

# LES SANCTIONS INTERNATIONALES ATTEIGNENT RAREMENT LEUR BUT

Les sanctions engagées contre un pays sont de plus en plus ciblées. Leur efficacité, difficile à mesurer, semble assez faible pourtant et elle varie beaucoup selon l'objectif recherché.



■ Erica Moret  
Chercheuse à l'Institut de hautes études internationales et du développement (Iheid) de Genève, coordinatrice du Geneva International Sanctions Network

## Dans l'histoire contemporaine, des sanctions internationales ont-elles déjà atteint leurs objectifs ?

Les sanctions ne sont jamais utilisées de manière isolée. Elles accompagnent toujours d'autres instruments diplomatiques, très variables selon les cas : diplomatie, médiation avec intervention d'un tiers, menace ou emploi direct de la force... De

ce fait, il est difficile d'évaluer leur efficacité spécifique. Par ailleurs, lorsque de telles mesures sont mises en place dans un contexte de guerre, de forte dégradation environnementale, de crise économique ou d'importants mouvements migratoires, il est encore plus malaisé de mesurer leur impact, faute d'accès à des statistiques précises.

Certaines études ont toutefois essayé d'évaluer l'impact des sanctions, notamment celle que nous menons, mes collègues et moi, au sein de l'Institut des hautes études internationales et du développement de Genève depuis six ans. Notre recherche concerne l'ensemble des sanctions ciblées mises en œuvre par les Nations unies depuis 1990. Le mot « ciblées » et la date sont importants, car avant 1990, les sanctions étaient très larges. Il s'agissait souvent d'embargos qui frappaient toute la population d'un pays avec des effets humanitaires désastreux. De tels dispositifs n'ont d'ailleurs pas cessé du jour au lendemain en 1990 puisque des sanctions très vastes ont encore été appliquées à l'Irak entre 1991 et

2003, à l'époque où le pays était dirigé par Saddam Hussein.

Ces constats ont en tout cas poussé les Nations unies à adopter progressivement des sanctions ciblées, telles que des interdictions de voyager contre les dirigeants d'un pays, des sanctions financières contre des personnalités proches du régime ou contre un secteur économique précis... Au final, les travaux menés par notre équipe de recherche, dans le cadre d'un projet dirigé par le professeur Thomas Biersteker, montrent que l'efficacité des sanctions ciblées est assez faible (22 % en moyenne). Mais surtout qu'elle est très variable selon le but recherché par les pays qui sanctionnent.

Nous distinguons trois catégories. La première regroupe les dispositions qui entendent contraindre le pays ciblé à changer de comportement (*coercion* en anglais). Leur taux de réussite est très bas : de 10 % environ. La deuxième catégorie concerne les mesures qui

visent à réduire la marge de manœuvre (*constraint* en anglais) du pays. A l'empêcher de s'armer ou de se financer par exemple, le privant ainsi des moyens de mener les actions qui sont condamnées par les sanctions. Leur taux de réussite est plus élevé, même s'il reste modeste : environ 28 %. La troisième catégorie est moins ambitieuse. Elle consiste à montrer publiquement (*signalling* en anglais) que le ou les Etats qui sanctionnent désapprouvent les actions du pays ciblé. Un tel message s'adresse bien

sûr aux gouvernants de ce dernier, ainsi qu'à ceux qui seraient tentés de l'imiter. Mais il sert aussi à montrer à la population du pays concerné que ses dirigeants entreprennent des actions condamnées par les instances internationales comme les Nations unies, dans l'espoir qu'elle fera pression sur son gouvernement et infléchira son comportement. Le taux de réussite de cette catégorie de sanctions est de 27 % environ.

## Pourquoi une si faible efficacité en moyenne ?

Pour que des sanctions soient efficaces, quelle que soit leur catégorie, il faut que les dirigeants du pays visé n'aient pas beaucoup d'autres choix que de s'y soumettre. Tout dépend donc des vulnérabilités du pays et du régime qui le dirige. Une grande

partie des sanctions onusiennes visent des Etats africains en conflit. Elles ciblent des ressources spécifiques, surtout lorsque celles-ci représentent une

source de financement importante pour des factions armées, parties à la guerre. De telles mesures peuvent être efficaces.

De manière générale, il est plus probable que les sanctions fonctionnent contre un pays dont l'économie est très insérée dans le marché mondial, et donc dépendant de ses échanges extérieurs, que contre un pays autarcique ou plus isolé. Cela dit, même si le pays ciblé est bien inséré dans l'économie internationale, le fait qu'il détienne des produits indispensables à beaucoup



**Aucun exemple ne montre clairement que des sanctions aient provoqué un changement de régime**”



**Manifestation contre la hausse du prix de l'essence à Téhéran, novembre 2019.**  
Les sanctions internationales ont un fort impact sur la vie des Iraniens, mais pas sur le régime.

d'autres Etats, tels que des matières premières ou des métaux rares, le rendra moins perméable aux sanctions, surtout s'il sait développer des réseaux de contrebande qui lui permettent de poursuivre ses échanges.

Par ailleurs, certains types de régime politique sont moins influençables par des mesures punitives que d'autres. Il est plus difficile de sanctionner un pays très autoritaire et centralisé, où les décisions politiques relèvent d'un dictateur et d'un cercle restreint de personnes qu'un pays plus démocratique. De même, il est compliqué d'obtenir des résultats vis-à-vis de régimes qui reposent sur une forte idéologie et dont les convictions peuvent de ce fait être difficilement infléchies, même à coups de sanctions.

Enfin, et surtout, il est assez facile pour les gouvernants d'un pays frappé par des sanctions de rejeter sur celles-ci, et donc sur les Etats étrangers qui les mettent en œuvre, la responsabilité des problèmes d'alimentation, d'approvisionnement en médicaments et des difficultés économiques multiples (chômage, inflation...) auxquels la population est confrontée, même si en réalité ceux-

ci sont surtout le résultat de leurs propres décisions. Les spécialistes anglo-saxons appellent « *rally around the flag* » (rassemblement autour du drapeau) cette invocation à l'union sacrée des citoyens pour la défense de leur pays agressée par une puissance étrangère. S'il trouve un écho suffisant dans la population, ce qui est d'autant plus probable que les citoyens n'ont pas d'autres canaux d'information que les médias officiels, ce réflexe patriotique profite au régime et nuit à l'efficacité des sanctions. Il est évidemment d'autant plus fort que les sanctions sont larges. En sanctionnant la société nationale des pétroles du Venezuela (PDVSA) par exemple, les Etats-Unis ont frappé la pièce maîtresse de l'économie du pays. Et donc soumis toute sa population à une sorte d'embargo, sans résultat jusqu'ici. Et pourtant, il est clair que la crise humanitaire, les carences de nourriture, de produits de base et de médicaments, les départs de millions de Vénézuéliens vers l'étranger... ont commencé avant la mise en place de sanctions par les Etats-Unis. Ces mesures ont pu exacerber les problèmes du pays, mais ceux-ci leur préexistaient.

### Les sanctions ne sont-elles pas plus efficaces quand elles durent ?

Au contraire. Celles des Etats-Unis contre Cuba sont les plus longues de l'histoire contemporaine puisqu'elles se sont appliquées à des titres divers depuis 1958, mais elles n'ont pas obtenu de résultat significatif. De manière générale, elles fonctionnent assez rapidement, ou alors elles ne fonctionneront pas du tout. C'est habituellement dans les trois premières années d'application qu'elles produisent des résultats. En revanche, il est possible, au fur et à mesure de leur application, de prendre des mesures à même de les rendre plus efficaces. En approfondissant par exemple certaines sanctions financières ou en introduisant des mesures très spécifiques contre une technologie particulière, sans élargir pour autant le spectre global des sanctions.

**Les sanctions décidées par un Etat seul, et qui ne demandent donc pas la coordination de plusieurs acteurs, ...**

... ne sont-elles pas plus efficaces que les sanctions multilatérales ou régionales ?

Non. Quand plusieurs acteurs décident simultanément de sanctions contre un même pays, l'efficacité est généralement supérieure. Plus les pays qui coopèrent sont nombreux, plus il est difficile pour le pays sanctionné de trouver des marchés d'exportation pour ses produits, par exemple. Encore faut-il que les Etats qui sanctionnent restent unis. J'ai analysé l'impact des mesures punitives prises par l'Union européenne contre la Russie après que celle-ci a annexé la Crimée, une province ukrainienne, en 2014. L'effet de ses sanctions a été affaibli par l'action de certains de ses Etats membres, comme la Hongrie, l'Italie, la Grèce, l'Autriche ou Chypre, qui pendant la même période ont maintenu de forts liens commerciaux avec la Russie. De manière générale, non seulement il est difficile pour les Nations unies ou pour des organisations régionales d'assurer l'application des sanctions par leurs propres membres, mais il est également

complexe de coordonner les régimes de sanctions très divers que différents pays et institutions mettent parfois en place simultanément contre un même pays (voir carte ci-dessous).

**Dans l'histoire, est-il déjà arrivé qu'un changement de régime soit provoqué par des sanctions ?**

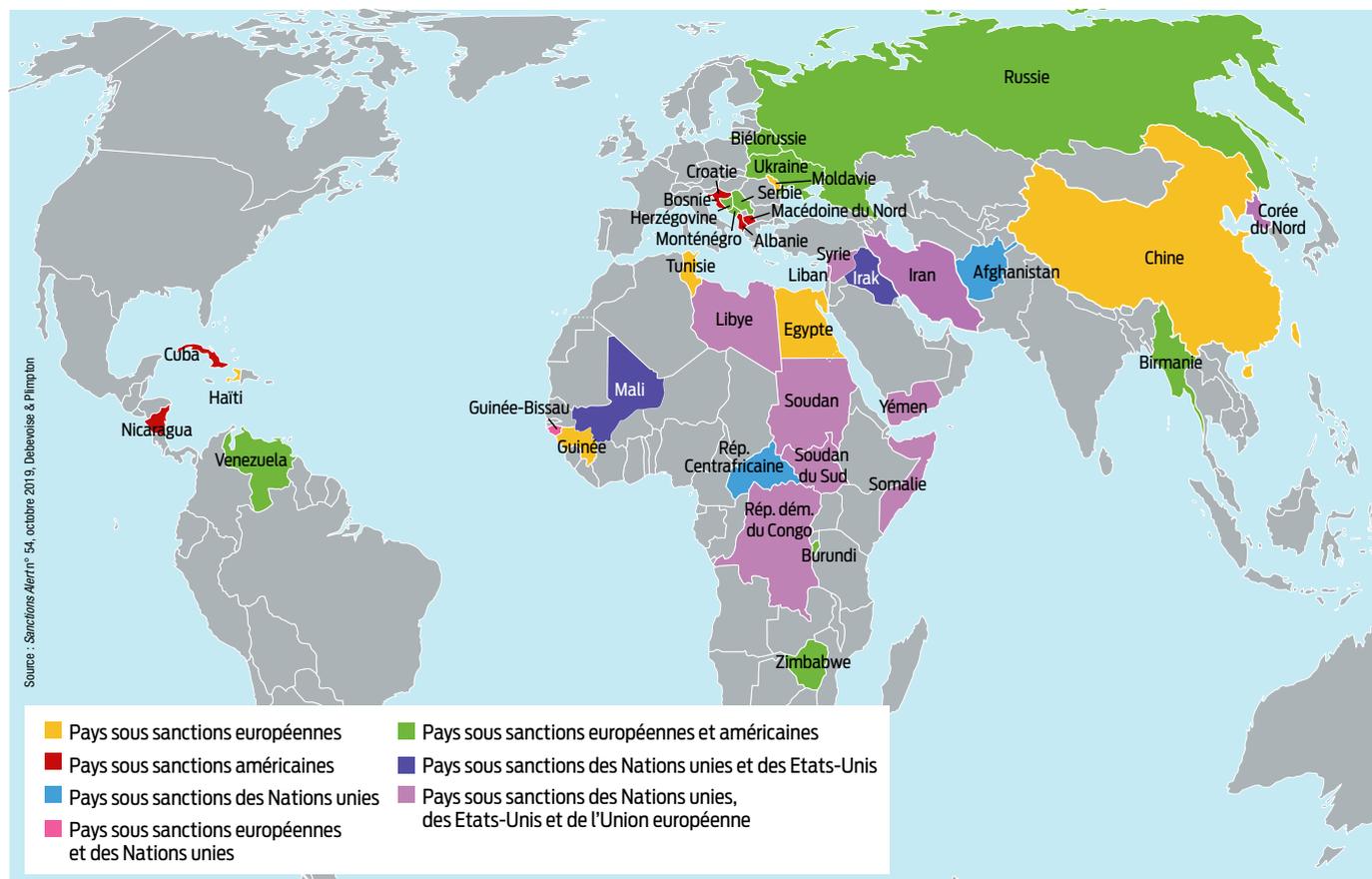
Il n'y a aucun exemple qui le montre clairement. Certains experts estiment que les sanctions ont joué un rôle déterminant dans la chute du régime d'apartheid en Afrique du Sud en 1994. Mais je crois qu'il est difficile d'affirmer avec certitude que ce sont ces mesures elles-mêmes qui ont provoqué un changement majeur, tant d'autres éléments, internes et externes, ont pesé dans cette évolution historique. De manière générale, et contrairement à ce que pense souvent l'opinion publique, il est très rare que des sanctions visent à un changement de régime. Leurs objectifs sont la plupart du temps moins ambitieux.

**Si les sanctions sont en moyenne très peu efficaces, pourquoi les Etats**

**continuent-ils de les appliquer aussi fréquemment ?**

D'abord, parce qu'en dépit des nombreuses expériences récentes, certains décideurs politiques continuent de penser qu'elles peuvent être efficaces si elles sont appliquées de manière assez massive et résolue. Cette conviction est répandue depuis les années 1960 chez une partie des décideurs politiques, aux Etats-Unis notamment. Elle s'efface de temps à autre, mais refait régulièrement surface au fil des changements d'administration. Elle connaît un regain évident à travers les sanctions décidées par Donald Trump contre l'Iran, la Corée du Nord, la Syrie ou le Venezuela. La logique de cette méthode est de provoquer une crise majeure dans le pays visé pour obtenir le résultat que l'on souhaite. En pratique, cela ne marche pas, mais ceux qui croient à cette façon de faire estiment que si elle n'a pas fonctionné jusqu'ici, c'est parce qu'elle n'est jamais appliquée avec assez de vigueur et de détermination. L'Union européenne est très critique

## Les pays sous sanctions



à l'égard de cette approche de pression maximale. Elle tente de conserver des actions ciblées.

### Pour autant, les sanctions européennes contre la Russie ne se sont-elles pas révélées, elles aussi, inefficaces ?

Certes, la Russie n'a pas évacué la Crimée. En revanche, elle n'a pas envahi de nouvelles régions ukrainiennes. Et elle est venue à la table des négociations concernant les régions sécessionnistes de l'est de ce pays, dans le cadre du format Normandie (France, Allemagne, Ukraine, Russie). Des négociations qui ont abouti aux accords de Minsk en 2015. Il est difficile d'évaluer l'efficacité des sanctions européennes contre la Russie parce qu'on ne sait pas comment celle-ci se serait comportée en l'absence de telles mesures. On ignore par exemple si Moscou a changé de stratégie par rapport à ses plans initiaux sous leur effet.

Le cas russe illustre aussi le fait que les sanctions sont un instrument que des Etats utilisent quand ils ne veulent pas, pour de multiples raisons (rapport de force militaire, risques de pertes humaines, coût financier...), faire la guerre à un pays dont ils réprouvent le comportement. Mais du coup, lorsque ces sanctions ciblées ne se révèlent pas assez efficaces, même quand elles sont combinées à d'autres outils diplomatiques, les Etats qui les ont mises en place sont tentés de les élargir, juste pour ne pas rester inactifs, et en espérant qu'elles finiront par être efficaces. C'est le phénomène auquel nous assistons aujourd'hui dans l'Union européenne. Alors que celle-ci défend en principe les sanctions ciblées, elle ne cesse d'élargir ses propres mesures punitives depuis huit ans environ contre la Syrie, l'Iran ou la Corée du Nord.

Une autre raison explique ce phénomène. Lorsque l'Union a décidé de sanctions ciblées contre des personnalités ou des entreprises russes ou iraniennes par exemple, certaines

d'entre elles ont contesté ces décisions devant la Cour de justice de l'Union européenne, qui parfois leur a donné raison, estimant que le lien entre elles et la politique de leur gouvernement n'était pas suffisamment établi. La tentation est grande dès lors pour l'Union européenne d'adopter des sanctions plus larges, car il est plus facile à un individu ciblé par des sanctions de les contester devant la Cour qu'à toute la population d'un pays ou même qu'à un secteur économique entier comme le pétrole.

### En quoi consistent les sanctions secondaires ?

Elles consistent pour un gouvernement, par exemple, à interdire non seulement à ses propres ressortissants de faire du commerce avec un pays sanctionné, mais aussi à menacer de sanctions dites secondaires les Etats ou les entreprises étrangères qui ont eux-mêmes de tels échanges avec ce pays. Ainsi, les Etats-Unis menacent aujourd'hui de sanctions secondaires les entreprises non américaines ou les Etats étrangers qui achètent du pétrole à l'Iran. Les firmes européennes doivent prendre en compte ces menaces pour éviter que leurs

éventuels investissements aux Etats-Unis ou même simplement leurs transactions en dollars soient frappés par ces sanctions secondaires. Le Japon a aussi utilisé depuis 2017 des sanctions contre les pays qui commercent avec la Corée du Nord. De nombreux experts internationaux, mais aussi des institutions comme l'Union européenne contestent la légalité internationale des sanctions secondaires.



#### EN SAVOIR PLUS

■ « **The Effectiveness of UN Targeted Sanctions** », par Thomas Biersteker et al., *Targeted Sanctions Consortium*, 2013, <https://frama.link/eKAavFMP>

■ « **The New Deterrent ? International Sanctions Against Russia Over The Ukraine Crisis : Impacts, Costs and Further Action** », par Erica Moret et al., *Geneva International Sanctions Network*, 2016, <https://frama.link/vermfC7Gg>

### Quand les sanctions sont ciblées, l'aide humanitaire est-elle vraiment épargnée ?

Toutes les sanctions ciblées autorisent en théorie l'aide humanitaire (nourriture, médicaments) à entrer dans le pays concerné. Mais en pratique, les banques et les institutions financières étrangères arrêtent parfois toute relation avec ce dernier par peur d'être condamnées pour des activités qu'elles pensaient légales. De fait, dans le passé, certaines d'entre elles comme la française BNP Paribas, l'allemande Commerzbank ou la britannique HSBC ont été condamnées à des amendes de plusieurs milliards de dollars par les Etats-Unis pour avoir enfreint des sanctions édictées par ces derniers contre divers pays. Résultat : régulièrement, des organisations non gouvernementales (ONG) qui travaillent aujourd'hui dans des pays sous sanctions, comme la Syrie ou l'Iran, n'arrivent pas à importer les produits humanitaires nécessaires ou à payer leurs employés locaux. Les institutions financières internationales, comme le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale, dénoncent cette situation, mais la prudence des banques tend à l'emporter.

### A quel moment un pays qui a décidé d'imposer des sanctions doit-il y mettre fin ?

C'est une question que se posent tous les diplomates chargés d'appliquer ce genre de mesures. Certaines sanctions sont plus faciles à lever que d'autres. Dans le cas des Etats-Unis, il est plus facile de mettre fin à des sanctions instaurées par un *executive order*, c'est-à-dire décidées par le Président seul, qu'à celles qui sont imposées par le Congrès, car il faut réunir une majorité. Or, pour que des négociations politiques avec un pays sanctionné puissent réussir, il faut que le gouvernement de l'Etat qui sanctionne ait la possibilité de lever progressivement ces mesures punitives afin d'encourager le premier à changer peu à peu de comportement. Dans le cas contraire, le pays ciblé ne bougera pas. ■

Propos recueillis par Yann Mens