par exemple, accentué les divisions au sein de l'oligarchie blanche et changé le climat économique et politique au sein du pays en favorisant la transition politique. Aussi, bien que nous ne puissions pas mettre le changement de régime en Afrique du Sud sur le compte des seules sanctions économiques, elles ont très probablement contribué à celui-ci. C'est pourquoi lorsque l'on tient notamment compte d'une dimension dynamique, il s'avère que les sanctions peuvent avoir un effet.

Pour Jones et Portela, une ambiguïté subsiste néanmoins dans les travaux des chercheurs. Quand ils abordent l'efficacité des sanctions, ils supposent que les objectifs affichés par les émetteurs sont bien ceux qui sont recherchés et leur analyse de la réussite ou non des sanctions repose sur cette hypothèse. Cette approche doit être, selon eux, largement remise en cause. Doxey argue que les gouvernements émetteurs ne donnent pas publiquement toutes leurs motivations et tous leurs objectifs lorsqu'ils imposent des sanctions⁵⁸. En général, ils mettent en avant le caractère inacceptable des comportements de la cible qu'ils opposent à leur propre conformité aux valeurs de la communauté internationale. Les motifs et objectifs réels doivent être particulièrement étudiés par les chercheurs qui ne doivent pas se contenter de reprendre des discours dispensés par les autorités publiques. Il propose de substituer à la séquence « objectifs primaires-secondaires et tertiaires » une autre séquence « objectifs pour la cible, pour l'émetteur et systémique ». La différence avec la séquence évoquée dans la partie précédente consiste à souligner que l'objectif primaire, défini alors comme étant l'objectif concernant la cible, n'est pas nécessairement l'objectif premier du pays émetteur. Or, si l'on veut estimer avec fiabilité le succès de sanctions, il convient de ne pas postuler *a priori* que les objectifs liés au comportement de la cible sont nécessairement ceux de premier ordre. Une bonne mesure de l'efficacité des sanctions revient donc à identifier précisément les objectifs en les classant en fonction de ce qu'ils visent, puis d'identifier en quoi ils se recoupent.

⁵⁶ Ibidem

⁵⁷ Kirshner, J., 'Economic Sanctions: The State of the Art', Security Studies 11(4) : 160-179, 2002.

⁵⁸ Doxey, M.P., "Sanctions through the Looking Glass: The Spectrum of Goals and Achievements", International Journal 55[2] : 207-223, 2000.

a- Objectifs liés à la cible

L'approche standard est assez claire : le degré de conformité de la réponse de la cible aux sanctions de l'émetteur détermine l'efficacité des mesures⁵⁹. Il s'agit donc d'identifier objectivement les comportements qui font l'objet de sanctions et ensuite d'observer si la cible a changé son comportement à celles-ci. Le spectre des buts recherchés peut être vaste et inclure des buts spécifiques comme la déstabilisation du pouvoir en place, la réduction du potentiel militaire ou l'arrêt d'opérations militaires. Il peut également s'agir de réduire la prolifération de certains armements ou de forcer au respect des droits de l'homme. Les sanctions peuvent aussi être utilisées pour bloquer l'acquisition de produits stratégiques sensibles⁶⁰⁶¹. On peut, à ce niveau, réintroduire les notions de sanctions primaires et secondaires, par exemple déterminer des sanctions contre des firmes ou des pays tiers pour les empêcher de transférer des technologies sensibles vers un pays cible. Le but est ici d'empêcher le pays de disposer de ressources stratégiques et, dans ce cas, le succès doit être mesuré par l'atteinte ou non de ce but et non pas par la conformité des changements de comportements des firmes et États tiers ciblés.

Il faut également noter que les buts réels des émetteurs des sanctions peuvent diverger de ceux qui sont publiquement avancés. L'exemple classique est celui de l'Irak où, pour les États-Unis et le Royaume-Uni, l'objectif officiel d'un désarmement du pays masquait en réalité ceux d'un changement de régime et de réduction de l'importance régionale du pays. Dans d'autres cas, les buts peuvent, au contraire, être plus modestes que ceux annoncés comme, par exemple, demander formellement un changement de régime et vouloir en réalité obtenir des concessions⁶². C'est le cas des sanctions exercées par l'Union européenne contre Cuba où l'objectif affiché était d'obtenir un changement pacifique du pouvoir en place, mais où les objectifs réels étaient d'obtenir la libération de dissidents emprisonnés et plus largement une baisse de la répression pour favoriser un changement politique futur⁶³. C'est également le cas de la Birmanie pour laquelle le *US Burma Freedom and Democracy Act* de 2003 listait les buts des sanctions : « renforcer les forces démocratiques et reconnaître la Ligue pour la démocratie comme le représentant légitime du peuple birman ». Dans ces deux cas, les sanctions ont, de fait, comme principal objectif de modifier les rapports de forces politiques internes et, en particulier, de renforcer l'opposition aux régimes en place. Le succès ou non des sanctions ne peut pas uniquement

⁵⁹ Cortright et Lopez, *Ibidem*

⁶⁰ Baldwin, D. A., 'Economic Statecraft', Princeton University Press, 1985.

⁶¹ Shambaugh, G., "States, Firms, and Power: Successful Sanctions in United States", Foreign Policy (Albany: State University of New York Press), 1999.

⁶² Cortright et Lopez, *Ibidem*

⁶³ Portela, C., 'European Union Sanctions and Foreign Policy' (London: Routledge), 2010.

être mesuré par l'obtention des changements politiques majeurs, mais plus modestement par le degré de modification des rapports de forces politiques internes.

Les objectifs liés aux cibles sont donc difficiles à évaluer et savoir dans quelle mesure ils sont atteints est loin d'être évident. Il est nécessaire pour cela d'avoir une approche assez fine des forces politiques internes du pays et de leurs dynamiques.

b- Objectifs liés aux émetteurs

Un des paradoxes apparents de l'analyse est que, si l'on suppose que les sanctions échouent dans deux cas sur trois (résultat HSE), on peut se demander pourquoi elles sont encore utilisées. Baldwin⁶⁴ considère qu'il y a deux alternatives : l'inaction, ou l'entrée en guerre. Or, ces alternatives sont soit encore plus inefficaces, dans le premier cas, soit trop coûteuses, dans le second. Les objectifs du point de vue des pays émetteurs doivent donc être, comme pour les cibles, considérés comme multiples.

Des auteurs comme Kaempfner et Lowenberg⁶⁵, ou Letzkian et Souva⁶⁶, soutiennent que la forme et la sévérité des sanctions dépendent des rapports de forces entre différents groupes d'intérêt au sein du pays émetteur. Les auteurs comme Haas⁶⁷, Preeg⁶⁸, Thinan Myo Nyun⁶⁹, particulièrement critiques sur l'efficacité des sanctions, pensent que ces dernières sont souvent appliquées pour des raisons de politique intérieure et, en particulier, pour apaiser des conflits entre les forces politiques internes au pays sanctionneur. Il est évident que certaines sanctions répondent aux demandes de lobbies domestiques puissants, dépendent des cycles électoraux ou peuvent répondre à des besoins de financement de campagnes électorales, etc.⁷⁰⁷¹⁷². Les sanctions peuvent aussi

⁶⁴ Ibidem

⁶⁵ Kaempfner, W. H. and Lowenberg, A. D., 'International Economic Sanctions: A Public Choice Approach' (Oxford: Westview Press], 1992.

⁶⁶ Letzkian D. et Souva M., 'An institutional theory of sanctions onset and success' Journal of Conflict Resolution December 2007 vol. 51 no. 6 848-871, 2007

⁶⁷ Ibidem

⁶⁸ Preeg, E.H., "Feeling Good or Doing Good with Sanctions : Unilateral Economic Sanctions and the U.S. National Interest' (Washington, DC: CSIS Press], 1999.

⁶⁹ Thinan, M. N., "Feeling Good or Doing Good: Inefficacy of the US Unilateral Sanctions Against the Military Government of Burma/Myanmar', Global Studies Law Review 7(3) : 455-518, 2008.

⁷⁰ Fisk, D. W., 'Economic Sanctions: The Cuba Embargo Revisited', in Chan, S. and Drury, A.C. (eds.), Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice (London : Macmillan], 65-85, 2000.

⁷¹ Fayazmanesh, S., 'The Politics of the US Economic Sanctions Against Iran', Review of Radical Political Economics 35(3) : 221-240, 2003.

⁷² Gordon, J., 'Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions', Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010.

générer des rentes et autres bénéfices pour des activités productives domestiques, c'est en particulier le cas dans l'établissement de barrières protectionnistes⁷³⁷⁴⁷⁵.

Au-delà, les sanctions peuvent aussi être utilisées comme un moyen de trouver un équilibre interne entre les forces favorables à une solution diplomatique et celles favorables à un conflit armé. Elles peuvent également permettre de préparer progressivement la population à un conflit armé.

c- Les buts systémiques

Les buts systémiques des sanctions sont liés à l'établissement et au maintien de normes internationales que les pays, souvent dominants, veulent faire respecter au-delà de leur zone d'influence. Dans cette perspective, les sanctions doivent être comprises comme des outils favorisant l'émergence d'une « gouvernance globale », ceci en l'absence d'un gouvernement mondial formel. Elles peuvent enfin être utilisées pour mettre des pays au ban de la communauté internationale s'ils ne respectent pas des normes de comportement. L'exemple de l'Irak est ici éloquent.

Les sanctions peuvent aussi être utilisées pour étendre les principes de l'économie de marché et la propriété privée. Ainsi, les sanctions anglaises contre le Zimbabwe ont été, en partie, prises pour protester contre l'expropriation des fermiers blancs par les autorités du pays.

Certaines sanctions financières ont historiquement été prises pour punir des défections dans des alliances comme, par exemple, de la part de l'URSS contre la Yougoslavie pour maintenir l'unité du pacte de Varsovie. C'est également le cas des sanctions émises par les États-Unis contre la République dominicaine pour la forcer à respecter l'alliance des pays opposés à Cuba.

Des pays tiers peuvent imposer des sanctions non seulement pour atteindre des buts propres, mais pour aider des alliés. L'Union européenne a mis en place des sanctions contre l'Argentine pas seulement pour obtenir le retrait des Malouines, mais aussi pour montrer sa solidarité avec le Royaume-Uni lors de cette guerre.

⁷³ Van Bergeijk, P.A., 'The Impact of Economic Sanctions in the 1990s', *World Economy* 18(3) : 443-455, 1995.

⁷⁴ Kaempfer, W.H., Lowenberg, A.D., Mertens W., "International economic sanctions against a dictator", *Economics and Politics* volume 16 n° 1, 2004

⁷⁵ Helms, J., "What Sanctions Epidemic? US Business' Curious Crusade", *Foreign Affairs* 78(1) : 2-8, 1999

Les sanctions peuvent, dans ce cas, être appréhendées comme une forme d'instrument de promotion d'une gouvernance globale, une tentative des États puissants de réguler les comportements d'acteurs qui se situent au-delà de la sphère formelle de leur souveraineté. Les objectifs systémiques peuvent rarement être directement évalués et doivent être déduits de ce que l'on sait des politiques étrangères des émetteurs. La mesure du succès des sanctions pour répondre à des objectifs systémiques est donc particulièrement difficile à effectuer. Le fait qu'une simple sanction contribue au maintien d'une norme particulière est impossible à vérifier absolument.

D- L'absence d'un paramètre important dans l'étude des sanctions : l'impact de la mondialisation sur les sanctions

Toujours dans le but d'estimer l'efficacité des sanctions, il convient de prendre en compte un élément important dans la détermination *a priori* de l'efficacité de futures sanctions éventuelles. Trop peu prise en compte par le passé dans les études portant sur l'efficacité, la mondialisation doit désormais faire partie intégrante des grilles d'analyse dressées. Elle désigne le processus d'intégration des marchés et de rapprochement des hommes qui résulte notamment de la libéralisation des échanges, du développement des moyens de transport de personnes et de marchandises, et des retombées des technologies de l'information et de la communication à l'échelle planétaire. Elle se manifeste, outre l'interdépendance croissante des économies (mondialisation économique) et l'intensification de la concurrence, par l'expansion des échanges et des interactions humaines⁷⁶.

Pour ce qui concerne les sanctions, la mondialisation économique et financière contemporaine, avec la multiplication des interdépendances économiques et les possibilités de flux commerciaux alternatifs à ceux bloqués par les sanctions économiques, semble jouer contre l'efficacité de celles-ci. En effet, en multipliant les acteurs, la mondialisation facilite la mise en place de stratégies de contournement de la sanction de la part du pays sanctionné. Pour Porter⁷⁷ ou Kirshner⁷⁸, elle interrompt l'échange bilatéral. De ce point de vue, la sanction peut n'avoir que des effets limités et de court terme sur le pays sanctionné. En outre, elle peut se révéler très coûteuse pour le sanctionneur en entraînant la perte de certains marchés pour certaines entreprises.

⁷⁷ Porter, R. C., 'International Trade and Investment Sanctions Potential Impact on the South African Economy', *Journal of Conflict Resolution*, 23(4), 579-612, 1979.

⁷⁸ *Ibidem*

Par ailleurs, la division internationale des processus productifs rend l'option des sanctions entre grandes puissances économiques *a priori* improbable : quel pays inséré dans l'économie mondiale prendrait le risque d'une guerre économique dont les coûts s'avèreraient incalculables ? En effet, de nombreuses entreprises sont désormais multinationales, avec des filiales à l'étranger. Il va de soi que sanctionner un pays dans lequel se situe un nombre important de filiales sera plus compliqué et coûteux qu'en l'absence de celles-ci. D'autant que de nombreuses études tendent à montrer que l'intégration économique, notamment par le biais de zones de libre-échange, favorise la prospérité économique et, par conséquent, la paix⁷⁹.

1- Effet de la mondialisation sur l'émetteur et sur la cible

L'idée de la paix par le libre-échange, rappelée notamment lors de la mise en place de l'Union européenne, est plus que jamais d'actualité⁸⁰. Toutefois, il convient aussi d'évoquer des travaux comme ceux de Martin⁸¹ qui montrent que, même dans un modèle où le commerce est bénéfique, les conflits militaires réduisent le commerce et où les dirigeants des pays sont rationnels, le commerce ne promet pas toujours la paix. D'une part, la probabilité d'escalade en conflit militaire est plus faible pour deux pays qui commercent bilatéralement à cause de l'important coût qu'engendrerait le conflit armé. Mais d'autre part, les pays très ouverts au commerce mondial ont une plus grande probabilité d'entrer en guerre, car l'ouverture commerciale décroît la dépendance bilatérale à un pays donné.

Par analogie avec les sanctions économiques, il est donc possible d'imaginer que deux pays entretenant de forts flux de commerce bilatéraux seront également moins enclins à se sanctionner mutuellement à cause des pertes que cela engendrerait. En revanche, un pays à forte ouverture commerciale pourrait, quant à lui, plus facilement sanctionner un autre pays, car la diminution d'un flux bilatéral représenterait une faible part de son commerce total. En outre, ce pays, grâce à son ouverture commerciale, aurait de plus grandes facilités à recréer des flux de commerce, donc à recréer de nouveaux débouchés qui se substitueraient à ceux perdus suite à la mise en place de sanctions.

Il est important de noter que cela vaut également pour le pays sanctionné. Un pays plus ouvert au commerce pourrait ainsi plus facilement réduire l'impact de sanctions le visant et, d'une façon plus générale, serait moins touché qu'un pays en situation de forte

⁷⁹ David, C.P., Benessaïeh, A., "La paix par l'intégration ? Théories sur l'interdépendance et les nouveaux problèmes de sécurité", *Études Internationales*, volume 28 n° 2, 1997.

⁸⁰ O Neal, J.R., Russett, B.M., 'The Classical liberals were right: democracy, interdependence and conflict', 1950-1985, *International Studies Quarterly*, 41, pp. 267-294, 1997.

⁸¹ Martin, P. ; Mayer, T. ; Thoenig, M, 'Make trade not war?' *Review of Economic Studies* n°75, 2008.

dépendance bilatérale. Deux études récentes cherchent à estimer ces effets dans le cas d'épisodes récents de sanctions.

La première, celle de Crozet et Hinz⁸², s'intéresse aux sanctions de la France à l'encontre de la Russie suite à l'annexion de la Crimée par cette dernière. L'intérêt est double puisque la Russie représente un grand marché pour la France et l'Union européenne et que la Russie a mis en œuvre des contre-sanctions. Sur le milliard d'euros perdus par les entreprises françaises, soit 14 % du potentiel de commerce sur la période décembre 2013 — décembre 2014, un tiers est imputable au conflit armé en Ukraine et deux tiers aux sanctions européennes. L'embargo russe n'a pas eu d'impact global même si les produits ciblés ont été fortement touchés. Cela souligne que l'importance de la Russie comme partenaire commercial bilatéral a un effet non négligeable sur le commerce de la France.

La seconde étude⁸³ s'intéresse à l'autre aspect, c'est-à-dire la capacité d'un pays à contourner les effets de sanctions. Cette étude empirique porte sur l'Iran au début des années 2000. Un fait remarquable est souligné dès le départ par l'auteur : hors pétrole, les exportations ont augmenté suite aux sanctions sur les exportations. Les questions que se pose l'étude portent sur le comportement des exportateurs suite aux sanctions, arrêtent-ils ? Réduisent-ils ? Y a-t-il détournement de commerce ? Six principaux résultats ressortent :

- Deux tiers de la valeur des exports que l'on croyait détruite ont, en fait, été détournés ;
 - Les petits exportateurs subissent plus les sanctions que les plus importants ;
 - Les exportateurs de taille importante et expérimentés ont une probabilité plus élevée de trouver d'autres débouchés ;
 - La décision de détourner les exports n'est pas aléatoire, les exportateurs détournent le commerce pour leurs biens cœur de commerce et pour les biens pour lesquels on trouve plus facilement des consommateurs ;
 - Les exportateurs baissent le prix des exports lorsqu'ils détournent ;
 - Le détournement se fait vers des pays où ils exportaient déjà et vers des pays « amis » de l'Iran.

Dès lors, un enjeu supplémentaire apparaît en ce que le détournement de commerce étant accompagné de baisse de prix et orienté vers les pays « amis » de la cible, les sanctions peuvent indirectement profiter à d'autres pays « ennemis » de l'émetteur. En outre, il est possible que le détournement de commerce soit de façade et que les nouvelles

⁸² Crozet M. et Hinz J., 'Collateral Damage: The impact of Russian trade sanctions on international trade', Lettre du CEPIL, 01/2016.

⁸³ Haidar, Jamal I. "Sanctions and Exports Deflection: Evidence from Iran.", 1-41, 2015

destinations choisies par les exportateurs ne soient, en réalité, que des plateformes de réexportation de façon à atteindre les marchés des pays émetteurs.

Nous voyons donc que la complexification des flux économiques entraîne là encore un moindre contrôle et une moindre transparence du respect et des effets des sanctions.

2- Effet indirect des sanctions de pays tiers via la mondialisation

Les sanctions économiques imposées par les États-Unis ont souvent été critiquées sur leur vocation à concerner tous les acteurs ayant, de près ou de loin, des intérêts avec les États-Unis, imposant ainsi l'extraterritorialité des lois américaines. Or, la liste des pays sanctionnés par les États-Unis est établie en fonction de critères parfois vagues, variables au gré des évolutions de la politique étrangère américaine. L'application extraterritoriale des lois américaines rend la question de l'établissement de la liste des pays à sanctionner encore plus cruciale. De fait, c'est le jugement des États-Unis sur le caractère « fréquentable » ou non des gouvernements étrangers qui s'impose à tous les acteurs de l'économie mondiale. La mondialisation des restrictions américaines au nom de la démocratie et des droits de l'homme entraîne ainsi de nombreuses restrictions aux flux commerciaux et financiers dans le monde, entravant le processus de mondialisation économique et financière.

Les sanctions économiques américaines à l'encontre des « *rogue States* » vont à l'encontre de la mondialisation en ce qu'elles imposent le strict respect de la politique étrangère américaine à toutes les entreprises ayant des filiales aux États-Unis, ayant des fournisseurs américains, ou étant cotées à Wall Street. L'affaire BNP Paribas et les nombreuses autres qui ont précédé ont été l'occasion pour de nombreux analystes de critiquer l'impérialisme juridique américain, au service des intérêts économiques des États-Unis. Plusieurs milliards de dollars d'amendes ont été payés ces dernières années par des firmes européennes accusées de corruption, ou de violation des sanctions économiques américaines ou de pratiques contraires à leur législation boursière. Comme le préconise le ministère de l'Économie et des Finances, « les entreprises françaises qui ont des filiales ou des fournisseurs américains et qui envisagent de commercer avec des pays sous embargo américain devront faire preuve d'une grande prudence et préalablement recourir aux services d'un avocat américain spécialisé pour identifier les restrictions éventuellement applicables⁸⁴. »

⁸⁴ Ministère de l'Économie et des Finances, DREE/Trésor, 'Les sanctions économiques américaines', Missions économiques, 24 janvier 2005.

En conséquence, la question de l'efficacité des sanctions divise les analystes suivant les cas, les variables ou l'horizon temporel qu'ils étudient, en fonction de la méthodologie qu'ils ont choisie ou des objectifs initialement fixés aux sanctions. En réalité, mesurer l'efficacité des sanctions se révèle très incertain, tant les effets possibles sont imbriqués les uns aux autres. Il est alors compliqué d'isoler l'impact réel de la sanction sur tel ou tel phénomène observé. La question qui reste toujours entière est celle de savoir si cet effet se serait produit ou pas sans la sanction. Face à ces difficultés, les analyses ont quasiment toujours porté sur les sanctions économiques avec l'idée qu'en matière d'économie, il existe des données et des statistiques et qu'il est possible de modéliser ou de mesurer l'impact des sanctions et donc leur efficacité. Ce n'est pas véritablement le cas et les résultats contradictoires obtenus par les « optimistes » et les « pessimistes » semblent suggérer le contraire. Au-delà de l'efficacité, il s'agirait donc de tenter de mesurer la performance des sanctions internationales.

II- EXPLICATION DU CONCEPT DE PERFORMANCE ET APPLICATION AUX SANCTIONS INTERNATIONALES

Jusqu'à présent, la question de la performance des sanctions a peu été posée dans la littérature, les chercheurs préférant mesurer l'efficacité. En effet, évaluer la performance de la sanction est au moins aussi complexe qu'en mesurer l'efficacité et suppose d'identifier les canaux de transmission des effets de la sanction. Plusieurs éléments doivent être pris en compte :

- Le commerce international, les exportations et importations⁸⁵ ou une certaine marginalisation sur les marchés mondiaux qui entraîne un affaiblissement du pouvoir de négociation du pays ou des acteurs économiques du pays⁸⁶;
- Les capitaux étrangers tels les investissements directs, prêts ou les placements financiers dont le retrait dans le pays sanctionné est une conséquence des sanctions.

La performance est d'autant plus complexe à évaluer que le nombre d'acteurs impliqués est important⁸⁷. De Vries, Portela et Guijarro-Usobiaga⁸⁸ proposent une liste de questions à poser avant d'imposer une sanction. Elles peuvent aussi permettre d'apprécier la performance de la sanction *a posteriori*. Il y est distingué trois niveaux de performances : les ressources impactées, les effets de levier et le coût des sanctions.

Les ressources impactées peuvent être tangibles et non tangibles, humaines et matérielles, économiques et financières, sociales, technologiques ou institutionnelles. Concernant les ressources directement impactées par la sanction, De Vries & al. suggèrent de questionner les possibilités de substituer ces ressources ou de les produire localement à moyen terme. On peut compléter leur questionnement par une analyse de l'importance du pays prononçant la sanction dans la fourniture de la ressource. Ensuite, il s'agit d'identifier les ressources qui peuvent être indirectement affectées par la sanction en se posant le même type de questions.

L'effet de levier concerne le pays qui prononce la sanction. Il peut se définir comme la capacité du pays sanctionneur à mobiliser d'autres pays, ou à pousser un nombre

⁸⁵ Voir Hufbauer.

⁸⁶ Evenett, S. J., 'The impact of economic sanctions on South African exports', *Scottish Journal of Political Economy*, 49(5), 557-573, 2002.

⁸⁷ Voir Neuenkirch et Neumeier.

⁸⁸ De Vries, A.W., Portela, C., Guijarro-Usobiaga B., 'Improving the Effectiveness of Sanctions: A Checklist for the EU', *Centre for European Policy Studies Special Report*, 2014

significatif d'agents économiques à respecter cette mesure ou bien à imposer les leurs. Plusieurs questions doivent alors être posées : comment les entités et agents économiques du pays imposant la sanction sont-ils poussés à respecter la sanction (cas des filiales étrangères des entreprises par exemple) ? Quelle va être l'implication des fournisseurs étrangers ? À quelle vitesse et dans quelle mesure les sanctions peuvent-elles être contournées ?

Enfin, le coût des sanctions augmente avec le temps pour le pays sanctionneur. Il s'exprime en termes de coûts d'opportunités, incluant les pertes de revenus ou d'emplois... Ce coût se calcule par l'estimation des pertes que peut engendrer la sanction sur les agents du secteur privé. Ces pertes peuvent être évaluées par rapport aux activités qui préexistaient avant l'imposition de la sanction ou celles qui auraient pu se développer, des dépenses publiques nécessaires pour compenser les conséquences négatives des sanctions ou financer les sanctions.

A- Quelle définition de la performance appliquée aux sanctions internationales ?

Le mot « performance » vient du verbe moyenâgeux « parformer » qui signifie « accomplir, exécuter », mais aussi de l'anglais « to perform » dont la signification plus large décrit à la fois une action et son accomplissement, mais aussi les résultats obtenus ainsi que le succès dont on peut se prévaloir. Popularisée dans les années 1970, la notion de performance est un concept clé en management. L'un des modèles de base de cette approche est celui de Thomas Gilbert (1978 et 1982) ou modèle de la performance de Gilbert⁸⁹. Il y décrit la performance dans une relation à trois dimensions entre :

- les objectifs (cibles, estimations, projections),
- les moyens pour les réaliser (les ressources humaines, matérielles, financières ou informationnelles),
- les résultats obtenus (biens, produits, services, etc.).

Cette définition de la performance s'applique à tout système ordonné (individu, organisation, système, etc.) qui produit des résultats à partir de ressources de base. La mesure de la performance est alors réalisée sur trois axes :

- la pertinence qui correspond au rapport entre les objectifs initiaux et les ressources acquises pour les atteindre,

⁸⁹ Gilbert, T. F. [1978]. Human competence—engineering worthy performance. *Performance Improvement*, 17[9], 19-27 et Gilbert, T. F. [1982]. A Question of Performance. Part 1 : The PROBE Model. *Training and Development Journal*, 36[9], 20-22.

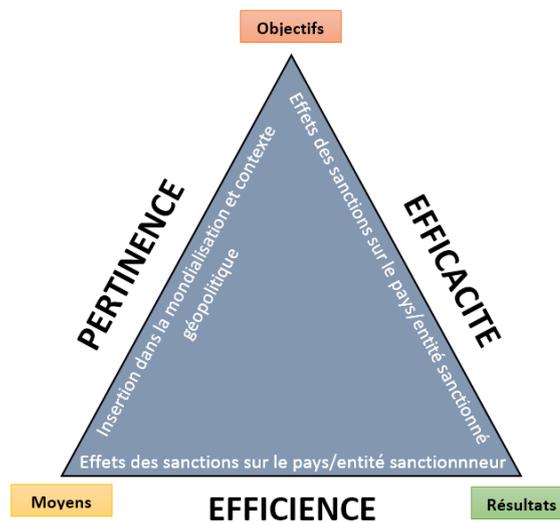
- l'efficacité qui traduit le rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées ;
- l'efficacite qui décrit le rapport entre les résultats obtenus et les objectifs initiaux.

On peut dès lors parler d'optimisation de la performance en l'appliquant sur chacun des trois axes :

- en optimisant les méthodes d'acquisition des ressources pour n'obtenir que ce qui est nécessaire (pertinence),
- en optimisant les méthodes de production des résultats afin de diminuer la consommation des ressources (efficience),
- en optimisant la fixation des objectifs sur les résultats obtenus le plus réalistement possible (efficacite).

Appliquée aux sanctions internationales, la mesure de la performance peut, dès lors, se définir autour de trois dimensions différentes :

- La pertinence, qui se définit par le contexte global et conduit à confronter les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre ;
- La notion d'efficacite, qui s'évalue en fonction de l'impact des sanctions sur le pays sanctionné en confrontant les objectifs initiaux des sanctions et leurs résultats ;
- L'efficience, qui mesure l'impact des sanctions du point de vue du pays qui les impose, en comparant les moyens mis en œuvre et les résultats.



La performance s'apprécie en comparant ces trois dimensions et en fonction des objectifs initiaux, des moyens mis en œuvre et des résultats escomptés.

B- Les enjeux de la performance des sanctions

Les sanctions économiques s'inscrivent dans une logique de guerre économique *stricto sensu*, puisque les pays « sanctionneurs » sont généralement prêts à subir eux-mêmes des pertes économiques et financières suite à l'application de ces mesures, dans un jeu à somme doublement négative, du moins à court terme. La doctrine s'est principalement intéressée à l'analyse de l'efficacité des régimes de sanctions et de nombreuses études, nous l'avons vu, les ont examinés à travers leurs résultats, c'est-à-dire *a posteriori*. Outre les limites méthodologiques, cette approche présente au moins deux défauts majeurs :

- D'une part, les objectifs politiques de la sanction sont souvent flous, et leur résultat très discutables. Si le but de la sanction est de faire plier un État sans avoir à entrer dans un conflit, alors les sanctions sont, dans la plupart des cas, efficaces en permettant effectivement d'éviter la guerre. Toutefois, cette analyse est biaisée, car l'imposition de sanctions intervient généralement en raison de la réticence à entrer en conflit armé. Cet évitement du conflit est donc davantage la cause que la conséquence des sanctions. Si l'objectif est de pousser les populations à exiger des changements de la part des autorités politiques, le résultat peut être inverse et c'est très souvent le cas induit. Enfin, si, du point de vue de la seule efficacité, la sanction atteint son objectif, ses retombées peuvent être dévastatrices pour les populations civiles, sans compter une fragilisation des groupes d'opposition et un renforcement du secteur étatique au détriment de l'économie privée. En 2011, par exemple, le Trésor américain révélait qu'en Iran, les Gardiens de la révolution avaient su tirer profit du différentiel entre le taux de change officiel et le taux de change réel qui s'était creusé du fait des sanctions américaines à l'encontre du pays ;
- D'autre part, les sanctions peuvent s'avérer très coûteuses pour le pays émetteur, qui prive une partie de ses entreprises d'entrer ou d'agir sur un marché. Ce type d'impact est rarement pris en compte dans les analyses sur l'efficacité des sanctions, pas plus que les représailles émises parfois par les pays sanctionnés, qui peuvent être pénalisantes pour le pays « sanctionneur ».

L'analyse en termes de performance plutôt que d'efficacité permet une appréhension renouvelée du sujet. La sanction sera considérée comme optimale dans un contexte donné, si elle est définie pour maximiser le coût potentiel payé par le pays sanctionné tout en minimisant les coûts engendrés pour sa population, mais aussi pour le pays émetteur et ses partenaires. Cette sanction optimale est évidemment une sorte d'idéal – certainement inaccessible. Pour autant, ce nouveau cadre d'analyse suggère une démarche plus globale, intégrant les effets en amont et en aval de la sanction. Seront ainsi

prises en compte, au regard des objectifs définis de la sanction, les conséquences pour le pays sanctionné, mais aussi pour le pays émetteur dans un contexte local ou régional politique, économique ou stratégique spécifiques.

C- Redéfinir la performance des sanctions dans un monde global

Nous avons défini la performance des sanctions comme la combinaison de trois dimensions : la pertinence, l'efficacité et l'efficience.

1- La pertinence des sanctions dans un contexte global de dépendances et d'interdépendances

a- L'insertion dans la mondialisation

La plupart des études distingue assez mal les impacts des sanctions en fonction de la nature de celles-ci. La notion de pertinence des sanctions doit alors permettre de les différencier de manière plus fine en élaborant un certain nombre de paramètres clés liés au contexte à un moment donné et qui vont conditionner la performance des sanctions. Ainsi, une étude de la Direction générale du Trésor⁹⁰ sur les sanctions suggère que les sanctions les plus efficaces sont aussi celles dont la mesure principale vise un secteur exportateur clé pour le pays cible alors même que ce choix tend à minimiser l'impact négatif de la sanction pour le pays qui l'impose. À l'inverse, la limitation des exportations du pays sanctionneur, à destination du pays cible tend à être moins performante puisqu'elle accroît le coût de la sanction pour le pays qui la prononce et en réduit, par conséquent, l'efficience.

Les sanctions internationales s'inscrivent à présent dans un monde toujours plus globalisé. Ce constat, relativement banal, se révèle pourtant fondamental. En effet, la sanction unilatérale, dans un contexte de libéralisation des échanges, sera plus facilement contournée par le pays sanctionné qui, privé de certaines ressources ou de l'accès à certains biens et services, cherchera simplement ailleurs de nouveaux partenaires étatiques ou privés.

Le processus de mondialisation a en réalité deux effets contradictoires sur les sanctions. D'une part, il peut en réduire la performance en facilitant les stratégies de contournement, et en multipliant les chances d'entraîner des conséquences économiques directes et

⁹⁰ Sanctions économiques : quelles leçons à la lumière des expériences passées et récentes, La Lettre Trésor-Éco, n° 150, Juillet 2015

indirectes sur les pays sanctionneurs. D'autre part, il offre de plus amples opportunités de réussite pour les sanctions en démultipliant les impacts sur le pays visé *via* différents canaux de transmission (flux financiers, économiques, de personnes...). Il facilite également d'éventuelles coopérations pour des sanctions croisées et complémentaires, pouvant mener à une isolation du pays cible vis-à-vis des sources mondiales d'approvisionnement et des débouchés essentiels, vecteurs de croissance et de développement.

De ce point de vue, les États-Unis, utilisent leur rôle de pivot de l'économie globalisée pour améliorer la réussite de leurs régimes de sanctions à travers le concept de l'extraterritorialité. Ce concept reste toutefois un peu réducteur pour décrire un phénomène beaucoup plus large. En effet, l'extraterritorialité *stricto sensu* de la législation demeure plutôt l'exception, puisque la démarche américaine vise davantage les intérêts américains, mais appréciés de la manière la plus large qui soit, y compris lorsqu'il en est indirectement question (usage du dollar par exemple). La puissance économique et l'insertion dans la globalisation en matière de sanctions, à la fois du pays sanctionneur mais également du pays cible, constituent donc une dimension centrale l'évaluation de la pertinence des sanctions et font des États-Unis un acteur très puissant en la matière.

Dans ce cadre, la pertinence de la sanction doit être posée dans une logique de rapports de force entre sanctionné et sanctionneur, exprimés par la nature de l'insertion de chacun dans son environnement local, régional et global autour de plusieurs dimensions :

- *La possibilité pour le pays de contourner la sanction.* Le contournement des sanctions a souvent été abordé par la littérature tant l'ouverture des économies rend complexe l'application unilatérale ou restreinte de sanctions économiques. C'est ainsi la Russie qui se tourne vers la Chine pour trouver une alternative au blocage du système de paiement américain, la Corée du Nord qui profite des intérêts économiques des provinces du Nord de la Chine ou encore l'Iran où le contournement des sanctions a été source de développement de la corruption. Cette possibilité peut, en amont de l'imposition de la sanction, s'apprécier à plusieurs niveaux :
 - La structure économique du pays et sa dépendance à l'échange. Plus le pays dépend de ses exportations et de ses importations, plus il va être à la recherche de partenaires. Il faut alors recourir à une analyse des relations économiques internationales du pays, en insistant sur les secteurs d'activité spécialisés, pour identifier des partenaires de « contournement » potentiel ;

- L'avance technologique et les coopérations R&D avec d'autres pays qui expriment les risques que présentent les sanctions en termes de pertes de savoir-faire et les « alliés » du pays ;
 - La taille du marché et plus généralement l'importance de l'économie sanctionnée afin d'identifier si le non-respect des sanctions peut présenter un intérêt pour une entreprise ou un État ;
 - La nature des relations du pays sanctionné avec ses voisins. Le contournement des sanctions implique le plus souvent des pays voisins que ce soit directement ou indirectement (par exemple, un pays tiers par lequel transitent d'éventuels flux commerciaux ou financiers) ;
 - Le degré de bonne gouvernance et la nature de la gouvernance. La corruption par exemple est une condition importante permettant les contournements.
- *La possibilité pour le pays qui sanctionne de rallier des partenaires autour de la sanction.* De Vries et Portela⁹¹ parlent d'un effet de levier quand le sanctionneur parvient à rallier des partenaires autour de la sanction prononcée. Cet effet est important en termes de performance de la sanction, mais tend à diminuer quand c'est le pays sanctionné qui parvient à fédérer des partenaires autour de lui. Les deux auteurs suggèrent alors de poser un certain nombre de questions pour tenter d'évaluer cet effet de levier, telles que l'évaluation de l'implication des acteurs et de la nature de cette implication (filiales ou succursales étrangères), de l'étendue de la participation d'autres fournisseurs étrangers et de leur disposition à remplacer les actifs retirés, de la rapidité et de la facilité de contournement de la sanction...
- La question de la légitimité des sanctions et le cadre réglementaire rejoignent aussi ces deux aspects avec l'idée que plus la sanction apparaît légitime au plus grand nombre et plus les risques de contournement sont faibles et l'effet de levier pour le sanctionneur potentiellement important. De ce point de vue, les sanctions multilatérales devraient être privilégiées, mais elles sont plus longues à instaurer et plus complexes à faire respecter *in fine* ;
- La question du cadre réglementaire peut également se poser pour les pays. Par exemple, dans le cas des sanctions russes, la possibilité de sanctions est étroitement encadrée dans le cadre de l'OMC⁹². Par conséquent, les pays qui imposent des sanctions choisissent, généralement, des sanctions très ciblées : l'interdiction du foie gras français aux États-Unis, en 2004 par exemple. Ce sont

⁹¹ Ibidem

⁹² Elle peut d'ailleurs donner lieu à un dépôt de plainte à l'Office de règlement des différends.

donc des choix symboliques et bien ciblés dont l'impact économique réel est très limité, mais dont le poids symbolique est très fort.

Cette question de la pertinence des sanctions à l'aune de la mondialisation se pose de manière d'autant plus prégnante que les équilibres mondiaux se trouvent à la croisée des chemins. Il est excessif de parler de « démondialisation » même si la croissance du commerce mondial est plus faible ces dernières années que la croissance économique. Pour autant, plusieurs éléments structurels ou conjoncturels peuvent laisser penser que la mondialisation et les relations internationales telles que nous les connaissons ces dernières années sont en voie de mutation certaine. Si le repli sur soi de certains pays se confirme (et notamment des États-Unis), cela pourrait modifier non seulement la politique de sanctions de ces pays, mais aussi la pertinence des sanctions de manière générale.

b- Des objectifs poursuivis difficiles à définir

Francesco Giumelli⁹³ distingue trois types d'objectifs initiaux : la coercition, la contrainte et le signal :

- La coercition exprime la volonté et la capacité de la sanction à imposer un changement de politique pour un pays ;
- La contrainte vise à empêcher un pays d'agir dans une direction qui n'est pas jugée souhaitable. Il observe alors que les sanctions individuelles semblent, dans ce cas, plus adaptées ;
- Les sanctions peuvent représenter un signal adressé à d'autres pays face à un comportement condamnable. Dans le cas de la Russie, les sanctions ont aussi pour but de signaler à l'opinion publique russe que les agissements de leurs dirigeants sont proscrits par le droit international et que le pays tout entier en subit les conséquences. L'idée sous-jacente est que l'opinion publique fera pression sur ses dirigeants pour qu'ils infirment leurs politiques qui ne bénéficient pas au pays. La sanction poursuit des buts politiques, mais constitue elle-même un message politique (voir Annexe sur les sanctions publicitaires). Autre exemple, le fait de rendre public le nom de personnes impliquées dans des affaires de terrorisme est une sanction à part entière, en plus de geler leurs avoirs, de restreindre leurs déplacements, etc. La pratique du *naming and shaming* monte ainsi en puissance depuis quelques années et a permis d'obtenir quelques résultats.

⁹³ Francesco Giumelli, « How EU sanctions work. A new narrative », *EUISS Chaillot Paper*, n° 129, 13 mai 2013.

La pertinence de la sanction dépend également des objectifs fixés et des moyens mis en œuvre. Du côté des objectifs, et comme le laisse penser une étude réalisée par la Direction générale du Trésor en 2015 (voir tableau ci-dessous), les sanctions économiques visent des objectifs plus ou moins ambitieux, mais qui sont, le plus souvent, des objectifs politiques.

| Nature de l'objectif politique | | Cas de sanctions accompagnées d'opérations militaires | Cas de sanctions économiques seules | Total |
|---|--|---|-------------------------------------|-----------|
| Objectif de portée modeste | Règlement d'un litige commercial | 0 | 9 | 9 |
| | Libération d'otages, demandes d'extraditions | 2 | 6 | 8 |
| Objectifs de portée modeste | Amélioration de la situation des droits de l'homme | 2 | 19 | 21 |
| | Autres cas (sûreté nucléaire) | 4 | 22 | 26 |
| Objectifs relativement ambitieux | Reconnaissance d'un État | 4 | 6 | 10 |
| | Non-prolifération nucléaire | 6 | 12 | 18 |
| | Démocratisation du pays cible | 1 | 16 | 17 |
| | Diminution des capacités militaires et autres cas (blocus de Berlin) | 7 | 9 | 16 |
| Objectifs très ambitieux | Arrêt d'une guerre civile | 4 | 3 | 7 |
| | Abandon d'une intervention militaire | 6 | 13 | 19 |
| | Règlement de conflits territoriaux | 4 | 2 | 6 |

| | | | | |
|--------------|---------------------------------------|----|-----|-----|
| | Contribution à une victoire militaire | 7 | 0 | 7 |
| | Changement de régime politique | 21 | 19 | 40 |
| Total | | 68 | 136 | 204 |

Source : Sanctions économiques : quelles leçons à la lumière des expériences passées et récentes, La Lettre Trésor-Éco, n° 150, Juillet 2015

La délimitation des objectifs reste un réel facteur de complexité. En effet, la sanction relève le plus souvent de deux objectifs distincts, à savoir un objectif politique final et un objectif économique intermédiaire par lequel s'exerce la pression sur le pays cible. La difficulté réside dans l'articulation entre ces deux objectifs. En effet, l'atteinte d'un objectif intermédiaire (réussite d'un embargo par exemple) n'entraîne pas nécessairement la complétion de l'objectif politique final, puisque celui-ci dépend d'une multitude de facteurs non réductibles aux effets de la sanction. L'efficacité des sanctions suppose, dès lors, que l'objectif économique intermédiaire qui est poursuivi soit bien défini et ait une réelle capacité à infléchir une position politique. Dans ce cadre, il est fondamental de définir les différents niveaux d'objectifs de la sanction, c'est-à-dire l'objectif politique de long terme et les objectifs économiques à plus court terme et de mettre en place des indicateurs d'efficacité.

2- L'efficacité des sanctions

L'efficacité d'une sanction se définit, dans le cadre de notre étude et du modèle que nous construisons, comme le rapport entre les résultats obtenus (les conséquences sur le pays sanctionné) et les objectifs initiaux. Elle recouvre donc une idée de but à atteindre : une sanction est efficace lorsqu'elle a permis de faire plier le gouvernement ou le groupe visé. De ce point de vue, une réelle contradiction entre la littérature et la vision politique peut être observée. Pour les responsables politiques, les sanctions sont un instrument plutôt efficace pour différentes raisons :

- Dans la plupart des cas, elles participent du changement d'attitude et de politique des acteurs visés (États ou autres). Peuvent ici être cités les exemples de l'Afrique du Sud, la Birmanie, la Colombie avec les cartels de la drogue, voire de l'Iran plus récemment ;
- Elles sont moins coûteuses qu'une intervention armée donc, *a fortiori* moins risquées, et plus efficaces ;

- Les sanctions ciblées permettent de limiter les dommages collatéraux et dans le cas des États-Unis, le rôle pivot de ce pays permet d'universaliser la sanction américaine ;
- Elles permettent de donner l'impression d'agir, sans que les moyens employés ne soient trop coûteux économiquement et politiquement, et répondent ainsi à des problématiques de politique intérieure.

Pour les chercheurs toutefois, même si les avis sont assez partagés, les sanctions sont globalement perçues comme peu efficaces eu égard à leur coût réel ou supposé :

- Même les sanctions ciblées affectent directement ou indirectement les populations ;
- Elles tendent parfois à renforcer le pouvoir en place autour du phénomène de « rally round-the flag » ou « rally around the neighbour » ;
- Le changement observé ne se produit qu'à moyen et long termes et il est très compliqué d'apprécier le poids réel des sanctions sur un régime, sans compter l'adaptation et les stratégies de contournement mises en œuvre qui rendent les sanctions peu opérantes.

Ce débat s'inscrit aussi dans un certain nombre d'évolutions importantes du régime de sanctions autour d'au moins deux aspects :

- Nous faisons face à la généralisation des sanctions ciblées tant au sein de l'ONU que de l'Union européenne ou même aux États-Unis avec, en particulier, le renforcement des sanctions ciblées à partir de la fin du mandat de Georges W Bush et sous l'administration Obama, couplée à la généralisation des poursuites en cas de non-respect ;
- Aux États-Unis, après ce renforcement des sanctions qui traduisait une réelle préférence pour cet instrument par rapport au conflit armé, la levée des sanctions à la fin du deuxième mandat d'Obama (Cuba, Birmanie, Iran...) crée une nouvelle dimension à cet instrument « sanctions » (incitation *versus* coercition) posant aussi des nouvelles questions sur l'efficacité de la levée des sanctions.

a- L'efficacité au regard des objectifs poursuivis

L'efficacité des sanctions, comme leur pertinence, s'apprécie en fonction des objectifs fixés et des résultats obtenus. Or, nous l'avons vu, il est complexe d'élaborer des objectifs politiques clairs et atteignables. Une échelle de notation des objectifs pourrait par conséquent s'avérer utile lors de la définition des sanctions. Il s'agirait d'estimer sur une

échelle de 0 à 5 l'importance de chacun des trois types d'objectifs politiques : la coercition, la contrainte et le signal. Dans l'exemple russe, la dimension coercitive existant probablement ne pouvait être un enjeu dominant dans la perspective d'objectifs réalistes et atteignables. La contrainte et plus encore le signal ont probablement prévalu. Sur notre échelle d'appréciation de l'objectif politique, nous pouvons donc imaginer :

| Objectif | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|------------|---|---|---|---|---|---|
| Coercition | | | | | | |
| Contrainte | | | | | | |
| Signal | | | | | | |

À partir de cette échelle, il s'agira de déterminer les formes les plus adaptées de sanctions qui permettront d'atteindre cet objectif politique pondéré.

b- L'efficacité au regard des résultats obtenus

La diversité des sanctions et des pays ou entités sanctionnés font que les mécanismes économiques qui se mettent en œuvre pour transmettre un effet des sanctions sont particulièrement complexes à identifier. La plupart des effets ne sont donc perceptibles qu'à un niveau microéconomique surtout lorsque les sanctions sont ciblées. Il est d'ailleurs à noter que les sanctions ciblées apparaissent plus efficaces lorsqu'elles visent des secteurs particuliers et clés d'une économie (pétrole iranien, bois tropicaux au Libéria, diamants en Sierra Leone). Seules les sanctions financières, parce qu'elles visent à affecter la balance des paiements, peuvent avoir un impact d'ordre macroéconomique. Pour la DG Trésor, les sanctions visant une efficacité maximale doivent nécessairement traiter de manière asymétrique les flux de financements et les flux commerciaux⁹⁴.

La question de l'efficacité est fortement liée aux stratégies d'adaptation mises en place par le régime sanctionné. Nous avons déjà évoqué les stratégies de contournement, liées davantage à la situation géopolitique du pays et au contexte global. L'adaptation est ici vue comme les capacités internes, politiques et économiques, à inclure la nouvelle réalité imposée par les sanctions. Elle est par conséquent directement liée à l'efficacité des sanctions en ce qu'elle remet en cause les potentiels résultats obtenus.

⁹⁴ Sanctions économiques : quelles leçons à la lumière des expériences passées et récentes, La Lettre Trésor-Éco, n° 150, Juillet 2015

L'efficacité des sanctions internationales peut en effet être remise en cause par de potentielles conséquences économiques positives sur le pays sanctionné. Elles se traduisent la plupart du temps par une stimulation de la production nationale et une réduction des dépendances aux importations. Dans le cas russe, les sanctions ont vivifié les industries d'armement et de l'agroalimentaire⁹⁵, en leur offrant un avantage comparatif artificiel, puisqu'elles ne subissaient plus la concurrence des produits occidentaux. On observe même des modifications dans les habitudes de consommation, susceptibles de diminuer sur le long terme l'intérêt pour les produits occidentaux, notamment agricoles dans le cas russe. Les conséquences des sanctions internationales se révèlent similaires à celles de certaines mesures protectionnistes volontaires. D'où une récupération politique de cette adaptation (réelle ou factice), au bénéfice du régime sanctionné.

Toutefois, cette adaptation, souvent mise en avant par les autorités des pays sanctionnés, résiste mal à la levée des sanctions et la remise en concurrence avec des produits extérieurs qui restent plus compétitifs, car conçus dans un environnement de libre-échange. Plus la durée des sanctions est longue, plus ce phénomène risque d'être important et de prolonger les conséquences économiques des sanctions bien après leur levée. De ce point de vue, la levée des sanctions est l'un des éléments souvent sous-estimés de cet instrument politique, car elle doit participer de la performance de la sanction au même titre que la sanction elle-même dans une démarche d'alternance entre coercition et incitation. La sanction doit être bien davantage utilisée comme un facteur de négociation que comme une simple mesure punitive.

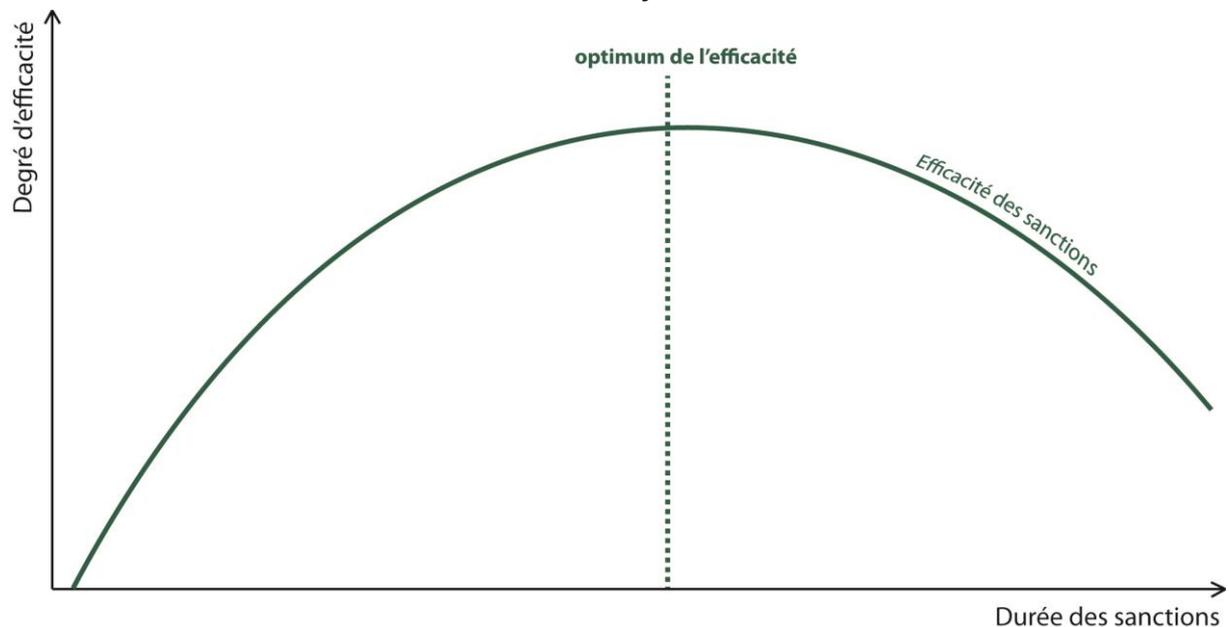
La question de l'adaptation aux sanctions suppose également de réfléchir à l'adaptation politique, souvent illustrée par un phénomène de *rally-around-the-flag* ou de *rally-around-the-neighbour*. Comme nous l'avons vu, ces phénomènes conduisent à un renforcement (ou du moins une persistance) des régimes que les mesures restrictives sont censées affaiblir. Ils rendent ainsi nécessaire de repenser la notion de coercition de façon globale, face à des régimes qui tirent une part de leur légitimité de cette coercition.

Enfin, la question de la temporalité est également une question importante dans l'évaluation de l'efficacité, puisque celle-ci n'est pas homogène sur la durée totale de l'imposition de la sanction.

⁹⁵ Précisons que le secteur agroalimentaire n'était pas visé par les sanctions occidentales, mais que ce sont les mesures de rétorsions russes qui ont bloqué les importations de produits agro-alimentaires européens. Cette adaptation du secteur agroalimentaire russe peut donc être considéré comme une conséquence indirecte des sanctions internationales.

Dans ce contexte et face à tous ces facteurs, on peut imaginer que l'efficacité des sanctions suit une trajectoire se rapprochant d'une parabole, c'est-à-dire qu'elle tend à s'accroître au début de l'imposition des sanctions puis au-delà d'un certain point, elle réduit progressivement, au gré des adaptations économiques et politiques. On peut supposer que, dans un premier temps, la difficile anticipation de la sanction (à la fois du moment de son imposition, de sa nature et de ses conséquences) de la part du régime ciblé et des entreprises locales la rend plus efficace. On parle alors de phase de croissance de l'efficacité de la sanction. Après le point d'inflexion, lorsque les stratégies d'adaptations affaiblissent l'efficacité des mesures restrictives, deux scénarios doivent être envisagés : la levée des sanctions ou au contraire, leur renforcement. Ce choix prendra nécessairement en compte l'efficacité des sanctions c'est-à-dire l'effet de la sanction sur le ou les pays qui la prononcent.

L'efficacité des sanctions au cours de leur cycle de vie



3- Moyens mis en œuvre et efficacité de la sanction

La question de l'efficacité exprime le rapport entre les résultats obtenus et les moyens engagés. En ce qui concerne les moyens, ils sont dépendants du rôle et de la place qu'occupe l'entité qui sanctionne. Ainsi, même si les Nations unies apparaissent les plus légitimes dans l'imposition de sanctions, la lourdeur de l'institution réduit considérablement les moyens dont elles disposent en réalité, notamment en matière de contrôle. Elles disposent également de peu de moyens coercitifs pour faire respecter par ses États membres les régimes de sanctions mis en place. À l'inverse, les États-Unis, bénéficiant d'un rôle de pivot de la mondialisation, disposent de moyens bien plus déterminants.

Outre la puissance de l'entité qui sanctionne, l'efficacité pose aussi la question de la puissance du pays sanctionné. Le niveau de puissance diplomatique et économique du pays ciblé va en effet grandement déterminer le niveau de retombées négatives pour les pays émetteurs des sanctions. Cela pose avec davantage d'acuité la question de la temporalité de la sanction, qui deviendra de plus en plus lourde à supporter pour les pays sanctionneurs alors que son efficacité décroît à mesure que le pays cible s'adapte. Le cas de la Russie illustre bien ces différentes problématiques.

La question de l'efficacité des sanctions se fonde sur le décalage initial entre l'objectif de politique étrangère défini par un acteur étatique et les moyens pour l'atteindre, constitués par des acteurs privés, qui subissent directement les conséquences de la décision politique. Or, ce décalage, qui recoupe les divergences potentielles entre intérêt national et intérêts privés, pèse sur la performance globale de la sanction. Cet aspect a été jusqu'à présent relativement peu étudié.

Les conséquences des régimes de sanctions sur les entreprises privées sont directes puisqu'elles en sont l'un des principaux vecteurs. Cela étant, les impacts varient selon la nature de la sanction et selon le secteur d'activité.

Tableau de la sensibilité des sanctions en fonction du type d'entreprises et de secteurs

| | Agriculture et agroalimentaire | Industries de défense et technologies sensibles | Industries extractives | Transport et tourisme | Banques — secteur financier |
|---|--------------------------------|---|------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| Sanctions individuelles | | * | * | * | * |
| Interdiction de voyages | | | | * | |
| Gel des avoirs | | * | * | * | * |
| Gels des avoirs et des transferts | | * | * | * | * |
| Sanctions sectorielles | * | * | | * | * |
| Interdiction de vol | | | | * | |
| Embargos sur les armes ou matériels sensibles | | * | | | * |
| Sanctions sur des marchandises | * | * | * | | |
| Diamants | | | | | * |
| Pétrole | | | * | | * |
| Bois | * | | | | * |
| Produits de luxe | | | | | * |
| Charbon | | | | | * |

| | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|
| Autres | * | * | * | | * |
| Sanctions financières et autres sanctions | * | * | * | * | * |
| Embargo sur les investissements | * | * | * | | * |
| Taxe sur les diasporas | | | | * | * |
| Gels des avoirs de banques centrales | | * | * | | * |
| Services financiers (assurance) | * | * | * | * | * |
| Fonds souverains | | * | * | | * |

Source : Biersteker, T., & Portela, C. (2015). *EU sanctions in context : three types.*

Les effets négatifs sur les entreprises des pays sanctionneurs ont été développés dans les différentes études de cas en annexe. Là encore, la place et le rôle du pays sanctionneur au sein du processus de mondialisation ont une influence importante. Cela joue notamment sur les éventuelles dépendances de certains secteurs à des marchés à l'exportation et à des importations de matériaux critiques, aux capacités des entreprises à trouver de nouveaux marchés compensatoires, aux moyens géopolitiques dont dispose l'État pour atténuer ces effets négatifs, etc.

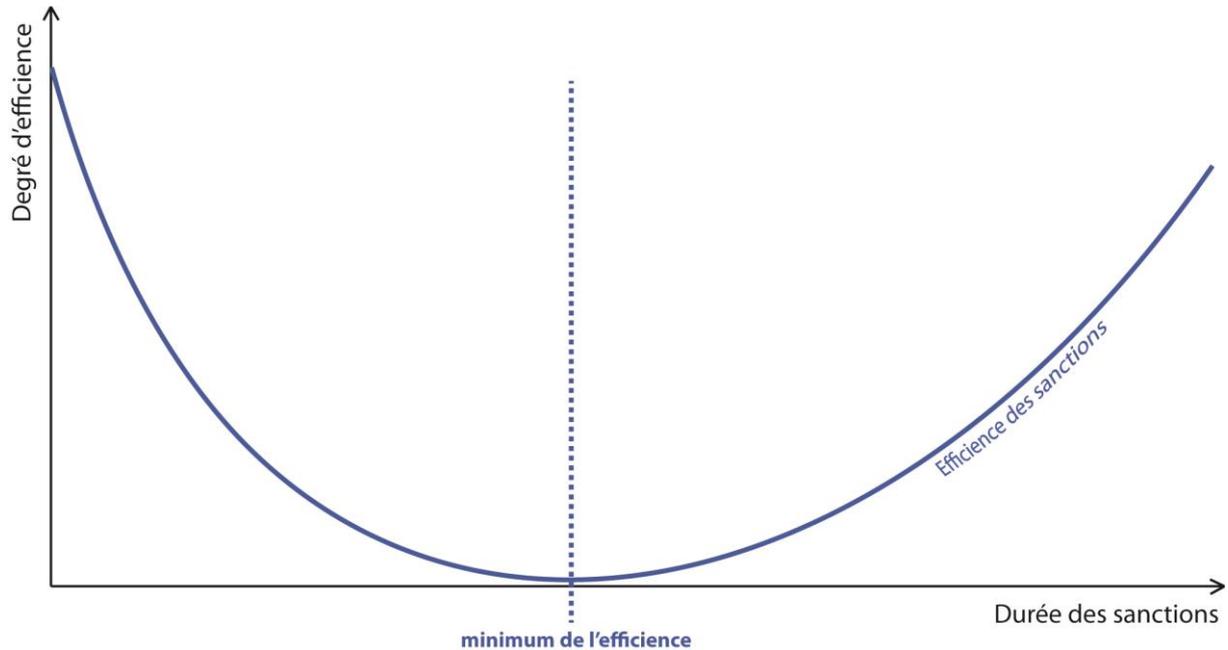
Outre les aspects purement économiques, les sanctions peuvent entraîner un impact en termes d'image sur les entreprises. D'une part dans le pays sanctionné, où l'entreprise pourra voir son image durablement écornée pour avoir participé aux sanctions, y compris après leur levée. D'autre part dans les pays sanctionneurs, où un éventuel contournement de sanctions, s'il est découvert et avéré, remettra en cause l'image éthique de l'entreprise. Les réflexions autour des questions éthiques se développent d'ailleurs à mesure que les pratiques de *naming and shaming*, souvent de la part des ONG, se multiplient. Ce champ dépasse toutefois la problématique des sanctions.

La question temporelle joue, là encore, un rôle important sur la mesure de l'efficacité. À l'instar du pays sanctionné, les stratégies d'adaptation du pays émetteur réduisent progressivement les impacts négatifs des mesures restrictives sur sa propre économie.

La question de la levée des sanctions, fondamentale pour les entreprises, participe également de l'efficacité d'une sanction. Un régime de sanction efficace devrait permettre une levée rapide et efficace, au profit des acteurs privés du pays sanctionneur.

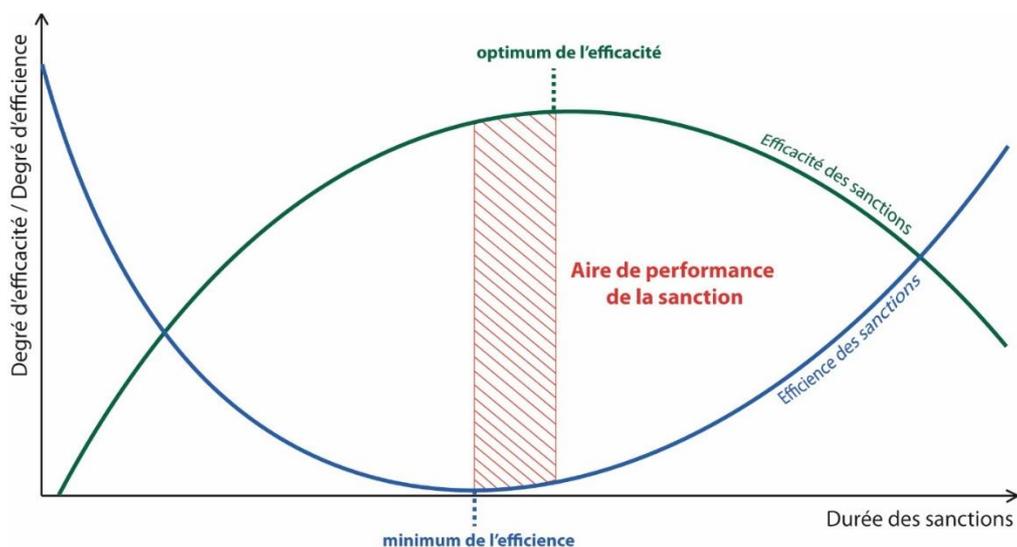
Dans la suite de nos réflexions menées à propos de l'efficacité, nous considérons que l'efficacité répond à une parabole inversée avec une efficacité qui décroît à mesure que les sanctions produisent des conséquences négatives sur le pays émetteur, puis qui réaugmente une fois que les entités domestiques ont mis en place des stratégies

d'adaptation. L'identification fine des secteurs impactés par les sanctions par les autorités peut faciliter l'accompagnement et réduire la période d'inefficacité des sanctions.



4- Mesure de la performance des sanctions

La confrontation entre efficacité et efficacité conduit à déterminer la performance des sanctions. La pertinence, en effet, intervient de manière indirecte soit sur la courbe d'efficacité en fonction du positionnement du pays sanctionné dans la mondialisation et de la nature des sanctions ; soit sur celle de l'efficacité en fonction du positionnement du pays qui sanctionne, de son insertion dans la mondialisation et du choix des sanctions. La confrontation des deux courbes donne alors le graphique suivant.



Les sanctions sont performantes dans l'aire striée qui se situe entre le point d'inflexion de l'efficience et celui de l'efficacité. Par conséquent, si l'inflexion de la courbe d'efficacité se produit avant celle de l'efficience, les sanctions sont contre-performantes et coûtent plus au pays qui sanctionne qu'elles n'ont d'effet. L'enjeu pour le pays ou l'entité qui sanctionne est par conséquent de tenter d'infléchir la courbe de l'efficience le plus tôt possible en accompagnant au mieux par exemple les entités domestiques qui subissent le plus directement les sanctions, mais également de s'assurer que la période d'efficacité optimale de la sanction se prolonge dans le temps. Cela peut être réalisé par une gradation des sanctions par exemple et un suivi au plus près à partir d'indicateurs spécifiques de cette efficacité.

À noter que lorsque les sanctions se prolongent dans le temps, les deux pays ont mis en place des stratégies d'adaptation et la performance de la sanction est nulle.

III- CONCLUSION – RECOMMANDATIONS : QUEL AVENIR POUR LES SANCTIONS DANS UN MONDE GLOBAL ?

Au terme de cette étude, plusieurs tendances se dégagent quant à la l'évolution future de la performance des sanctions internationales.

Tout d'abord, l'usage des sanctions internationales devrait subir les conséquences des mutations de l'ordre international. Nous assistons aujourd'hui au déclin politique et économique relatif des pays traditionnellement sanctionneurs (c'est-à-dire l'Union européenne et les États-Unis). Or, les sanctions internationales telles qu'elles sont pensées ne sont pas adaptées à un schéma où le pays ou l'entité sanctionnée est aussi, voire plus prospère que l'entité qui sanctionne. Plus généralement, la performance des sanctions dépend en grande partie de l'asymétrie économique entre le pays sanctionneur et le pays sanctionné. Mais cette asymétrie économique a tendance à se réduire, du moins au sein des 20 premières puissances mondiales. De ce point de vue, l'évolution politique et économique des États-Unis (acteur central du jeu des sanctions internationales par le biais du régime d'extraterritorialité, mais aussi du fait de son rôle central dans la mondialisation contemporaine) et de l'UE (après un potentiel Brexit), mais également des Nations unies sera à observer.

Dans un contexte de compétition mondialisée, l'usage de la sanction pourra également relever davantage d'une logique commerciale que d'un véritable choix de politique étrangère. La sanction peut en effet s'inscrire dans des logiques de concurrence (affaiblissement d'un secteur dans le pays sanctionné en ciblant les investissements ou les technologies par exemple) ou dans une logique protectionniste (production nationale vivifiée par un embargo sur les importations, comme c'est actuellement le cas en Russie dans le secteur agricole). Cet instrument de la sanction peut relever d'objectifs politiques traditionnels, mais également d'une stratégie plus proche de la guerre économique que de la politique étrangère en tant que telle, visant donc prioritairement le soutien des intérêts économiques nationaux. Dans ce dernier cas, le risque est réel pour la communauté internationale puisque cela correspondrait à une politique mercantiliste, qui pourrait être à la source de conflits et d'instabilités. Ce sont qui plus est des politiques qui vont à l'encontre des choix multilatéraux et libéraux défendus par les grandes organisations internationales.

L'évolution de l'usage des sanctions est également liée à l'évolution plus générale de l'appréhension des actions coercitives à l'international. Nous l'avons vu, face à la réticence toujours plus importante des opinions publiques à entrer dans un conflit armé, les sanctions internationales se sont multipliées, d'autant que, dans bien des cas, elles sont un moyen d'incarner une position politique ferme lorsque les options sont réduites (comme dans le cas syrien). Pourtant, si elles n'ont pas les mêmes implications qu'une intervention armée, les sanctions relèvent bien du *hard Power*, mais avec des *soft means*. Les conséquences humanitaires et sociales ne sont pas à négliger et il serait illusoire de penser que les sanctions ciblées permettent d'abolir tout type d'effets néfastes sur la société (augmentation de la prédation et de la corruption, renforcement de la propagande, radicalisation de la politique intérieure, etc.). Dans ce contexte, ces derniers doivent être évalués dans une logique de performance à long terme, au regard des objectifs politiques poursuivis, notamment lorsque ceux-ci visent précisément à peser sur l'évolution d'un régime autoritaire.

L'évolution du rôle des opinions publiques entraîne une modification de la perception et de l'utilisation des sanctions. Les entreprises ou les États peuvent ainsi subir les conséquences d'une mobilisation de l'opinion publique, sous la forme notamment d'un boycott de consommateurs ou d'actions symboliques et médiatisées. Les pratiques de « *naming and shaming* » se développent au sein des ONGs (mais aussi des États), constituant une nouvelle forme de sanctions à grande échelle, dépassant le simple boycott local ou national que l'on connaissait jusqu'à lors. L'atteinte réputationnelle représente ainsi un vrai risque pour les entreprises, qu'elles agissent dans le cadre de la loi ou non. Elles peuvent alors renoncer à travailler avec certains acteurs ou sur certains marchés pour éviter une prise de risque ou une atteinte à leur image. La rapidité toujours croissante des flux d'informations renforce les effets de telles atteintes. Ces phénomènes, assimilables à des sanctions informelles, pourraient se multiplier à la faveur de sociétés civiles plus actives et plus connectées.

Recommandations :

1. Réfléchir en termes de performance plutôt que d'efficacité

Si l'efficacité, au sens de l'impact de la sanction sur le pays sanctionné, demeure une donnée essentielle à prendre en compte, elle se révèle être un concept trop réducteur pour mesurer les résultats d'un régime de sanctions. Nous avons tenté de démontrer dans notre étude l'importance du concept de performance, reposant sur un triptyque : pertinence, efficacité, efficience. Chaque élément de ce triptyque doit faire l'objet d'une

véritable réflexion en amont de la décision de sanctionner. Cette réflexion doit se mener à long terme, en fonction d'une analyse politique et économique fine du pays visé (notion de pertinence) et de son voisinage (notion d'efficacité), pour définir enfin des objectifs politiques clairs et atteignables, mais également en confrontant les objectifs politiques visés aux conséquences que ces sanctions entraîneront sur le pays sanctionneur (notion d'efficacité).

2. Une approche anticipée des sanctions

La réflexion en amont de la sanction doit devenir plus systématique avec les pays « à risque ». Ceux-ci doivent faire l'objet d'une analyse précise en termes d'intelligence économique : secteurs clés, personnalités clés, relations économiques avec le voisinage, insertion du pays dans la mondialisation, dépendance et interdépendances en termes de ressources, culture économique et politique. En outre, le recours de plus en plus fréquent aux sanctions ciblées soulève la question de la préparation de ce ciblage. Celui-ci doit être réalisé très en amont sur les pays « à risque » et actualisé en permanence, en collaboration avec tous les services de l'État (y compris les services de renseignement).

L'anticipation doit également concerner la potentielle levée des sanctions, à l'instar des « sorties de crise » dans le domaine militaire. Les modalités d'une telle levée et ses conséquences doivent être incluses en amont de la décision de sanctionner, afin de maximiser les effets, préserver les acteurs économiques nationaux, et dégager des marges de manœuvre pour une politique d'incitation à travers une levée progressive (comme ce fut le cas en Birmanie).

3. Planifier pour optimiser la performance

Nous avons tenté de montrer dans notre étude que « l'aire de performance », soit la combinaison d'une haute efficacité (effets sur le pays sanctionné maximum) et d'une haute efficacité (effets sur le pays sanctionneur minimum), est limitée dans le temps. La question de la planification est donc fondamentale. Il s'agit pour les autorités de tenter d'évaluer le plus en amont possible quand cet optimum de performance est atteint. Maitriser cette donnée permettra un dosage plus précis des sanctions pour prolonger cet optimum, ou bien leur abandon puisque leur performance déclinera à partir de ce moment-là.

4. Associer la sanction à d'autres mesures : politique de voisinage, incitations, etc.

La sanction est performante si elle est pensée de manière isolée, sans prendre en compte tous les éléments du contexte économique notamment. L'un des résultats de l'étude est de noter l'importance de l'insertion du pays sanctionné dans la mondialisation, qui se révèle inversement proportionnelle à la performance de la sanction. En effet, un pays bien inséré dans les échanges régionaux ou internationaux aura plus de facilités à contourner la sanction. Il est donc nécessaire d'identifier en amont de la sanction les opportunités dont pourrait disposer le pays sanctionné et d'envisager une coordination avec les acteurs possibles de ce contournement, notamment sous la forme d'incitations. Plus largement, il s'agirait de réfléchir davantage à l'usage de l'incitation dans les politiques de sanctions, au vu des expériences positives observées en Birmanie notamment.

5. Création d'une cellule de coordination interministérielle française en matière de politique de sanctions

En dépit de l'efficacité et de la bonne communication entre les services étatiques français, la création d'une cellule de coordination interministérielle française en matière de politique de sanctions permettrait de combler certaines lacunes et favoriserait une réflexion transversale autour des sanctions. Elle réunirait les ministères des Affaires étrangères et du Développement international, de la Défense, de l'Économie et des Finances, de l'Intérieur, mais également d'autres ministères moins directement concernés. Ce service serait à la fois une plateforme de coordination et de communication, permettant une réflexion en amont, mais aussi en aval des sanctions imposées avec un suivi précis des mesures mises en œuvre. Il serait également le lieu d'un échange d'informations privilégié entre la sphère publique et les entreprises privées.

6. Développer des outils d'informations à l'attention des PME et TPE

Avec la multiplication des régimes de sanctions et la menace d'une action menée par les États-Unis venant punir toute entreprise ne les respectant pas, seules les grandes entreprises disposent d'un service juridique et/ou de *compliance* en capacité de travailler sur la prise en compte des conséquences (ou potentielles conséquences) de régimes de sanctions. Face à ces difficultés, les TPE et PME se tournent vers la Direction du Trésor, qui assure un rôle de conseil et d'accompagnement. Dès lors, deux solutions peuvent être proposées. Il s'agira d'une part d'envisager la création d'un service, permettant d'assurer ce suivi et ce conseil auprès de ce type d'entreprises, service qui pourra être intégré auprès de la cellule interministérielle. D'autre part, il s'agirait d'assurer des formations spécifiques dans le domaine des sanctions, permettant aux entreprises de mieux comprendre ses mécanismes, et savoir comment anticiper ses conséquences. La

publication d'un guide interactif des bonnes pratiques reprenant les lignes directrices à adopter pourrait ainsi être envisagée.

7. Vers une autonomisation des mesures restrictives de l'Union européenne

Avec la prochaine sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, la politique européenne de sanctions va se trouver privée d'un de ses membres les plus actifs et influents. Or, comme les futures modalités d'association du Royaume-Uni à la politique de l'Union européenne restent, dans ses différents versants, incertaines, il apparaît nécessaire pour Paris de se préparer à devoir éventuellement assumer, sur le dossier des sanctions, un rôle de premier plan au niveau européen.

Pour cela, un travail de fond doit intervenir à la fois en amont et en aval des sanctions, car, comme le relèvent De Vries et Portela, on constate une non-anticipation des mesures restrictives européennes alors que les crises peuvent souvent être anticipées.

Au-delà du simple aspect administratif, se pose aussi la question de la politique de sanctions en elle-même. Si les mesures restrictives mises en œuvre par l'Union européenne sont un instrument de politique à part entière, qui lui permet de s'affirmer sur la scène internationale, il convient, par ailleurs, de construire une politique extérieure claire, cohérente et qui lui est propre. L'Union européenne doit profiter des nouveaux défis qui se présentent, pour s'affirmer et confirmer sa place sur la scène internationale. Cette réaffirmation peut s'exprimer à travers une politique de sanctions propre, au calendrier et aux modalités indépendantes.

Enfin, contrairement aux idées reçues, l'extraterritorialité n'est pas l'apanage des États-Unis, puisque l'Union européenne dispose, elle aussi, des moyens pour la mettre en œuvre. Comme le rappelle le rapport d'information de Karine Berger « la capacité de l'Union européenne, véritable superpuissance économique et juridique, quand elle le veut, à se mobiliser, sera déterminante. Le récent remboursement fiscal de plus de 13 milliards d'euros demandé par la Commission européenne à Apple donne à cet égard des espoirs ⁹⁶». L'UE doit posséder les outils nécessaires et ne pas hésiter à les employer pour

⁹⁶ Rapport d'information sur l'extraterritorialité de la législation américaine, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4082.asp>

faire respecter ses positions, notamment vis-à-vis des violations de ses régimes de sanctions.

Cet outil présentera un autre avantage : rendre plus autonome la politique de sanctions européennes vis-à-vis des États-Unis et pouvoir ainsi peser pour protéger les entreprises européennes face à la dimension extraterritoriale des sanctions américaines.