

Projet PERSAN

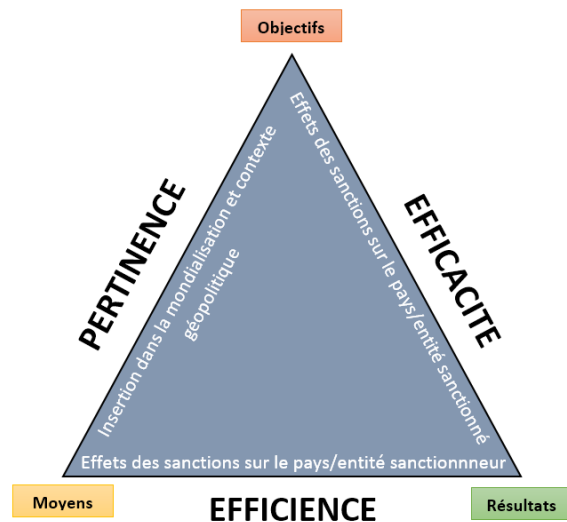
Performance des sanctions internationales

Mars 2017

Executive summary

Evaluer la performance des sanctions internationales

Le projet 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.

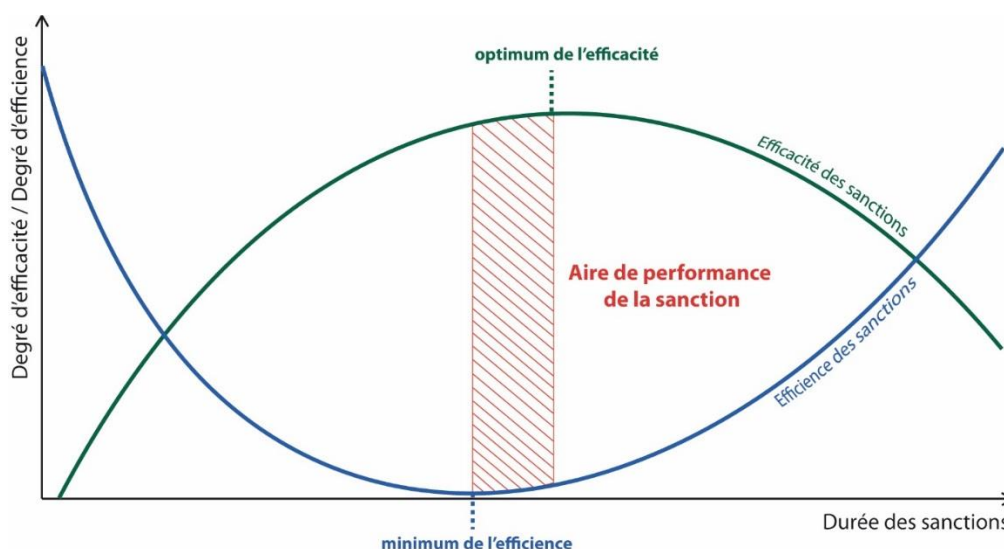


La **pertinence** doit se penser en amont de la décision d'imposer des sanctions. Elle repose sur l'insertion des entités impliquées dans la mondialisation, créant des possibilités pour le pays sanctionné de contourner la sanction et des possibilités pour le pays sanctionneur de rallier des partenaires autour de la sanction. L'évaluation de la pertinence s'appuie également sur la cohérence des objectifs politiques poursuivis (coercition, contrainte, signal) vis-à-vis de la situation géopolitique.

L'**efficacité**, notion la plus étudiée dans la littérature académique, repose sur l'adaptation des moyens (type de sanctions – économiques, financières, diplomatiques, culturelles et sportives,...) aux objectifs politiques poursuivis. Elle s'évalue souvent à l'aune des résultats obtenus, en fonction de la capacité de la sanction à agir sur un secteur économique ou sur le comportement d'un acteur. Si l'efficacité est très importante à court terme, elle s'amenuise à mesure que les stratégies de contournements et d'adaptation au sein du pays sanctionné se mettent en place.

Enfin, **l'efficience** repose sur le décalage initial entre l'objectif de politique étrangère fixé par l'État et les moyens mis en œuvre, principalement par le secteur privé. Elle s'évalue ainsi au regard des conséquences économiques sur le pays sanctionneur. Elle s'amenuise donc dans un premier temps, puis se font sentir sur les acteurs économiques du pays sanctionneur, puis s'accroît de nouveau à mesure que ces derniers s'adaptent.

La confrontation entre efficacité et efficience 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'efficience en fonction du positionnement du pays qui sanctionne, de son insertion dans la mondialisation et du choix des sanctions.



Les sanctions sont performantes 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 mettent en place des stratégies d'adaptation, rendant la performance de la sanction nulle.

Tendances globales autour de la performance des sanctions internationales

L'évaluation de la performance des sanctions devra également tenir compte d'un certain nombre d'évolutions structurelles, au niveau international.

Tout d'abord, l'usage des sanctions internationales devrait subir **les conséquences des mutations de l'ordre international**, dans lequel les pays traditionnellement sanctionneurs subissent un relatif déclin politique et économique. L'asymétrie notamment économique, condition essentielle à la performance d'une sanction, a tendance à se réduire entre les vingt premières économies 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'Union européenne (après un potentiel Brexit) sera à observer.

L'évolution de l'usage des sanctions est également liée à l'évolution plus générale de **l'appréhension des actions coercitives à l'international**. Face à la réticence toujours plus importante des opinions publiques occidentales 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. Pourtant, les conséquences politiques, 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.

Enfin, l'évolution du **rôle des opinions publiques** dans la vie internationale entraîne une modification de la perception et de l'usage 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 relayées par les médias sociaux. 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. Ces phénomènes, assimilables à des sanctions informelles et morales, pourraient se multiplier à la faveur de sociétés civiles plus actives et plus connectées.