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).

TYPOLOGIE – ETUDES DE CAS

CSFRS
Conseil Supérieur de la Formation et de la Recherche Stratégiques

IRIS
INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

PARTIE 1 - TYPOLOGIE 7
CHAPITRE 1 - LES SANCTIONS ECONOMIQUES 7
I- Les sanctions financières 7
II- Les sanctions commerciales 8
III- Autres sanctions 8
IV- Les sanctions économiques ciblées et sélectives 9
CHAPITRE 2 – LES SANCTIONS DIPLOMATIQUES ET « PUBLICITAIRES » 11
I- Les sanctions diplomatiques 11
II- Les sanctions « publicitaires » 13
A- Les sanctions sportives 13
B- Les sanctions culturelles 17
C- Le boycott commercial 18
III- Sanctions symboliques et symbolisme des sanctions 19
CHAPITRE 3 - LES RÉGIMES DE SANCTIONS UNILATÉRALES 21
I- Le régime de sanction français 21
A- La mise en œuvre des sanctions en France 21
1- Trois acteurs étatiques principaux 21
B- La question de l'efficacité et/ou de la performance des sanctions en France 23
1- L'importance du partage d'informations et de la communication 23
2- Quels changements avec la Loi Sapin 2 ? 24
II- Le régime de sanctions américain 26
A- La mise en œuvre des sanctions aux États-Unis 27
1- Les motifs de la politique de sanctions 27
2- Principes et mécanisme politique des sanctions économiques et financières 29
3- Les acteurs des sanctions 30
4- Moyens mis en œuvre et évolution des sanctions : les sanctions financières. 34
B- La question de l'efficacité et/ou de la performance des sanctions 35
1- L'état du débat sur cette question 36
2- La prise en compte des conséquences des sanctions du pays sanctionné 36

3- La prise en compte des conséquences des sanctions pour le pays qui les impose 37
4- La question de l'extraterritorialité et ses enjeux. 38
CHAPITRE 4 - LES RÉGIMES DE SANCTIONS MULTILATÉRALES 41
I- Les sanctions prises sous l'égide des Nations unies 42
A- La gestion des sanctions onusiennes 43
B- L'évolution vers des sanctions ciblées 44
C- La question de la performance des sanctions onusiennes 48
II- Les mesures restrictives prises par l'Union européenne 49
A- Grands principes de mise en œuvre des sanctions européennes 50
B- Les différents types de sanctions de l'Union européenne 52
C- Répartition des compétences entre institutions européennes et États membres 55
D- Les différents types de mesures restrictives européennes et leur évolution 56
E- La mise en œuvre des sanctions et leur performance 58
PARTIE 2 – ETUDES DE CAS 62
CHAPITRE 1 – LE REGIME DE SANCTIONS INTERNATIONALES A L'ENCONTRE D'AL-QAÏDA 62
I- Le régime des sanctions économiques à l'encontre d'Al-Qaïda 65
A- Avant le 11 septembre 2001 65
B- Après le 11 septembre 2001 67
C- Le répit apparent de 2011 69
D- La période Daech 69
II- Le régime des sanctions politiques à l'encontre d'Al-Qaïda 72
III- Le régime de sanctions « publicitaires » à l'encontre d'Al-Qaïda 75
IV- Éléments de conclusion 76
CHAPITRE 2 – LE RÉGIME DE SANCTIONS À L'ENCONTRE DE LA BIRMANIE 79
I- Les régimes de sanctions économiques (financières et commerciales) à l'encontre de la Birmanie 82
A- Définition des sanctions mises en place 83
B- Sanctions des États-Unis 83

C- Sanctions de l'Union européenne 87
D- Autres sanctions internationales 88
E- L'impact des sanctions sur l'économie birmane 91
F- Éléments de conclusion 95
II- Les régimes de sanctions politiques et diplomatiques à l'encontre de de la Birmanie 96
A- Définition des sanctions mises en place 96
B- Sanctions sur les ventes d'armes 97
C- Impact des sanctions politiques et diplomatiques 98
III- Les régimes de sanctions "publicitaires" à l'encontre de la Birmanie 98
IV- Le processus démocratique et la levée des sanctions (2011-2016) 99
V- Analyse globale de l'impact des régimes de sanctions 101
CHAPITRE 3 – LE RÉGIME DE SANCTIONS À L'ENCONTRE DE LA CORÉE DU NORD 105
I- Le régime de sanctions économiques (financières et commerciales) à l'encontre de la Corée du Nord 108
A- Définition des sanctions mises en place 108
B- Les sanctions mises en œuvre par les États-Unis 109
C- Les sanctions mises en œuvre par la Corée du Sud 109
D- Sanctions du Japon 110
E- L'impact des sanctions sur l'économie nord-coréenne 111
F- Éléments de conclusion 113
II- Les régimes de sanctions politiques et diplomatiques à l'encontre de la Corée du Nord 114
A- Définition des sanctions mises en place 115
B- Impact des sanctions politiques et diplomatiques 116
C- Éléments de conclusion 116
III- Les régimes de sanctions "publicitaires" à l'encontre de la Corée du Nord 117
A- Définition des sanctions mises en place 117
B- Impact et éléments de conclusion 120
IV- Analyse globale de l'impact des régimes de sanctions 123
CHAPITRE 4 – LE RÉGIME DE SANCTIONS A L'ENCONTRE DE CUBA 130

I- Un dispositif de sanctions économiques, financières, politiques et diplomatiques complexe, évolutif et unique 133
A- 1960-1963: prémisses et mise en place 133
B- Entre assouplissements et renforcements : cinquante ans de tensions (1964-2014) 135
C- Actualité de l'embargo 140
II- Bilan sur les conséquences des sanctions économiques imposées à Cuba 142
III- Éléments de conclusion 152
CHAPITRE 5 – LE RÉGIME DE SANCTIONS À L'ENCONTRE DE L'IRAN 153
I- Le régime de sanctions économiques à l'encontre de l'Iran 155
A- Description des sanctions 155
1- Les sanctions de l'Organisation des Nations unies 155
2- Les sanctions américaines 156
3- Les sanctions européennes 158
B- Objectifs et mise en œuvre des sanctions 158
1- Les sanctions des Nations unies 158
2- Les sanctions américaines 159
3- Les sanctions de l'Union européenne 160
C- Impact concret de ces sanctions 161
D- Conséquences économiques de ces sanctions 162
E- Les conséquences des sanctions pour les pays émetteurs 166
F- Élements de conclusion 167
II- Les régimes de sanctions politiques et diplomatiques à l'encontre de l'Iran 168
III- Le régime de sanctions "publicitaires" à l'encontre de l'Iran 170
IV- Éléments de conclusion 170
CHAPITRE 6 – LE REGIME DE SANCTIONS À L'ENCONTRE DE LA RUSSIE 172
I- Le régime de sanctions économiques à l'encontre de la Russie 173
A- Description des sanctions 173
1- Chronologie des sanctions de l'Union européenne 173
2- Les sanctions américaines 174
3- Les mesures de rétorsion russes 175

B- Analyse des effets des sanctions internationales sur l'économie russe 178
C- Les conséquences des sanctions pour l'Union européenne 182
D- Effets des sanctions et contre-sanctions sur la France 187
II- Les régimes de sanctions politiques, diplomatiques et "publicitaires" à l'encontre de la Russie 188
A- Sanctions ciblées contre des individus ou des entités.....188
B- Les sanctions diplomatiques 189
C- Le régime de sanctions publicitaires à l'encontre de la Russie.....190
III- Éléments de conclusion 190

PARTIE 1 - TYPOLOGIE

CHAPITRE 1 - LES SANCTIONS ECONOMIQUES

La sanction économique est définie, par Askari et al., comme une « mesure coercitive, imposée par un pays ou un groupe de pays à un autre pays, son gouvernement ou des entités individuelles dans le but de pousser à un changement de comportement ou de politique.[1] » L'hypothèse lié à l'imposition de sanctions économiques est que c'est la dégradation de la situation économique à cause de la sanction économique qui poussera les populations à se révolter et l'État visé par les sanctions à bouger. Haufbaer et Oegg définissent, quant à eux, les sanctions économiques comme la volonté d'un gouvernement de suspendre ses relations commerciales ou financières avec un autre pays dans le but de le pousser à changer de politique[2]. J. Stern, quant à lui, définit une 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 actes »[3]. Les sanctions peuvent être générales, comme dans le cas de l'Irak ou sélectives, frappant uniquement certains produits en cause dans un différend commercial ou certains individus. Elles sont le fait d'un État (sanctions bilatérales) ou de plusieurs (sanctions multilatérales). Elles peuvent être commerciales et/ou financières, ces deux catégories se recoupent en grande partie dans la pratique, surtout lorsqu'elles sont d'application générale.

I- LES SANCTIONS FINANCIÈRES

Une 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 des nouveaux investissements, soit encore une réduction de l'aide au développement.

Ces sanctions ont pour objectif de réduire le taux de croissance globale de l'entité destinataire de la contrainte en limitant son accès aux financements. 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. Les sanctions peuvent également toucher les voyages et conduire à restreindre les déplacements de certains

[1] Askari, H. (2003). *Economic sanctions: examining their philosophy and efficacy*. Greenwood Publishing Group.
[2] Hufbauer G., Oegg B. (2001), *A Short Survey of Economic Sanctions*, INST. FOR INT'L ECON.(Aug. 2001),
[3] Stern J. (1990), *Les sanctions en droit international économique*, Etudes Internationales, N° 35, février, pp.42-53

groupes d'individus qui ne sont pas autorisés à quitter leur pays ou interdire certaines entités de tout décollage ou atterrissage[4]. Ce sont alors des sanctions ciblées.

II- LES SANCTIONS COMMERCIALES

Les sanctions commerciales visent à affecter directement les flux commerciaux vers le pays visé par la pratique de l'embargo, du boycott ou du blocus commercial.
L'embargo consiste à suspendre les exportations d'un ou plusieurs produits, vers un État à titre de sanction, de représailles ou pour faire pression. Il 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 et les sanctions économiques sont généralement ciblées.
Le boycott, quant à lui, conduit à suspendre les importations d'un ou de plusieurs produits, provenant de l'État-cible. Il affecte, à court terme, les exportations du secteur boycotté dans le pays visé par réduction de leur volume d'activité. Cela engendre une baisse des profits puis des revenus dans ces secteurs, provoquant une augmentation, qui peut se généraliser suivant l'importance des secteurs boycottés et donc du chômage. Par contrecoup, les filières amont et aval des secteurs boycottés vont se trouver affectées (matières premières, produits semi-finis ou même certains services).
Le blocus est la pratique simultanée de l'embargo et du boycott.

III- AUTRES SANCTIONS

D'autres sanctions économiques peuvent consister en des sanctions sur les moyens de transports ou des sanctions envers les secteurs économiques clés (ce qui inclut les sanctions financières et les embargos sur le pétrole), des sanctions culturelles et sportives, qui sont souvent rapidement invoquées, étant donnée les conséquences politiques et économiques minimales qu'elles impliquent.

[4] Les talibans afghans en sont frappés depuis 1999

IV- LES SANCTIONS ECONOMIQUES CIBLEES ET SELECTIVES

Les sanctions ciblées et sélectives sont des sanctions qui comme l'indique leur nom visent soit des individus (sanctions ciblées), soit un secteur d'activité (sanctions sélectives –comme un embargo sur les armes ou l'interdiction de certains transferts de technologie (programme nucléaire et missiles).

Dans le cas des sanctions ciblées, elles sont une déclinaison plus récente du régime de sanctions économiques dans le cadre du système de sécurité collective de l'ONU prévu par le Chapitre VII de la Charte des Nations unies. C'est l'article 41 de la Charte des Nations Unies qui prévoit que le Conseil de sécurité peut, dans le cadre de son pouvoir d'adoption de mesures coercitives non militaires adopter des sanctions qui viseront des personnes et entités autres que les sujets originels du droit international. Le principe de recours à des « sanctions ciblées » ou « smart sanctions » se formalise progressivement à partir des années 1990, d'abord dans le cadre du processus d'Interlaken (1998), réunissant à l'initiative de la Suisse, des représentants de l'ONU, des représentants de gouvernements et de la société civile pour travailler sur le concept. Le raisonnement soutenu pour défendre ce nouveau type de sanctions est simple : Il est préférable de faire pression directement sur les responsables de la menace contre la paix et la sécurité internationales plutôt que sur l'État qui les abrite. Les sanctions ciblées prennent alors la forme de sanctions financières (gels des fonds) et d'interdictions de déplacement (interdiction d'entrée ou de transit sur le territoire d'autres États)[5]. L'idée se développe et se précise ensuite dans le cadre des processus de Bonn-Berlin en 2001 qui est consacré aux restrictions de déplacement, aux sanctions appliquées au trafic aérien et aux embargos sur les armes et de Stockholm en 2003, consacré au contrôle des sanctions ciblées.

Elles peuvent prendre plusieurs formes telles que :

Des interdictions de voyages (Libéria, 2003 ; République démocratique du Congo, 2004 ; Côte d'Ivoire, 2004 ; Soudan, 2005 ; Iran, 2006 ; Somalie, 2008 ; Corée du Nord, 2009)

Le gel des avoirs (Irak, 2003 ; Libéria, 2003 ; République démocratique du Congo 2004 ; Côte d'Ivoire, 2004 ; Soudan, 2005 ; Iran, 2006 ; Somalie, 2008 ; Corée du Nord, 2009)

Embargo sur les armes ciblé (Somalie, 2008)

Restrictions de l'accès aux marchés pour certains opérateurs (cas de la Russie en 2014 où l'accès aux marchés des capitaux étrangers par les grands émetteurs de ce pays a été fortement restreint)

[5] *Les sanctions ciblées, au carrefour des droits international et européen*, Table ronde franco-russe de l'Université Pierre Mendès France de Grenoble et l'Université d'Etat Lobatchevski de Nijni-Novgorod, Grenoble, 10 mai 201

L'intérêt des sanctions ciblées est aussi d'offrir la possibilité de sanctionner des « nuisances » non étatiques comme le terrorisme, les trafiquants divers et variés ou des groupes armés. Elles sont utilisées seules ou associées à une autre sanction économique comme les sanctions sélectives ou des sanctions plus générales. Elles sont également dans le cas de sanctions des Nations Unies complétées par des sanctions ciblées ou sélectives instaurées par des organisations régionales ou des États.

Les sanctions sélectives peuvent être de diverses natures. On peut citer :
- les embargos sur les armes (cas de la Somalie en 2008, Irak en 2003, Libéria en 2003) ;
- des mesures restrictives concernant le commerce de certains produits (cas des diamants pour la Côte d'Ivoire en 2004 ; des articles de luxe pour la Corée du Nord en 2009)
- des embargos sur certains programmes et certaines technologies (cas des programmes nucléaires et ayant trait aux missiles et aux armes de destruction massive dans le cas de la Corée du Nord en 2009 ou Iran 2006 pour les activités nucléaires posant un risque de prolifération et sur les missiles balistiques) ;
- des interdictions d'exportation (cas des armes et matériels connexes pour l'Iran en 2006)
- Interdiction de transport aérien (cas de l'interdiction de vol de la compagnie aérienne nationale libyenne)

CHAPITRE 2 – LES SANCTIONS DIPLOMATIQUES ET « PUBLICITAIRES »

Dans la littérature académique, il existe une catégorisation traditionnelle des sanctions, divisées entre mesures économiques, diplomatiques et symboliques. Les sanctions économiques regroupent l'ensemble des mesures commerciales et financières, de portée nationale ou individuelle, qui peuvent s'appliquer à l'encontre d'une entité, État, organisation ou individu. Elles sont, la plupart du temps, destinées à affaiblir l'adversaire, ou du moins, lui infliger des coûts qui, devenant insupportables, le forceront à modifier sa politique. Ces mesures s'attaquent directement aux éléments constitutifs de la puissance du pays visé.

Les sanctions diplomatiques et symboliques portent, quant à elles, davantage sur le statut et la stature que sur la puissance de l'entité visée. Les mesures diplomatiques remettent en cause les liens concrets (représentation et canaux diplomatiques, relations consulaires) entre deux pays ou entités. Les sanctions symboliques, que l'on préfèrera qualifier de « publicitaires », (voir II), recoupent, pour leur part, une catégorie de mesures aux contours plus flous, qu'il s'agira d'analyser. Plus généralement, nous réfléchirons à la place du symbole dans l'imposition de mesures restrictives, quelles qu'elles soient, et de son éventuelle efficacité.

I- LES SANCTIONS DIPLOMATIQUES

Les sanctions diplomatiques regroupent un certain nombre de mesures modifiant les liens diplomatiques et consulaires entre deux entités. Elles forment une gamme variée, permettant une gradation dans le symbole et dans l'impact concret.

Elles peuvent directement toucher les liens bilatéraux entre deux pays. Cela peut se traduire par une combinaison de mesures, allant du rappel de l'ambassadeur pour consultation, au renvoi de l'ambassadeur du pays visé[6], voire même à la fermeture complète d'une représentation, comme ce fut le cas pour les États-Unis en Iran ou en Corée du Nord ou pour la France en Syrie en mars 2012. Ces mesures, notamment la fermeture d'ambassade, ont parfois été critiquées car elles menaient à un déficit d'informations provenant du terrain et réduisaient la capacité d'analyse et de décision du pays « sanctionneur ». Les États-Unis ont, par exemple, connu des difficultés à obtenir des renseignements fiables et exploitables en Afghanistan, lorsqu'ils n'avaient pas de

[6] L'ambassadrice de Syrie en France a ainsi été déclarée personae non grata par les autorités françaises en mai 2012.

représentation à Kaboul[7] et devaient souvent se fier à des sources indirectes (ambassades de pays tiers, représentants d'ONG, journalistes). Ce fut également le cas en Iran, lors de la crise post-électorale de 2009, où Washington ne possédait pas les moyens d'analyse suffisant pour appréhender les évènements[8]. Bien que relativement aisées à mettre en place et symboliquement efficaces, les sanctions remettant en cause les liens diplomatiques dégradent, sur le moyen et long terme, la capacité à conduire d'autres actions coercitives, comme des sanctions économiques[9], tout en bloquant certains canaux par lesquels une négociation pourrait s'engager.

Les sanctions diplomatiques peuvent également se traduire par une exclusion de certaines enceintes internationales, comme l'Organisation des Nations unies (ONU) pour l'Afrique du Sud en 1974 ou comme le G8 pour la Russie au printemps 2014. Là encore, outre l'aspect symbolique pouvant se révéler contre-productif à terme en favorisant un sentiment de revanche, l'exclusion d'une enceinte de dialogue et de rencontre est rarement jugée productive sur le long terme.

Le domaine consulaire est également concerné à travers les interdictions de visas pour certains individus. Cette sanction est désormais quasiment systématiquement utilisée dans les régimes de sanctions récents. Elle permet de cibler des personnes proches du pouvoir en les empêchant de se déplacer à l'étranger et de rendre ainsi leur situation personnelle ou professionnelle insupportable afin qu'ils pèsent ensuite sur les décideurs pour modifier la conduite de la politique du pays et aboutir à la fin de ces sanctions. Outre une dimension purement punitive, ces interdictions servent également à désigner à la population du pays visé certaines personnalités comme coupables d'agissements jugés répréhensibles et responsables d'une potentielle dégradation de l'image ou de la situation économique du pays. Les chefs d'État et de gouvernement, ainsi que les ministres des Affaires étrangères, sont plus rarement concernés par ce type de mesure, étant donné qu'ils doivent pouvoir se rendre à l'étranger si des négociations sont en cours (comme c'est le cas pour la Russie). Cela étant, dans le cas syrien, le régime étant considéré comme totalement illégitime par l'Union européenne (UE) et les États-Unis, ces derniers ont interdit la délivrance de visa pour Bachar El Assad ainsi que neuf membres de son gouvernement.

[7] Tara Maller, « Diplomacy derailed: The consequences of diplomatic sanctions », *The Washington Quarterly*, juillet 2010, disponible sur http://csis.org/files/publication/twq10julymaller.pdf

[8] « US scrambles for information in Iran », *New York Times*, 22 juin 2009, http://www.nytimes.com/2009/06/23/world/middleeast/23diplo.html?_r=0

[9] Tara Maller, « Diplomacy derailed: The consequences of diplomatic sanctions », *The Washington Quarterly*, juillet 2010, disponible sur http://csis.org/files/publication/twq10julymaller.pdf

Enfin, il est possible pour un pays d'interdire le survol ou le transit par son territoire d'aéronefs du pays visé. Toutefois, cette mesure particulièrement lourde est très rarement envisagée[10].

II- LES SANCTIONS « PUBLICITAIRES »

Traditionnellement, les sanctions qualifiées de « symboliques » renvoient à des sanctions prises dans le domaine du sport et de la culture, en raison de leur champ d'action, distinct de la sphère purement politique, économique ou militaire. En d'autres termes, sont considérées comme sanctions symboliques, *stricto sensu,* les sanctions dont l'objectif premier est *d'afficher* sa désapprobation envers une action entreprise par une entité (État, organisation, individu), en utilisant des canaux de transmission différents de ceux utilisés pour les sanctions économiques et diplomatiques.

Si l'expression de « sanction symbolique » a souvent été utilisée pour qualifier ce type d'action, elle ne nous semble pas tout à fait appropriée tant la notion de symbole reste complexe à délimiter. La dimension symbolique, comme nous le montrerons en partie III, est en effet consubstantielle à l'imposition d'une sanction, qu'elle qu'en soit la nature. Ainsi, pour faciliter la catégorisation des différents types de sanctions, nous utiliserons les termes de « sanctions publicitaires », dont le but principal est d'exposer, de *publiciser* une position politique envers une entité.

A- Les sanctions sportives

Les sanctions sportives se divisent en deux catégories :

- Les sanctions instaurées par des institutions sportives internationales (CIO, fédérations sportives nationales et internationales), qui se traduisent par une suspension voire une exclusion d'un pays membre, l'empêchant par conséquent de participer aux principales compétitions et événements sportifs mondiaux ;
- Le boycott que l'on peut qualifier de protocolaire[11], se traduisant par l'absence d'une délégation sportive nationale ou d'un représentant officiel à une cérémonie en lien avec un événement sportif (ouverture ou clôture notamment).

Les sanctions sportives institutionnelles n'ont été mise en œuvre qu'à deux reprises : à l'encontre de l'Afrique du Sud et de sa politique d'apartheid à partir de 1960 et à

[10] *Pertinence des sanctions/rétorsions au XXIe siècle : mutations, objectifs et moyens, Etudes prospectives et stratégique*, DGRIS, mars 2015, http://www.defense.gouv.fr/content/download/382054/5642469/file/EPS2014-Pertinence%20des%20sanctions%20-%20r%C3%A9torsions%20-%20au%20XXI%C3%A8me%20si%C3%A8cle.pdf

l'encontre de la Serbie en 1992. Dans le cas de l'Afrique du Sud, l'ONU a pris position dès 1950 pour critiquer le régime d'apartheid mis en place dans ce pays, car « fondé sur des doctrines de discrimination raciale [12]». Après que le Conseil de Sécurité a invité le gouvernement sud-africain à abandonner sa politique d'apartheid et de discrimination en 1960[13], l'Assemblée générale fait un pas de plus dans le durcissement du dialogue et adopte le 2 décembre 1968 la résolution 2396 qui demande « à tous les États et organisations de suspendre les échanges culturels, éducatifs, sportifs et autres avec le régime raciste et avec les organisations ou institutions de l'Afrique du Sud qui pratiquent l'apartheid [14]». Souhaitant dépasser le cadre d'une résolution politique, l'Assemblée générale adopte, en novembre 1971, la résolution 2775[15] avec une partie portant exclusivement sur le sport et « lance un appel solennel à toutes les organisations sportives nationales et internationales pour qu'elles appuient le principe olympique de la non-discrimination et qu'elles découragent les manifestations sportives organisées en violation de ce principe ». Enfin, en décembre 1985, l'Assemblée générale adopte même une convention internationale contre l'apartheid dans les sports[16]. Cette prise de position onusienne a permis à la fois de créer un précédent au niveau international mais surtout d'inciter des fédérations sportives à exclure ce pays : le CIO exigea du comité olympique sud-africain des changements de politiques dès 1963, avant de finalement l'exclure en 1970. La FIFA a fait de même en suspendant en 1964 la fédération sud-africaine de football et l'exclura en 1976.

Considérant que l'impact de ces sanctions avait été bénéfique sur l'évolution de la situation en Afrique du Sud, l'ONU utilisa également le même processus de sanctions sportives dans le cadre du conflit en ex-Yougoslavie au début des années 1990. Ainsi, la résolution 757[17], votée le 30 mai 1992, instaure un embargo contre la Yougoslavie (Serbie et Monténégro) et dispose explicitement dans son paragraphe 8 alinéa b, une obligation pour les États « d'empêcher la participation à des manifestations sportives sur leur territoire de personnes ou de groupes représentant la RFY » [18].

Plus connu car plus médiatisé, le second type de sanctions sportives est le boycott protocolaire, soit la présence ou non d'un État (à travers celle de sa délégation sportive

[12] Assemblée générale des Nations unies, 5ème session, 2 décembre 1950, https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/93/IMG/NR005993.pdf?OpenElement

[13] Résolution n°134 du 1er avril 1960, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/134(1960)

[14] Résolution n°2396 du 2 décembre 1968, Assemblée générale des Nations unies, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/134(1960)

[15] Résolution n°2775 du 29 novembre 1971, Assemblée générale des Nations unies, http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2775(XXVI)&Lang=F

[16] « International convention against aparthied in sports », Assemblée générale des Nations Unies, 10 décembre 1985, https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201500/volume-1500-I-25822-French.pdf

[17] Cet embargo sera levé par la résolution 943 du 23 septembre 1994.

[18] Résolution 757 du 30 mai 1992, http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/757%281992%29

ou de ses représentants politiques) à un événement sportif. Jean-François Revel[19] considère ainsi que le boycott (ou sa tentative) recouvre plusieurs réalités, répondant à des objectifs spécifiques économiques, politiques. Reprenant ces postulats, Eric et Catherine Monnin[20], puis Eric Monnin et Christophe Maillard tentent de dresser, dans différents travaux une typologie de boycotts, dont ils distingue trois types [21] :

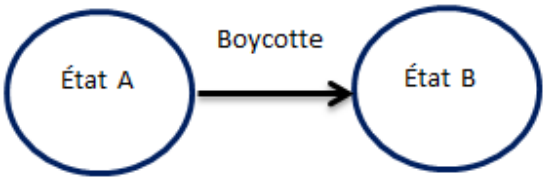
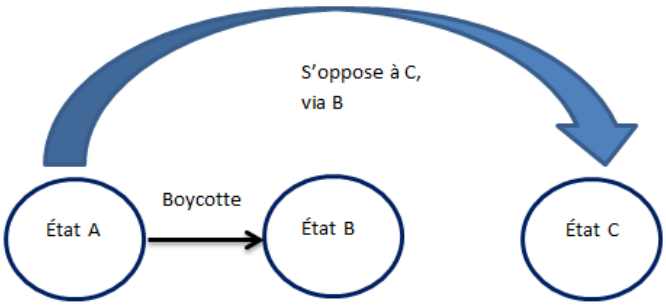
- le premier est binaire, c'est-à-dire qu'il oppose un pays participant au pays organisateur. Il s'agit sans doute du type de boycott le plus connu, avec les exemples des Olympiades de Moscou en 1980 et de Los Angeles en 1984. L'édition soviétique fut ainsi marquée par le refus de 51 comités nationaux olympiques (sur les 131 inscrits aux compétitions) de se présenter aux compétitions, afin de protester contre l'invasion de l'Afghanistan par les forces armées soviétiques fin décembre 1979. Pour sa part, l'URSS et ses alliés n'envoyèrent pas non plus de délégation aux Jeux organisés aux États-Unis quatre ans plus tard pour deux raisons principales : le manque de sécurité pour les athlètes du bloc soviétique et la violation de la Charte olympique par les États-Unis à travers leur politique étrangère, jugée par Moscou et ses alliés comme trop colonialiste ;
- le deuxième type relève d'une logique triangulaire, c'est-à-dire dans le cas où un État refuse de rencontrer un autre État, lors d'une compétition qui se déroule dans un troisième État. Cette configuration s'illustre par le triple boycott des Jeux olympiques d'été de Melbourne en 1956, qui visait à protester contre deux évènements particuliers. À la veille de l'olympiade australienne, la crise du canal de Suez éclate en octobre 1956, opposant l'Egypte à la France, au Royaume-Uni et à Israël. En signe de protestation face à ce conflit et à l'avancée des positions israéliennes dans le Sinaï, l'Egypte, suivie par le Liban et l'Irak, refusent d'envoyer une délégation sportive en Australie pour participer aux mêmes compétitions que les sportifs français, britanniques et israéliens. La même année, l'armée soviétique réprime violemment des manifestations en Pologne puis en Hongrie, au cours de l'insurrection de Budapest. Face à cette violente répression, l'Espagne, les Pays-Bas et la Suisse, refusent également de laisser leur délégation participer aux Jeux, aux côtés de l'Union soviétique. Enfin, la Chine décide, la même année, d'annuler sa participation aux Jeux pour protester contre la présence d'une délégation venue de Taïwan. La République populaire de Chine ne fera son retour aux Jeux qu'à partir des Jeux de Lake Placid de 1980, ayant obtenu

[19] Cité dans Fernand Landry, « Olympisme, politique et éducation », in *Académie olympique internationale,* Athènes, 20e session juin 1980, Comité olympique hellénique, 1980, p. 155.
[20] Monnin Éric, Monnin Catherine, « Le boycott politique des Jeux olympiques de Montréal. », *Relations internationales* 2/2008 (n° 134), p. 93-113.
[21] Monnin Éric, Maillard Christophe, « Pour une typologie du boycottage aux Jeux olympiques », *Relations internationales* 2/2015 (n° 162) , p. 173-198

du CIO que l'équipe taïwanaise soit désormais appelée Taipei chinois. Eric Monnin appelle ce type de boycott « un boycott par ricochet » ;

- Enfin, le troisième type de boycott identifié relève pour sa part d'une logique quadrangulaire : un pays boycotte un évènement organisé dans un deuxième pays, en raison du comportement d'un troisième pays envers un quatrième. Les Jeux de Montréal, en 1976 en offrent un exemple puisque 28 pays ont refusé de participer en raison de la présence de la Nouvelle-Zélande, à qui ils reprochaient de n'avoir pas respecté la logique d'isolement appliquée à l'Afrique du Sud et son régime d'apartheid.

Typologie des boycotts sportifs :

Boycott sportif de type 1	
Boycott sportif de type 2 (dit « boycott par ricochet »)	
Boycott sportif de type 3 (dit «stratégie des dominos»)	

Note : Dans les types 2 et 3, l'État B n'est pas boycotté en tant que tel, mais subit le boycott en tant qu'organisateur de l'évènement sportif.

Le terrain sportif a ainsi été, depuis l'apparition au début du XXe siècle des grandes compétitions internationales, une formidable caisse de résonnance pour des États qui souhaitaient afficher leur désaccord politique ou idéologique avec d'autres. A l'heure de

la prise en compte de l'importance du *soft power* par l'ensemble des pays de la planète, ce type de sanctions internationales n'est pas à négliger.

B- Les sanctions culturelles

À l'instar des sanctions sportives, les sanctions visant le milieu de la culture se sont développées avec l'objectif de publiciser un désaccord politique. Le boycott du régime d'apartheid en Afrique du Sud constitue le précédent le plus abouti en matière culturel. La résolution prise par l'Assemblée générale le 16 décembre 1980 contient un chapitre spécifique aux sanctions culturelles et prévoyait que tous les États devaient s'abstenir d'avoir des liens culturels, universitaires ou touristiques avec l'Afrique du Sud[22]. Elle s'adressait également directement aux artistes pour les dissuader de se produire dans ce pays. Dès 1965, près de 500 professeurs d'universités britanniques avaient signé une déclaration où ils annonçaient refuser tout poste dans une université sud-africaine.

De façon moins attendue, le concours de l'Eurovision constitue également un exemple d'espace médiatique où l'expression des désaccords politiques peut passer par un boycott. L'Autriche avait refusé de participer en 1969 lors de l'édition organisée en Espagne franquiste. La Turquie et la Grèce ont alternativement boycotté l'évènement entre 1975 et 1977, au moment de l'invasion de Chypre par l'armée turque. L'Arménie a également refusé de participer à l'édition 2012 organisée en Turquie, tandis que la Turquie s'est retirée du concours depuis cette même édition, prétextant des changements dans le règlement. La raison officieuse était davantage l'orientation prise par le concours jugée trop pro-LGBT. Après avoir tenté de fonder sa propre émission, réservée aux pays turciques, la Turquie n'a pas souhaité participer en 2016 et 2017. Suite à la victoire de l'Ukraine en 2016 avec une chanson sur la Crimée, Kiev accueille l'évènement en mai 2017. La participation de la Russie, sujette à interrogation l'année dernière, a néanmoins été confirmée.

Si ce type d'action peut paraître anecdotique, il n'en constitue pas moins un outil utile et utilisé dans la panoplie des sanctions, permettant de faire passer un message politique au plus grand nombre sans craindre d'entraîner de conséquences politiques et économiques importantes. Les mesures décidées, voire même les débats précédant ces mesures, entraînent une couverture médiatique la plupart du temps au détriment du pays visé. Ces sanctions visent ainsi à dégrader l'image même du pays et remettre en cause ses capacités de rayonnement, autrement dit de son *soft power*.

[22] http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/35/206&Lang=E&Area=RESOLUTION

Comme tout type de sanction, celles instaurées dans le domaine sportivo-culturel peuvent entraîner un effet involontaire et inverse aux objectifs visés auprès de la population du pays sanctionné, en provoquant un « *rally-around-the-flag*[23] », c'est-à-dire un ralliement de la population autour de ses leaders. Ainsi, alors que de nombreux appels au boycott avaient été lancés avant les Jeux olympiques d'hiver de Sotchi en 2014 notamment pour protester contre l'attitude du gouvernement russe envers la communauté LGBT, Vladimir Poutine avait utilisé ces attaques pour mobiliser sa population autour des valeurs « traditionnelles » que le régime se targuait de défendre face à l'Occident. Enfin, certains pays visés par des boycotts (ou potentiellement visés) ont tenté de créer des évènements sportifs ou culturels alternatifs pour contourner ce type de problème, sans grand succès.

Ce type de sanctions publicitaires peut toutefois être interprétées comme un signe de faiblesse car, bien que souvent efficaces sur le plan médiatique dans les pays « sanctionneurs », elles se révèlent au final peu coercitives, en particulier à l'encontre de régimes autoritaires. Elles permettent toutefois de maintenir une pression visible, grâce à une mobilisation régulière de l'opinion publique par le biais des médias ou des artistes (exemple sud-africain).

C- Le boycott commercial

Là encore, les termes doivent être précisés. Le terme « boycott » est utilisé pour qualifier des actions sensiblement différentes. Il recouvre à la fois le refus de se rendre à un évènement sportif ou culturel ou de le médiatiser, mais également le rejet de produits commerciaux d'un pays par des éléments issus de la société civile d'un autre pays, parfois dans le cadre d'un mouvement organisé. Nous l'utilisons ici dans cette dernière acception.

Un boycott de produits commerciaux comme actions de rétorsion envers le comportement d'un gouvernement peut se produire de manière plus ou moins spontanée. Le boycott des produits français aux États-Unis dans le cadre de l'opposition de la France à la guerre en Irak est un bon exemple. Le dénigrement des produits français et l'appel à ne plus en consommer se sont ainsi répandus dans certains médias (notamment Fox News), repris par certains responsables politiques, sans que la Maison-Blanche n'ait fait d'appel officiel au boycott[24]. Selon les estimations[25], les ventes de vins

[23] Concept développé par John Gatlung dans « On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from South Rhodesia », *World Politics*, vol. 19, n° 3, avril 1967, pp. 378-416.
[24] http://nypost.com/2003/03/14/white-house-just-says-non-boycotting-france-is-fine-with-us-ari/
[25] Chavis Larry et Leslie Philip. «Consumer boycotts: the impact of the Iraq war on French wine sales in the US», *NBER Working Paper Series*, janvier 2006, http://www.nber.org/papers/w11981.pdf

français ont baissé de 13% sur six mois, avec un pic à 26 % neuf semaines après le début de la guerre en Irak. Les pertes engendrées s'élèveraient à 112 millions de dollars entre mars et août 2003.

La campagne Boycott-Désinvestissement-Sanction (BDS) à l'encontre d'Israël, lancée en 2005, est originale car, contrairement aux boycotts de produits français aux États-Unis en 2003 ou en Chine en 2008, elle n'est pas le fruit d'initiatives individuelles et spontanées mais d'un mouvement organisé, issu de la société civile. En cela, le BDS ressemble à certaines initiatives prises vis-à-vis du régime d'apartheid en Afrique du Sud et revendique d'ailleurs cette filiation.

La campagne touche ainsi les produits israéliens mais également les entreprises étrangères qui sont implantées en Israël, notamment si elles ont des liens avec les colonies ou les produits issus des colonies. L'objectif est d'en faire un enjeu d'image pour les entreprises et les dissuader d'investir. Selon ses détracteurs en France[26], cette campagne est illégale car contrevenant à l'article 225[27] du Code pénal interdisant toute discrimination entre personnes physiques et morales. Deux arrêts de la Cour de Cassation[28] du 20 octobre 2015 confirment cette position.

Nous pouvons nous interroger sur l'efficacité et la pérennité de telles initiatives. Est-ce que les capacités de mobilisation et de publicité induites par les réseaux sociaux peuvent améliorer la performance de tels mouvements ? Avec l'émergence de sociétés civiles plus informées et plus actives sur le plan international, les mouvements de boycott « populaires », notamment organisés, vont-ils se multiplier ?

III- SANCTIONS SYMBOLIQUES ET SYMBOLISME DES SANCTIONS

Le fait qu'une partie de la panoplie des mesures restrictives ait été qualifiée de « symboliques » nous amène à réfléchir à la notion de symbole. Le caractère symbolique d'une sanction n'est évidemment pas réservé aux seules actions de boycott d'évènements sportifs et culturels, auquel la notion de « sanctions symboliques » est souvent réduite. Tout type de sanctions, qu'elles soient économiques, militaires ou publicitaires, porte en elle une forte charge symbolique, qui s'ajoutent à leurs conséquences directes sur l'entité visée. La restriction d'exportation de certains produits

[26] http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-71214QE.htm

[27] https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&idArticle=LEGIARTI000006417828

[28] Arrêt de la Chambre criminelle, Cour de Cassation, 20 octobre 2015, https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000031374097&fastReqId=434382946&fastPos=1

de luxe, décidée par exemple à l'encontre du régime iranien et destinée à toucher les élites, constitue *de facto* un symbole fort, au-delà des pures conséquences économiques. La plupart des sanctions diplomatiques, comme la fermeture d'une ambassade ou la restriction de visa pour certains individus, relèvent également du symbole, en l'occurrence celui de la rupture, de l'exclusion, et participent d'une entreprise de délégitimation de l'entité visée. La portée de ces sanctions symboliques ou publicitaires est d'autant plus forte aujourd'hui que les nouvelles technologies de la communication amplifient les messages et multiplient leur audience.

L'instauration d'un régime de sanctions à l'encontre d'un pays ou d'individus est en elle-même un symbole extrêmement puissant. Elle s'accompagne souvent, parfois de manière explicite, d'une dimension punitive (comme l'actuel régime de sanctions américain envers la Russie[29]), telle que l'on pourrait l'imaginer dans le milieu éducatif ou pénitentiaire[30]. Cette mise en œuvre de sanction, ou simplement la menace de son application, participe à différencier le « sanctionneur » du « sanctionné », créant artificiellement une relation d'autorité et de domination entre les deux. Ce type de relations entre États, faits de rabaissement, de stigmatisation tend à favoriser un sentiment d'humiliation[31] au sein des sociétés visées qui, sur le long terme, peut constituer un problème stratégique à travers une potentielle volonté de revanche.

La sanction symbolique, souvent considérée comme bénigne, reste en effet une action indiscriminée, ayant comme cible et comme « victime » la société tout entière du pays visé. Comme le souligne le chercheur Barry Burciul[32], l'objectif des sanctions sportives est autant le « traumatisme psychologique que cela va provoquer dans le peuple sanctionné, que […] la recherche d'un changement de comportement de la part du régime sanctionné ». Dans le cadre des sanctions sportives infligées à la Yougoslavie, l'ambassadeur français Jean-Bernard Mérimée soulignait par exemple que « la mesure envisagée est dérisoire par rapport à la gravité des enjeux, inutilement vexatoire et, surtout, inappropriée parce que empruntée à une panoplie de mesures adoptées dans un autre contexte, celui de la lutte contre l'apartheid [33]».

[29] Céline Marangé, « Les sanctions contre la Russie ont-elles un effet dissuasif ? », *Etudes de l'IRSEM* n°37, 2015.
[30] Carole Gomez, Bastien Nivet, « Sanctionner et punir. Coercition, normalisation et exercice de la puissance dans une société internationale hétérogène », *Revue internationale et stratégique* 1/2015 (n° 97), p. 61-68
[31] Voir Bertrand Badie, « *Le temps des humiliés : pathologie des relations internationales* », Editions Odile Jacob, 2014
[32] Burciul, Barry, *Report on the seminar on the UNSC sanctions*, Canadian center for foreign policy development, Ottawa, 17 juillet 1998, http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/E2-338-1998E.pdf
[33] TREGOURES, Loïc, « l'embargo sportif de la Yougoslavie en 1992, ou la diplomatie du symbole », *Congrès annuel de l'Association Française de Science Politique (AFSP)*, Section 51 : sociologie politique du sport, Strasbourg, 2 septembre 2011

CHAPITRE 3 - LES RÉGIMES DE SANCTIONS UNILATÉRALES

Outil de politique étrangère et arme économique, les sanctions peuvent être utilisées de différentes manières par les États. Les cas français et américain ont ici été analysés, en s'intéressant dans un premier temps aux acteurs de la décision et de la mise en œuvre des sanctions, avant d'envisager ensuite la gestion de ces régimes par les autorités étatiques.

I- LE RÉGIME DE SANCTION FRANÇAIS

A- La mise en œuvre des sanctions en France

Au sein de l'appareil étatique français, trois acteurs sont en lien direct avec les processus d'imposition et de gestion des régimes de sanctions : le ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI), le ministère de l'Économie et des Finances, le Secrétariat général pour les Affaires européennes (SGAE).

1- Trois acteurs étatiques principaux

Alors que le Royaume-Uni compte une centaine de personnes qui travaillent spécifiquement sur la question des sanctions et leur application, la France est un cas atypique où plusieurs ministères possèdent chacun des services qui travaillent de près ou de loin sur ce sujet. Si leur faible nombre ainsi que leur appartenance à différents ministères auraient pu faire craindre des processus longs et redondants, force est de constater qu'il s'agit pourtant d'une *task force*, permettant une communication rapide, efficace et quotidienne.

- Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

Organisme placé sous l'autorité du Premier ministre, le Secrétariat général des affaires européennes a principalement un rôle de coordonnateur entre les différents protagonistes. Il est en charge de l'harmonisation de l'ensemble des éléments envoyés par les différents ministères pour synthétiser et donner une position française claire. Conformément au décret 2005-1283 du 17 octobre 2005[34], le SGAE assure la coordination interministérielle nécessaire relative aux positions exprimées par la France

[34] Décret n°2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes, Légifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000448023&categorieLien=id

au sein des institutions de l'Union européenne, la mise en œuvre des règles du droit de l'Union européenne ainsi que le suivi interministériel de la transposition des directives et des décisions-cadres. Ayant à la fois un rôle d'alerte et de vigie, si par exemple, le texte pose problème à un ministère, mais surtout de coordination, le SGAE possède par conséquent un rôle clé dans la mise en œuvre, au niveau français, des sanctions décidées au niveau de l'UE, traité au niveau de la direction POLEST (Elargissement, voisinage (Med/Est), Moyen Orient – Golfe, sanctions, CAG et Conseil européen). Il s'agit d'un secteur à l'approche politique, qui coordonne aussi les décisions du Conseil européen. Le SGAE allie l'aspect politique et l'aspect technique des sanctions, afin de faire remonter une position unique au niveau du Conseil européen.

Alors que la décision est prise par le ministère des Affaires étrangères, qu'elle est mise en œuvre par Bercy, et que ponctuellement, d'autres ministères peuvent rentrer dans la boucle s'il y a des problèmes ou des implications spécifiques, le SGAE va, quant à lui, identifier les experts au sein des administrations pour apporter de la réflexion face aux problèmes rencontrés.

- Le ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI)

Il assure la coordination générale des politiques de sanctions, en cohérence avec les orientations de la politique étrangère française. Trois bureaux sont particulièrement impliqués dans cette gestion :

- la Direction de l'Union européenne, qui a pour objectif d'instruire les dossiers et de transmettre les éléments à la représentation permanente de la France à Bruxelles. Cette direction est donc directement en lien avec le groupe RELEX et leur travail relève d'une véritable étape politique puisqu'ils réfléchissent à l'opportunité des sanctions et de la forme que cela doit prendre ;
- la Direction des entreprises, de l'économie internationale et de la promotion du tourisme, intégrée au sein de la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM), qui adopte un prisme logiquement tourné vers les entreprises et se focalise donc sur le volet économique des sanctions qui sont décidées. Un travail de déchiffrage et de connaissance « sectorielle » ou géographique est effectué en ce sens.
- la Direction juridique, qui accueille, en son sein, un spécialiste de ces questions, permettant notamment de vérifier la conformité des dispositions prises avec les positions de la Cour de Justice de l'Union européenne.

Il convient de noter que ces directions travaillent évidemment en coordination avec les rédacteurs en charge des pays sanctionnés. En outre, la Direction des affaires stratégiques et du désarmement peut également être impliquée (notamment dans le cas des sanctions à l'encontre de l'Iran) ainsi que la Direction des Nations unies.

- Le ministère de l'Économie et des Finances

En dépit de l'aspect économique traité par la Direction des entreprises, de l'économie internationale et de la promotion du tourisme au sein du MAEDI, l'essentiel de la gestion « économique » des différents régimes de sanctions dans lesquels la France est impliquée, est assurée par le ministère de l'Économie et des Finances : restrictions financières, commerciales, gels des avoirs, exportations physiques, biens à double usage. Plus précisément, le bureau de la lutte contre la criminalité financière et des sanctions internationales (MULTICOM3), au sein de la Direction générale du Trésor est en charge de ce suivi. Le bureau participe aux négociations des règlements européens en matière de sanctions et en assure l'application puisqu'il délivre les autorisations d'exportation vers les pays sous sanctions. Ils interviennent également de manière plus informelle auprès des acteurs économiques français impactés par les régimes de sanctions français et européens.

En plus du bureau MULTICOM3, le ministère de l'Économie et des Finances est aussi en charge de la question des biens à double usage, dans le cadre des embargos sur les armements. C'est plus précisément le service des biens à double usage (SBDU), intégrée au sein de la Direction générale des entreprises, qui suit ce dossier et délivre les licences d'exportations. Toutefois, concernant les demandes les plus sensibles, elles sont examinées par une commission interministérielle des biens à double usage (CIBDU), présidée par le ministère des Affaires étrangères et du développement international.

B- La question de l'efficacité et/ou de la performance des sanctions en France

1- L'importance du partage d'informations et de la communication

L'efficacité des sanctions est directement liée à leur préparation. Aussi, et en dépit de la qualité du dialogue entretenu entre les différents ministères ainsi qu'avec les entreprises françaises, un axe d'amélioration est indéniablement le partage

d'informations, non seulement au niveau national, mais surtout au niveau européen et international.

Cette question va, de plus, devenir de plus en plus importante, compte tenu du Brexit qui va provoquer, entre autres, un potentiel changement important au sein des mesures restrictives prises par l'Union européenne. En effet, alors que le Royaume-Uni et la France étaient deux pays moteurs, se pose dès lors la question de savoir comment les forces de l'Union vont-elles s'articuler pour continuer à poursuivre cette expression de la politique étrangère. Compte tenu de la situation, la France semble être le pays tout désigné pour devenir le leader sur cette question. Par conséquent, même si les institutions françaises sont conscientes de la nécessité de se préparer à affronter les prochains enjeux, une réflexion doit continuer à être menée sur le sujet. Comment répondre aux sollicitations européennes, avec quels moyens matériels, financiers et surtout humain ? Alors que le Royaume-Uni bénéficiait d'un fort contingent de personnes travaillant sur la question de sanctions, la France évoluait, jusqu'à présent, en effectif réduit.

Force est aussi de constater que la question des sanctions est relativement peu traitée en France, à la différence du Royaume-Uni, ou évidemment des États-Unis. Peu de réflexion académique, peu de communication sont engagées aujourd'hui dans l'hexagone alors même que Paris est un acteur clé en la matière. L'Allemagne, qui est aussi dans ce cas de figure, a, quant à elle, clairement identifié cette faiblesse et tâche désormais de travailler sur la communication autour de ce sujet, permettant par la même de renforcer l'impact des sanctions. Un travail similaire, outre Rhin, doit donc aussi être entrepris, permettant aussi de démontrer l'importance des activités de l'Union européenne et de ses États-membres sur un sujet aussi important de politique étrangère.

2- Quels changements avec la Loi Sapin 2 ?

Cette communication « externe » doit aussi s'accompagner d'actions concrètes menées en France, au sein des entreprises. Si l'appréhension des régimes de sanctions et des problématiques qu'ils soulèvent s'est améliorée depuis une quinzaine d'années, cet effort devrait se confirmer, notamment avec l'adoption de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique[35], dit « Loi Sapin 2 ». Autour de ses trois objectifs,

- Le renforcement de la transparence des procédures de décisions publiques,

[35] Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/12/9/2016-1691/jo/texte

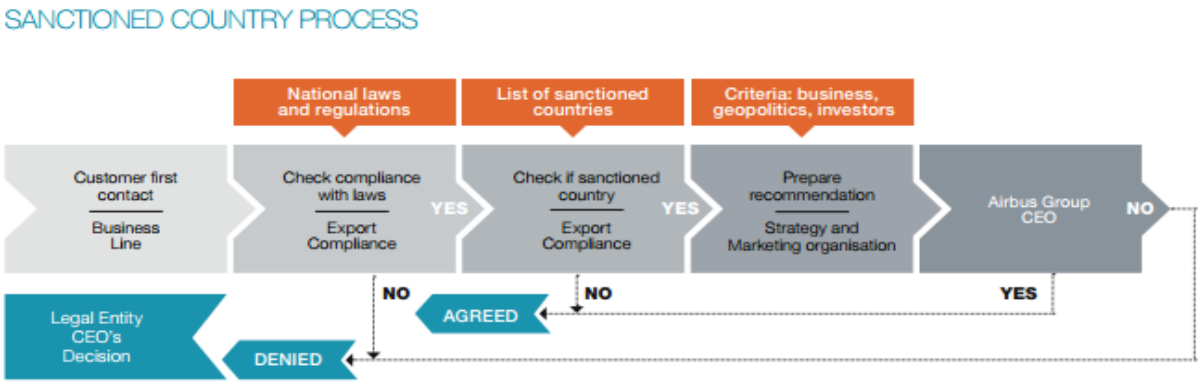
- La répression de la corruption de façon plus rapide et plus sévère,
- La modernisation de la vie économique, permettant de mieux protéger les producteurs, les consommateurs et les épargnants,

cette loi impose notamment aux sociétés trois obligations :

- un dispositif d'alerte interne destiné à permettre le recueil des signalements émanant d'employés, concernant l'existence de conduites ou de situations contraires au code de conduite de la société ;
- la mise en place d'une cartographie des risques qui devra être actualisée et permettra d'identifier, analyser et hiérarchiser les risques d'exposition de la société ;
- des procédures d'évaluation interne des mesures.

En conséquence, la question de la *compliance* devra être au cœur des préoccupations des entreprises. Sur ce point, des différences de taille sont perceptibles entre les entités.
En effet, d'ores et déjà, certaines entreprises avaient fait le choix de créer des services[36] spécifiques et des outils de veille perfectionnés autour des régimes de sanctions, pour anticiper leurs effets, pour certains très concrets sur les délais de paiements, d'obtentions d'autorisations, de financements etc. Cette veille peut par exemple prendre la forme d'une matrice, regroupant les facteurs politiques, économiques, culturels, sociaux, des pays visés et d'en évaluer les potentiels risques. C'est le cas d'Airbus où le bureau en charge de la conformité pour le groupe (GECO – Group Export Compliance Office) a élaboré une matrice des pays sanctionnés qui couvre tous les pays soumis à des sanctions par l'Union européenne, les États-Unis, l'ONU et les pays où l'entreprise a des filiales mais aussi les pays qui présentent des risques de l'être dans un avenir plus ou moins proche. Cette matrice est remise à jour tous les trimestres, elle est à la base de la démarche de veille des activités commerciales du groupe, le *sanction country process* (voir graphique suivant). C'est *in fine* la direction du groupe qui décide au cas par cas des choix stratégiques en matière de sanctions (arrêt des affaires, demande de licence etc.).

[36] Les services de conformité (ou *compliance*) ont une mission d'information et de contrôle, destiné à vérifier le respect des normes applicables et la prévention des risques pour l'ensemble des services



Source: Responsibility made by Airbus Group, Corporate Responsibility and Sustainability Report, 2014

D'autres entreprises, notamment les TPE – PME sont souvent dépourvues face à ces questionnements. Si le Bureau MULTICOM 3 du ministère de l'Economie et des Finances assure une assistance importante pour ces entreprises, avec la publication notamment de notes techniques ou des règlementations de l'OFAC, une solution d'accompagnement plus pérenne doit cependant être envisagée.

II- LE RÉGIME DE SANCTIONS AMÉRICAIN

Première puissance économique mondiale depuis 1913, les États-Unis voient leurs intérêts mondialisés. Le dollar constitue encore plus de 60% des réserves des Banques centrales dans le monde et plus de 80% des échanges sont libellés en dollar. En termes politiques, il s'agit d'une démocratie où la séparation des pouvoirs est une réalité. Le Congrès rédige les lois et est doté des moyens nécessaires en conséquence. Le Président, quant à lui, est en charge de leur application et émet des *executive orders*, c'est-à-dire des décrets d'application qui en prévoient la mise en œuvre. Enfin, la justice américaine est chargée de faire respecter ces lois. La liberté d'action du Président dans la transposition et l'application des lois est directement liée à sa relation avec le Congrès et à la confiance dont il dispose de la part des élus américains. La tâche se révèle donc particulièrement compliquée lorsque le Président ne dispose pas d'une majorité au Congrès, celui-ci pouvant, même lorsqu'il est de la même majorité que le Président, voter contre l'avis de ce dernier. Ce système complexe de pouvoirs et contre-pouvoirs peut s'avérer handicapant dans certaines procédures, comme cela a pu être le cas sous le mandat de Barack Obama avec la levée des sanctions iraniennes. Cette séparation des pouvoirs se traduit aussi dans la répartition des tâches.

À cela s'ajoutent l'évolution rapide des législations et la complication du système de régulation qui conduisent à la multiplication des agences et organismes (donc des moyens alloués) dotés de pouvoirs de poursuite en cas de non-respect d'une règle. C'est le cas du *Security and Exchange Committee* (SEC) pour les opérations financières mais aussi de l'OFAC (*Office of Foreign Assets Control)* dans le cas des sanctions économiques.

A- La mise en œuvre des sanctions aux États-Unis

Les États-Unis ont employé les sanctions comme instrument clé de leur politique étrangère depuis le début du XXe siècle. Leur usage s'amplifie surtout sous des administrations démocrates, notamment dans les années 1990. L'administration Clinton participe à leur ciblage progressif en excluant, en 1999, l'alimentation et les médicaments de tous les régimes de sanctions. Cette évolution est confirmée par le Congrès avec le *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act*, adopté en 2000. À la fin du mandat Clinton, 26 régimes de sanctions sont en cours d'application. Le Président Barack Obama exploite lui-aussi toutes les mesures de sanctions possibles durant ses deux mandats, probablement face au constat du coût exorbitant des interventions militaires, insoutenables dans un contexte d'endettement public important. Ainsi, pour certains analystes, les sanctions sont perçues comme le moins pire des instruments de la politique étrangère des États-Unis.

Dans un article publié dans le *Georgetown Journal of International Law*, Rathbone, Jeydel et Lentz observaient que dans les années 1980, les sanctions économiques n'étaient employées qu'à l'encontre de pays « économiquement insignifiants » pour les États-Unis[37]. Elles étaient même employées à cette époque à des fins économiques comme dans le cas du Chili en 1965, où l'enjeu des sanctions imposées à Santiago était de faire baisser le prix du cuivre. À neuf reprises également, les sanctions américaines ont été imposées parce que des États avaient exproprié des entreprises américaines. Cela concernait notamment le Brésil, le Chili, Cuba, l'Éthiopie et l'Iran.

Après le 11-Septembre, l'administration Bush renforce les moyens et les pouvoirs de l'OFAC mais c'est sous l'administration de Barack Obama que tout le poids de l'économie américaine sera exploité pour rendre les sanctions aussi efficaces que possibles.

1- Les motifs de la politique de sanctions

[37] Rathbone M., Jeydel P., Lentz A. (2013), *Sanctions, sanctions everywhere: Forcing a path through complex transnational sanctions law*, Georgetown Journal of International Law vol.44.

Les sanctions américaines et les tentatives américaines d'imposer des sanctions multilatérales et internationales ont constitué une composante importante de la politique étrangère américaine depuis des décennies. Dans le plan de paix des États-Unis en 1918, le Président américain Woodrow Wilson avait prévu une nouvelle doctrine de sanctions économiques. Jusqu'alors, ces sanctions étaient employées essentiellement juste avant un conflit afin d'affaiblir l'adversaire et non pas comme un instrument de coercition et d'incitations aux changements destiné à éviter un conflit armé.

Cette politique des sanctions a évolué au fil du temps depuis la guerre froide à nos jours, devenant toujours plus ciblée et s'adaptant aux évolutions d'une situation générale (internationalisation de l'économie et la mondialisation) et de la situation particulière du pays et des parties prenantes visées. Dans le cas iranien par exemple, dans les années 1980 et 1990, les sanctions avaient pour objectif de limiter le pouvoir stratégique de ce pays au Moyen-Orient. Depuis le milieu des années 2000, les sanctions américaines visent à obliger l'Iran à ce que son programme nucléaire ne soit destiné qu'à des fins civiles. La communauté internationale s'est associée à ce régime de sanctions impulsé par les États-Unis à partir de 2010. Depuis 2015, le processus de levée des sanctions devient un instrument d'incitation mais aussi de repositionnement de l'Iran dans la région et face à l'Arabie saoudite.

Ce dernier aspect signe d'ailleurs la plus récente évolution des sanctions américaines, marquant une rupture initiée par Barack Obama par rapport à ces prédécesseurs. La sanction économique et financière y devient un axe central de la politique étrangère, dont les moyens d'action sont affinés et renforcés autour à la fois de l'imposition de ces sanctions mais aussi de leur levée. Ce dernier aspect est toutefois encore en devenir subissant nombre d'aléas et de difficultés dans le cadre de sa mise en place aux États-Unis mais aussi à l'étranger.

Lorsque l'administration Obama, dans ses premières années, renforce les sanctions à l'encontre d'un certain nombre d'acteurs (Iran, narcotrafiquants, islamistes, Birmanie etc.), cela est plutôt considéré comme un choix politique discutable par les experts de ces questions. Les sanctions sont en effet perçues à cette époque comme totalement improductives[38] : Cuba subit des sanctions économiques depuis des décennies et rien n'a changé sur le plan politique alors même que la population locale en subit très durement les effets. Dans ce contexte, et alors que plusieurs raisons peuvent être invoquées pour expliquer ce recours renouvelé aux sanctions, il apparaît que c'est surtout le coût et les résultats très discutables des opérations militaires extérieures qui ont influencé cette

[38] Pape, R.A. (1998), 'Why Economic Sanctions Still do not Work", *International Security* 23(1): 66-77.

nouvelle orientation politique. L'un de nos interlocuteurs nous expliquait que les sanctions sont alors présentées comme un instrument, certes à l'efficacité discutable, mais au coût[39] presque nul et en tous les cas bien moindres que l'envoi de centaines de milliers de soldats américains en Afghanistan, en Irak ou sur un théâtre d'opération extérieur.

Le secrétaire d'État au Trésor américain déclarait lors d'une récente intervention à la *Carnegie Endowment for International Peace* à Washington que « les sanctions économiques sont devenues un instrument clé et puissant pour poursuivre des objectifs de politique étrangère clairs et coordonnés. Elles sont des outils intelligents pour des situations où la diplomatie seule est insuffisante mais la force militaire ne peut pas être la bonne réponse »[40].

Pour donner un ordre d'idée de ces évolutions, il suffit de rappeler que le nombre de programmes de sanctions économiques gérées par l'OFAC est de 37 en 2016. Il n'était que de 26 en 1998 alors même que le Président Bill Clinton était à l'époque critiqué pour avoir employé trop largement l'instrument, jugé inefficace, des sanctions économiques.

2- Principes et mécanisme politique des sanctions économiques et financières

L'*International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)*[41] de 1977 (la dernière révision date de 2006) encadre la plupart des programmes de sanctions aux États-Unis. Le programme cubain en est une exception puisqu'il relève du *Trading with the Enemy Act* (TWEA)[42] de 1917. Les sanctions à l'encontre de la Corée du Nord ont été intégrées au IEEPA depuis 2008. Ce IEEPA donne toute autorité au Président des États-Unis, une fois l'état d'urgence déclaré, pour imposer des sanctions. Les menaces qui peuvent conduire à déclencher cet état d'urgence doivent remettre en question la politique étrangère, la sécurité nationale ou l'économie américaine. Le Président exploite ce droit en prononçant des *Executive orders* pouvant imposer toutes les mesures qu'il juge nécessaire pour préserver les intérêts des États-Unis depuis l'engagement des forces armées à l'imposition de sanctions économiques ou financières.

[39] Par coût, il faut entendre coût humain, politique et bien sûr financier, élément fondamental dans un contexte de *shutdown.* À deux reprises en effet depuis 2008, en 2010 et 2013, les activités gouvernementales ont été arrêtées aux Etats-Unis car le parce que le plafond de la dette publique était atteint et faute d'un accord du Congrès pour relever le plafond de la dette, l'administration n'avait plus d'argent) mais aussi, bien sûr, coût humain ou politique.
[40] Déclaration du 30 mars 2016, citée par Harrell P. E., Rosenberg E. (2016), The next generation of sanctions, a strategy of Coercitive Economic Policy for the Next President, Paper for the Next President, Center for a New American Security, September 2016.
[41] IEEPA, https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/ieepa.pdf
[42] TWEA, https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/twea.pdf

Le Congrès des États-Unis peut toutefois aller plus loin et adopter des lois spécifiques qui renforcent les sanctions prévues par l'exécutif. C'est le cas de l'*Iran Threat Reduction and Syrian Human Rights Act* (ITRA)[43] de 2012 qui, entre autres choses, impose au Président d'élargir le périmètre des sanctions en vigueur contre l'Iran aux filiales étrangères des entreprises américaines. À l'instar du Président, le Congrès peut également faire évoluer les sanctions qu'il prononce. Ce fut, par exemple, le cas en 2010 lorsque le *Comprehensive Iran Sanctions Accountability and Divestment Act* (CISADA)[44] est venu amender le *Iran and Libyan Sanction Act* de 1996.

Il existe deux types de sanctions : des sanctions primaires qui s'appliquent à toutes les personnes américaines et des sanctions secondaires qui touchent les personnes non-américaines. Ce sont ces dernières sanctions qui sont considérées comme extraterritoriales. L'application de ces sanctions est relativement rare et ne concerne que 3 programmes de sanctions sur les 37 appliqués par l'OFAC. Il est en effet particulièrement compliqué, même pour les États-Unis, de surveiller et de poursuivre des entreprises étrangères. Des sanctions secondaires ont été imposées dans le cadre du dernier programme de sanctions à l'encontre de l'Iran et furent les premières levées. Elles sont, en effet, la plupart du temps ajoutées au programme de sanctions au travers d'un *Executive order* de la présidence et donc levées par ce même canal.

L'IEEPA prévoit qu'en cas de violation du régime de sanctions américaines, les contrevenants peuvent écoper d'une amende allant de 250 000 dollars à plusieurs millions de dollars, d'une révocation de leurs licences d'exportation accordées par l'OFAC et d'une peine de prison pouvant atteindre 20 ans. En outre, l'engagement de poursuites pour violation des sanctions entraîne généralement, une série de poursuites complémentaires par d'autres agences publiques américaines et donc la multiplication des condamnations et des peines prononcées. C'est ce qui est arrivé à la banque BNP-Paribas il y a trois ans.

3- Les acteurs des sanctions

Les sanctions peuvent provenir à la fois de l'exécutif et du législatif. Leurs modes d'action sont différents mais les enjeux restent les mêmes. On impose des sanctions, soit pour éviter un conflit, soit pour réduire un risque, soit pour éliminer une menace. La complexité du régime américain des sanctions provient aussi des multiples canaux permettant à la fois l'imposition et la mise en œuvre des sanctions. Sont ainsi directement concernés par cela plusieurs acteurs : le Congrès, le Président, le

[43] ITRA, https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/hr_1905_pl_112_158.pdf
[44] CISADA, https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/hr2194.pdf

Department of State, ou *Department of Treasury* mais aussi les différents États américains.

- Le Congrès des États-Unis

Le Congrès rédige les lois et les adopte. Il peut donc légiférer sur les sanctions. Le Congrès est généralement plus sévère que la Présidence en matière de sanctions et il intervient dans la plupart des cas quand il considère que le Président ne sanctionne pas alors qu'il le devrait ou lorsqu'il estime que les sanctions imposées par la Présidence ne sont pas assez sévères. Ce fut le cas de Ronald Reagan dans le cadre de sanctions contre l'Iran ou l'Union soviétique au début des années 80. Alors que l'instrument de sanction était jugé peu efficace par l'administration Reagan, qui l'employait donc assez peu, le Congrès n'était pas de cet avis. Cette différence de positionnement peut très clairement créer des tensions, qui sont particulièrement exacerbées lorsque la majorité au Congrès diffère de celle du Président. Notons que les sanctions russes actuellement en vigueur ne font pas l'objet d'une loi votée par le Congrès.

- Le Président

Le Président décide de la mise en œuvre des sanctions. Il peut le faire sans l'aval du Congrès à condition de déclarer l'état d'urgence pour une situation donnée. Il se place alors dans le cadre de l'IEEPA et est donc libre pour prononcer des sanctions. C'est ainsi, par exemple, le cas des sanctions russes, imposées en coopération avec les Européens. Le Président possède également une certaine latitude dans l'application des lois votées par le Congrès et peut donc adapter les sanctions en fonction de ses choix politiques une fois que le Congrès a imposé des sanctions par la voie législative. Suivant les cas, il charge soit le *Department of State*, soit le *Department of Treasury* de mettre en œuvre ces sanctions.

- Le *Department of State* et le *Department of Treasury*

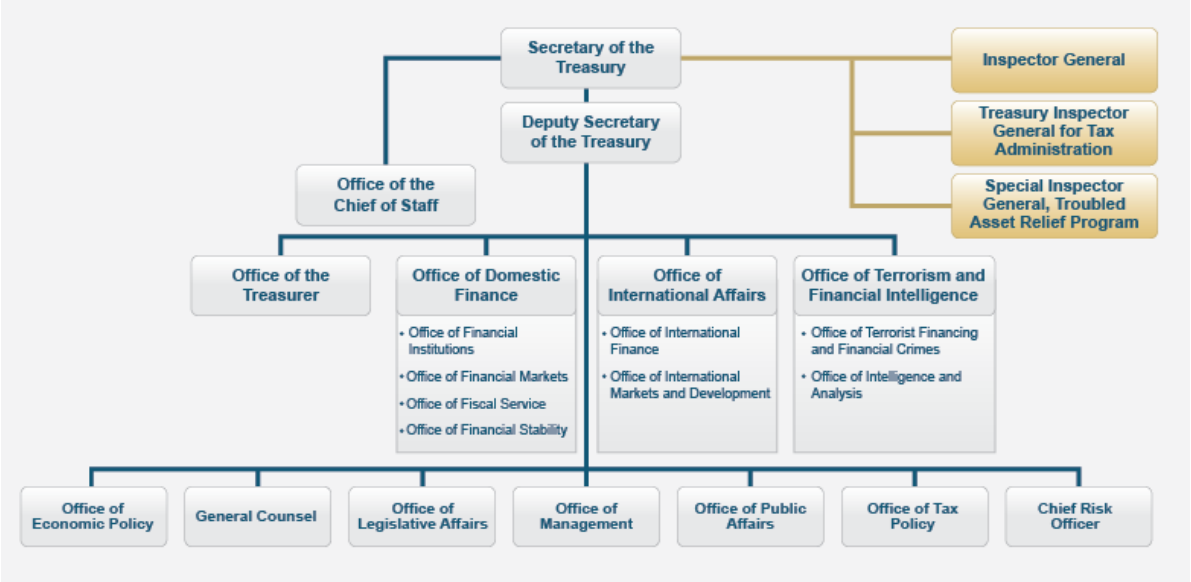
Lorsque le Président décide de la nécessité d'imposer des sanctions, il demande soit au *Department of State* (DoS), soit au *Department of Treasury* (DoT) de mettre en place ces mesures. Le DoS est chargé des embargos sur les armes et sanctions militaires. Il n'intervient aucunement sur les sanctions économiques sauf pour faire appliquer l'extraterritorialité de certains programmes de sanctions ou à employer ses services sur

place pour assurer une veille des sanctions économiques imposées. Dans ce cas, il s'agira de la mission du *Bureau of International Security and Nonproliferation* (ISN)[45].

Quant au DoT, il a, en revanche, toute la responsabilité de la mise en œuvre et de la gestion des sanctions économiques et financières et plus précisément l'*Office of foreign assets control* (OFAC).

- L'*Office of Foreign Assets Control* ou OFAC

La participation du Département du Trésor dans les sanctions date de la guerre anglo-américaine de 1812 dans le cas des sanctions contre la Grande-Bretagne. La Division de contrôle des avoirs étrangers, ancêtre de l'OFAC, a été créée en 1950 peu après l'entrée de la Chine en Corée. Elle est devenue l'OFAC le 15 octobre 1962. L'OFAC dépend du *Office of Terrorism and Financial Intelligence*. Elle emploie aujourd'hui plus de 170 personnes qui gèrent les 37 programmes de sanctions des États-Unis.



Il est aisé de comprendre au vu de l'évolution des sanctions, tout le poids pris par l'OFAC ces dernières années. Elle est souvent considérée comme l'une des agences ayant le plus de pouvoir dans l'administration américaine. C'est en tous les cas le constat que dressait Mark Dubowitz, directeur exécutif de la Foundation for Defense of Democracies, devant la Commission des affaires étrangères du Sénat : "*OFAC is probably one of the most powerful government agencies no one's ever heard of*"[46]. Il reprenait en cela un argument

[45] Executive Order 13382, "Blocking Property of Weapons of Mass Destruction Proliferators and Their Supporters";
[46] The Iran Nuclear Agreement: One Year Later, *Testimony for Senate Committee on Foreign Relations*, 14th July 2016

déjà explicité par Juan Zarate, un ancien directeur du bureau du trésor en charge du contre-terrorisme pendant la présidence de Georges W. Bush qui écrivait à propos de l'OFAC : "*the most powerful yet unknown agency in the U.S. government*"[47]. Chargée par le Président de mettre en œuvre les sanctions, elle est, en effet, habilitée à interpréter les lois et les *Executive orders.* Elle dispose également du droit d'imposer des amendes parfois colossales en cas de non-respect des sanctions. En 2014, par exemple, c'est l'OFAC qui a imposé une amende de plusieurs milliards à la banque française BNP-Paribas pour violation du régime des sanctions envers des « États voyous ».

L'OFAC est divisée en 5 bureaux :

- Le bureau politique (*Policy office*) se charge de la mise en place des nouveaux programmes de sanctions et de la coordination avec l'extérieur (Présidence, Congrès, DoS et autres…). Il fait aussi le point sur l'application des sanctions, identifiant les difficultés de transposition et les bonnes pratiques ;
- Le bureau du suivi global (*Office of Global Targeting* (OGT)) est en charge du suivi et de la veille sur les sanctions. C'est l'unité de renseignement de l'OFAC pour la plupart des régimes de sanctions qui en dépendent. Il dispose donc de moyens très importants pour traquer et suivre l'ensemble des entités domestiques ou étrangères supposées appliquer les sanctions ;
- Le bureau de la conformité et des licences est à la fois en charge de la mise en œuvre pratique des sanctions et publie dans ce cadre les différents guides nécessaires à cela (*Economic Sanctions Enforcement Guidance*), de l'instruction des demandes de licences et de l'octroi des licences nécessaires aux entreprises pour réaliser une transactions commerciale ou financières avec un pays ou une entité sanctionné ;
- Le bureau des affaires juridiques (*Office for Regulatory Affairs*) transpose les *Executive orders* pour permettre leur application et mise en œuvre au niveau du droit ;
- Le bureau technique (*Technical Office*) est chargé de la *Specially Designated Nationals List* (SDN), c'est-à-dire la liste des entités sanctionnées, estimées à environ 15 000 entrées (voir *infra*). Ce bureau travaille en étroite collaboration avec le bureau du suivi global.

    - Les États de la fédération américaine

Enfin, les États américains peuvent également imposer des sanctions économiques et financières. Toutefois, depuis le jugement de la Cour suprême « *Crosby versus National*

[47] Zarate J. C. (2013), *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare,* Public affairs editions

Foreign Trade Council[48] » en 2000, les sanctions locales ou provenant des États sont préemptées par les sanctions fédérales et les législations locales doivent le cas échéant se mettre en conformité.

4- Moyens mis en œuvre et évolution des sanctions : les sanctions financières.

Dans l'application de sanctions économiques, l'OFAC agit pour empêcher toutes les « transactions interdites ». Elle a alors la possibilité d'administrer et d'appliquer ces sanctions en utilisant le blocage des actifs financiers ou par des restrictions commerciales. L'OFAC dispose toutefois de la possibilité d'accorder des dérogations à ces interdictions. Les entreprises qui le souhaitent doivent donc demander une licence, soit générale pour certaines catégories d'opérations, soit spécifique délivrée au cas par cas.

Les sanctions étant le plus souvent ciblées, l'OFAC publie toutes les deux semaines, la *Specially Designated Nationals List* (SDN) remise à jour. Le site de l'OFAC estimait qu'en février 2017, la SDN List répertoriait environ 16 000 entrées issues de 161 pays ou régions. Parmi ceux-ci, 119 entrées concernaient des aéronefs et 59 entrées des navires. Les entrées restantes désignaient directement des individus et organisations. Pour autant, il reste difficile d'estimer le nombre de personnes réellement listées, un individu ou une entité pouvant faire l'objet de plusieurs entrées, chaque personne étant enregistrée sous tous les noms sous lesquels elle est connue.

Au 23 février 2017, la dernière publication de la SDN List par l'OFAC représentait, en version pdf, 1023 pages.

La SDN *List* est aussi consultable en fonction des types de personne ou de programme de sanctions. Il existe ainsi une liste *Specially Designated Global Terrorist* (SDGT) désignant les personnes soupçonnées d'être impliquées dans des activités terroristes ou la *Iranian Transactions and Sanctions Regulations* (ITSR) dans le cas des personnes ciblées par les sanctions en Iran. Toutes ces listes sont régulièrement mises à jour à la demande du Président ou du Congrès dans le cadre de l'évolution des sanctions. Elles peuvent aussi être modifiées à la demande de personnes figurant sur la liste et estimant qu'elles ne devraient pas y être. Ces personnes sont retirées de la liste si les faits invoqués et l'enquête menée par le bureau de conformité démontrent la validité des arguments avancés.

[48] Crosby vs National Foreign Trade Council, 2000, https://www.law.cornell.edu/supct/html/99-474.ZO.html

Il est, par conséquent, interdit, pour toute entité américaine, de faire affaire avec les personnes inscrites sur ces listes où qu'elles soient. Cela concerne non seulement les transactions commerciales mais aussi financières. Nous avons déjà évoqué les avantages de ce ciblage extrême des sanctions américaines. Son plus gros inconvénient est probablement, sa complexité liée à sa taille et à sa mise à jour permanente.

La tendance actuelle est à la généralisation des sanctions financières. L'OFAC dispose, à travers l'*Office of Global Targeting* (OGT), du pouvoir de suivre et contrôler l'ensemble des transactions financières en dollars. L'OGT est organisé par aire géographique ou cible des sanctions (par exemple « *narcotics trafficking* » ou « *Afghanistan-Pakistan region* »)[49]. C'est après les attentats du 11 septembre 2001 que le Président George W.Bush autorise l'OFAC et le département du Trésor à poursuivre les terroristes et ceux qui les soutiennent par des sanctions qui les isolent du système financier mondial.

B- La question de l'efficacité et/ou de la performance des sanctions

Par le passé, les sanctions ont souvent été jugées peu efficaces. Hufbauer et Schott, grands spécialistes de ces questions estiment toutefois que l'efficacité des sanctions doit s'apprécier au cas par cas. Sur le fond expliquent-ils, évaluer l'efficacité des sanctions suppose de déterminer ce que l'on entend par « efficacité ». S'il est question d'atteindre le but économique fixé, c'est, la plupart du temps, le cas. Toutefois, la question reste de déterminer si ces sanctions font réellement plier le gouvernement visé ou au contraire, prolonge son obstination. Les auteurs considèrent néanmoins que les sanctions américaines peuvent être très efficaces comme à l'encontre des narcotrafiquants colombiens dans les années 1990 ou d'Al-Qaïda dans les années 2000. Cela pousse à considérer que les sanctions à l'encontre d'entités non-étatiques sont plus efficaces que les sanctions contre des États.

[49] Rubenfeld S., *OFAC Rises as Sanctions Become A Major Policy Tool,* The Wall Street Journal, February 5, 2014

1- *L'état du débat sur cette question*

En 1997, la *Heritage Foundation* dressait un bilan assez critique des sanctions économiques, expliquant qu'entre 1914 et 1990, plus de 116 programmes de sanctions furent imposés par les États-Unis et qui n'eurent aucun effet dans 66% des cas et des effets très discutables dans les autres. Les exemples de l'Afrique du Sud ou de Cuba étaient les plus souvent cités pour illustrer cette absence d'efficacité.

Plus récemment pourtant, l'évolution des sanctions a conduit à un meilleur ciblage de celles-ci et à des effets jugés plus probants. Ainsi, dans l'un de ses récents rapports, K. Katzman explique que « durant la période 2010-2013, les sanctions ont gravement porté préjudice à l'économie iranienne et ont contribué à la décision de l'Iran d'accepter le *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA). Les sanctions et les pressions diplomatiques connexes ont contribué à ce que les exportations iraniennes de pétrole brut chutent d'environ 2,5 millions de barils par jour à partir de 2011. L'effet de cette réduction du volume des exportations a été encore aggravé par la baisse des prix du pétrole. »[50]

Le sous-secrétaire d'État du Trésor pour le terrorisme et le renseignement financier, bureau dont dépend l'OFAC, expliquait que « nous avons pu nous éloigner des instruments lourds et mal adaptés de pouvoir économique traditionnel. Chacun de nous dans cette salle se rappelle comment les sanctions ont rarement créé une pression significative. Les sanctions qui mettent l'accent sur les mauvais acteurs dans le secteur financier se révèlent beaucoup plus précises et beaucoup plus efficaces que les sanctions commerciales traditionnelles[51] ».

2- *La prise en compte des conséquences des sanctions du pays sanctionné*

Emma Ashford du CATO Institute explique que les conséquences des sanctions pour le pays qui subit la sanction sont prises en compte parce qu'elles participent de l'efficacité de la sanction en tant que telle. Ainsi, dans le cas de la Russie, c'est surtout l'industrie gazière qui était visée car elle constitue plus de la moitié des ressources financières de l'État russe. Pour autant, alors que les sanctions américaines et européennes n'ont pas fait plier les autorités russes, elles pèsent par le biais de leurs conséquences économiques sur la population russe. E. Ashford constate que cet aspect est insuffisamment pris en compte par l'administration américaine alors qu'il peut devenir une source de problèmes. Ce point constitue, pour elle, l'une des principales limites des

[50] Katzmann K. (2016), *Iran Sanctions*, Congressional Research Service Report 7-5700, May 2016
[51] Feaver P., Lorber E., Understanding the limits of sanctions, Brookings Institution, 27 juillet 2015

sanctions et même les sanctions ciblées, bien que plus efficaces, en souffrent comme les sanctions générales. Les victimes directes des sanctions sont toujours les populations quand les personnes visées arrivent à contourner ces sanctions.

Dans le cas de la Russie, les sanctions ont conduit à une réduction des dépenses de santé et d'éducation. La chute du rouble a fortement pénalisé le pouvoir d'achat de la population et la demande de conversion de la dette en rouble a fragilisé le système bancaire russe. La population subit également l'augmentation des prix des denrées alimentaires suite aux mesures de rétorsions russes envers les importations agricoles européennes.

3- La prise en compte des conséquences des sanctions pour le pays qui les impose

Les conséquences économiques des sanctions sur les intérêts économiques américains sont très rarement évaluées. Deux arguments peuvent expliquer cela :

- Si les sanctions relèvent de la politique étrangère, leurs conséquences économiques ne doivent pas empêcher l'application de cette politique ainsi que la préservation de la sécurité nationale ;
- L'économie américaine absorbe aisément les conséquences des sanctions, qui pèsent relativement peu, surtout au regard des pays sanctionnés. Seules les sanctions à l'encontre de l'Iran, ont pu avoir de réelles conséquences, à l'aune des intérêts des entreprises américaines sur place.

Une étude menée par la Heritage Foundation en 1997 estimait pourtant que les sanctions américaines avaient coûté, en 1995, entre 15 et 19 milliards de dollars d'exportations perdues aux États-Unis, soit l'équivalent de 200 000 emplois qualifiés et 1 milliard de dollars de salaires non distribués[52].

Il apparaît ainsi que l'effet des sanctions imposées par les États-Unis sur sa propre économie semble très limité. Toutefois, les conséquences sectorielles ne sont pas nulles. Le secteur touristique, par exemple, a été aux États-Unis largement pénalisé par les sanctions cubaines. Dans le cas de l'Iran, les sanctions vont affecter durablement les entreprises américaines et la levée des sanctions pourrait profiter d'abord aux entreprises européennes. Ceci est d'autant plus vrai que ce sont essentiellement des

[52] Report International Economies, "A user's guide to economic sanctions", 25 juin 1997, http://www.heritage.org/research/reports/1997/06/a-users-guide-to-economic-sanctions

sanctions primaires (donc à l'encontre des « personnes américaines ») qui ont été maintenues.

Enfin, avec la généralisation des sanctions financières, les banques et les marchés financiers sont les plus concernés et donc les plus touchés par ces sanctions. Dans le cas russe par exemple, les banques américaines sont directement impactées. Non seulement certaines sont engagées en Russie, même si c'est moins le cas que pour les banques européennes mais, surtout, elles ont dû geler des millions de dollars suite à l'imposition de sanctions. Cela est très difficile à gérer pour les banques puisqu'il s'agit d'avoirs détenus par des individus et le risque qu'elles soient en faute par rapport à ces sanctions est important, pouvant entraîner un coût potentiellement élevé comme le démontrent les exemples de la banque hollandaise ABN AMRO ou de BNP-Paribas.

Maîtrisant, qui plus est, encore assez mal le régime des sanctions et les canaux de transmission des sanctions financières, les banques ont tendance à avoir une attitude conservatoire pour éviter de se mettre dans une situation préjudiciable. On le voit avec la levée des sanctions iraniennes pour lesquelles les banques européennes sont très réticentes à financer des projets en Iran. Ce n'est pas le programme de sanctions à l'encontre de ce pays qui est visé mais les conséquences de l'exclusion des banques iraniennes de marchés financiers plus contrôlés et mieux régulés ces dernières années qui posent problème. Les banques iraniennes ne sont pas en conformité avec les règles du GAFI ou de la SEC américaine.

4- La question de l'extraterritorialité et ses enjeux.

La question de l'extraterritorialité de certaines lois américaines est souvent l'objet de débats, parfois houleux aux États-Unis, comme à l'étranger. Les régimes des sanctions sont directement visés par ces critiques car en imposant des sanctions secondaires, c'est-à-dire à l'encontre des personnes non-américaines, il possède une dimension extraterritoriale très claire.

L'un des reproches souvent adressés au système américain repose sur l'idée qu'il y aurait dans ce pays une collusion entre l'administration et les entreprises américaines. Cette idée n'est pas infondée tant il a été mis en évidence à plusieurs reprises combien le gouvernement des États-Unis avait pu instrumentaliser sa politique étrangère au service des intérêts économiques du pays (cas du Chili par exemple). Toutefois, l'instrumentalisation reste plus politique qu'administrative. Ce qui est mis en cause aujourd'hui à travers les débats sur l'extraterritorialité relève davantage de l'administration et, en particulier, de la justice américaine.

Dans ce contexte, plusieurs facteurs plaident pour en douter. Parmi eux, on peut citer la responsabilité pénale des fonctionnaires américains en cas d'échanges d'informations sur leurs dossiers avec certaines personnes mais aussi le fait que les amendes sont aussi, voire avant tout, infligées aux entreprises américaines. La plus grosse amende américaine jamais prononcée était de 16 milliards de dollars, à l'encontre de Bank of America.

Il est intéressant de regarder l'organigramme de l'OFAC qui, au Trésor, dépend du département d'intelligence économique, sécurité et lutte contre le terrorisme. On n'est pas ici sur la défense des intérêts économiques américains mais bien sur des questions de politique étrangère et de sécurité. C'est un reproche souvent fait à l'OFAC par les entreprises américaines et force est de constater combien à la question des intérêts économiques privés mis en difficulté par les sanctions n'étaient pas une source de préoccupation, certaines personnes de l'OFAC ayant même du mal à comprendre la question.

En revanche, il est vrai que face à la complexité et surtout la complexification du système américain de sanctions, les entreprises américaines restent mieux armées que les entreprises européennes. Elles connaissent mieux le système et le comprennent. La *compliance* est une vision très spécifique de la transposition du droit américain et ne fait pas partie des cultures juridiques de tous les pays. Les entreprises américaines savent donc s'entourer des meilleurs experts, souvent de cabinets d'avocats ayant recrutés des anciens de l'OFAC. Pour une entreprise étrangère, il va donc être plus difficile d'appréhender ces questions complexes.

Plus globalement, les institutions financières sont particulièrement fragilisées par le rôle central joué par la finance américaine. Les États-Unis sont incontournables dans ce domaine, aucune banque ne peut totalement s'exclure du marché américain comme peut en témoigner l'affaire de la Deutsche Bank et celle des *subprimes*. Cette banque allemande est d'ailleurs mise en cause sur la violation des sanctions ou pour des affaires de corruption. Une vraie question pourrait se poser à l'avenir avec la montée en puissance de l'euro dans les transactions internationales. Cela pourrait changer la donne au niveau du rapport de force entre régimes de sanctions européens et américains et pourrait obliger les États-Unis à réviser leur politique en la matière.

Des préoccupations se sont récemment exprimées dans la presse ou au sein des *think tanks* américains à propos de cette instrumentalisation de la puissance économique

américaine à des fins politiques[53]. En effet, certains craignent les réactions de la Russie ou de la Chine qui pourraient au mieux s'adapter et proposer des alternatives aux entités pénalisées par les sanctions américaines, au pire prévoir des mesures de rétorsions pour pénaliser en retour les entreprises américaines.

[53] Bloomberg News, 19 octobre 2016

CHAPITRE 4 - LES RÉGIMES DE SANCTIONS MULTILATÉRALES

Instruments de coercition, mais permettant aussi un retour à la table des négociations, les sanctions peuvent être mises en œuvre par 2 types de protagonistes. Il s'agit soit de mesures édictées par un seul État (cas de sanctions que l'on appelle unilatérales), soit par plusieurs États ou via une organisation régionale ou internationale. C'est le cas des sanctions prises sous l'égide de l'Organisation des Nations unies (ONU), des mesures restrictives prises par l'Union européenne mais aussi, par exemple de sanctions adoptées par l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Ouest africain (ECOWAS).

Bien qu'elles n'aient pas la même origine, les sanctions unilatérales et multilatérales sont souvent complémentaires, venant ainsi renforcer l'impact des sanctions sur les pays ou entités visés. Ce fut notamment le cas des sanctions irakiennes au début des années 1990 qui constituaient le régime de sanctions le plus sévère qu'ait jamais imposé l'ONU et précédé par des sanctions d'organisations régionales, de l'Union européenne, des États-Unis, du Royaume-Uni, de la Suisse, de l'Australie et du Canada. Comme illustré par le tableau ci-dessous :

- L'Union européenne et les États-Unis sont de loin les entités sanctionnant le plus ;
- Les États-Unis imposent des sanctions en amont des décisions de l'ONU puis exercent la pression liée à leur position de membre permanent du Conseil de sécurité pour élargir les sanctions à un cadre multilatéral ;
- Les autres États semblent sanctionner a posteriori, une fois les sanctions onusiennes prononcées ;
- Les sanctions régionales restent le fait d'un petit nombre d'organisations régionales et largement dominées par l'Union européenne.

Sanctions pré existantes avant l'imposition de sanctions par l'ONU ou imposées suite à ces sanctions ONU (données 2013)

	Présence de sanctions		Absence de sanctions	
	Nombre	%	Nombre	%
Sanctions régionales préexistantes	46	76.7	1	3.2
UE	42	72.4	4	6.5
Union africaine	1	1.6	4	6.5
OAS (organisation des États américains)	1	1.6		
ASEAN	0	0		
ECOWAS	11	19.3	5	8.1
Sanctions unilatérales nationales pré existantes	38	63.3	2	3.2
États-Unis	38	63.3	2	3.2
Royaume-Uni	10	32.1	6	9.7
Autres	7	12.7	7	11.3
Sanctions entre pays voisins	34	54.8		

Source: Targeted Sanctions Consortium (2013), The Effectiveness of United Nations Targeted sanctions

Dans ce chapitre, nous concentrerons donc notre analyse sur les deux types de sanctions multilatérales les plus importantes : les sanctions prises sous l'égide de l'Organisation des Nations unies et les mesures restrictives prises par l'Union européenne.

I- LES SANCTIONS PRISES SOUS L'EGIDE DES NATIONS UNIES

Les sanctions prononcées par le Conseil de sécurité des Nations unies relèvent du Chapitre VII de la Charte de l'Organisation. Le recours aux sanctions est prévu par l'article 41 de ce chapitre, qui dispose que « le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques[54]». La sanction est donc perçue et présentée comme une mesure coercitive mais visant à assurer le maintien de la paix et de la sécurité.

[54] Charte des Nations unies, http://www.un.org/fr/charter-united-nations/

Les sanctions sont décidées, mises en place et surveillées par le Conseil de sécurité. Leur adoption suppose que 9 des 15 membres acceptent l'imposition de cette mesure en vertu de l'article 27 de la Charte des Nations unies et qu'aucun des 5 membres permanents n'impose son veto. Pour cette raison, elles sont généralement considérées comme le seul régime de sanctions « légitime » puisqu'elles sont imposées dans un cadre multilatéral et basé sur des textes fondateurs de l'ONU comme la Charte des Nations unies. C'est à ce titre qu'en 2015 la Russie a pu livrer des missiles à l'Iran dans le respect de l'embargo des Nations unies mais en violation des sanctions américaines, la Russie n'étant par définition pas tenue de respecter ces dernières.

Les premières sanctions imposées par l'ONU ont été celles à l'encontre de la Rhodésie du Sud (ex Zimbabwe) en 1966 dans le cadre de la condamnation de la déclaration unilatérale de l'indépendance de ce pays par la minorité blanche alors en place[55]. Elles ont été suivies par un régime de sanctions à l'égard de l'Afrique du Sud en 1977. La fin de la guerre froide a coïncidé avec la multiplication de ces régimes, dans des situations de plus en plus variées : intervention dans le cadre d'un conflit armé, lutte contre la prolifération d'armes de destructions massive, déblocage d'un processus politique, lutte contre les trafics d'armes ou le terrorisme, empêcher la violation des droits de l'homme etc. Depuis 1966, ce sont 25 régimes de sanctions qui ont été mis en place par le Conseil de sécurité : Rhodésie du Sud, en Afrique du Sud, en ex-Yougoslavie, en Haïti, en Iraq, en Angola, en Sierra Leone, en Somalie, en Érythrée, au Libéria, en République démocratique du Congo, en Côte d'Ivoire, au Soudan (2), au Liban, en République populaire démocratique de Corée, en Iran, en Libye (2), en Guinée-Bissau, en République centrafricaine et au Yémen, ainsi que contre Al-Qaida et les Taliban (2)[56]. En 2016, 13 régimes de sanctions sont encore en vigueur[57]. Chacun régime est administré par un comité des sanctions présidé par un membre non permanent du Conseil de sécurité. Les comités des sanctions sont épaulés dans leurs travaux par 9 groupes de suivi, équipes de contrôle et groupes d'experts.

A- La gestion des sanctions onusiennes

Les résolutions du Conseil de sécurité décidant de la mise en place de sanctions sont des décisions qui s'imposent aux États membres.

[55] Résolution 221 du Conseil de sécurité des Nations unies, 9 avril 1966, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/221(1966)&Lang=E&style=B
[56] Organisation des Nations unies, https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/information
[57] 13 régimes de sanctions sont encore en vigueur à l'encontre de à l'encontre de Daech et Al-Qaïda, la Corée du Nord, l'Irak, le Liban, la Libye, la République démocratique du Congo, la Somalie et Erythrée, le Soudan, l'Afghanistan, le Soudan du Sud, l'Yémen, la République centrafricaine.

Les sanctions onusiennes sont, depuis la fin des années 1990 exclusivement des sanctions ciblées, c'est-à-dire visant certains individus ou entités, des biens et secteurs d'activité spécifiques. Cette évolution des sanctions visait à en limiter les conséquences sanitaires et humanitaires sur les populations mais elle entraîne aussi une difficulté accrue dans le contrôle de l'application de ces mesures. C'est dans ce contexte qu'ont été généralisés les comités des sanctions et qu'ont été créés les groupes d'experts.

Les comités de sanctions et les groupes d'experts sont des dispositifs clés de la mise en œuvre des sanctions. Le Conseil de sécurité est l'organe en charge de l'imposition et de la gestion des sanctions et il s'appuie presque systématiquement sur un comité des sanctions pour en assurer le suivi. Ce dernier réunit tous les États membres du Conseil et a généralement 3 grandes fonctions :

- La désignation des personnes, entités ou biens visés par les sanctions ou, au contraire, ceux qui peuvent être rayés de la liste des sanctions ;
- La surveillance et la mise en œuvre des sanctions par la collecte des informations transmises par les États membres et la réalisation d'une veille sur les conséquences économiques, politiques ou humanitaires des sanctions, ainsi que la gestion des exemptions ;
- L'information relative aux modalités d'application des sanctions en répondant aux questions posées par les États sur la mise en œuvre des sanctions et la publication de directives générales interprétant les sanctions prononcées par le Conseil de sécurité.

Le Conseil de sécurité, comme les comités des sanctions peuvent, si le régime de sanctions le prévoit, s'appuyer sur le travail d'un groupe d'experts indépendant. Les membres du groupe sont désignés par le Secrétariat des Nations unies et sont en charge de surveiller l'application des sanctions, l'évolution de la situation dans le pays sanctionné au regard des sanctions et des objectifs initiaux. Ils peuvent alors formuler des recommandations pour améliorer l'efficacité du régime au travers de rapports généralement publics.

B- L'évolution vers des sanctions ciblées

La première étude à mettre en évidence l'impact des sanctions sur les populations a été réalisée par le sociologue norvégien Johan Galtung en 1967 ouvrant ainsi un débat sur cette question au sein même des Nations unies. Cette réflexion sera marquée par deux étapes. D'une part, la crise haïtienne de 1993 amènera le Conseil de sécurité a adopté pour la première fois des sanctions financières plus ciblées sur la junte militaire ayant pris le pouvoir. D'autre part, c'est face au désastre humanitaire ayant suivi le régime de sanctions à l'encontre de l'Irak au début des années 1990 (sanctions générales ou

« comprehensive sanctions ») qui pousse l'Organisation, à partir de 1995, à mener une étude sur cette question. Les conclusions préconisent alors la généralisation de sanctions ciblées contre des individus ou des entités, publiques ou privées ou des produits spécifiques (biens à double usage, armements, pétrole ou matières premières, avoirs financiers etc.)58. L'Ambassadeur britannique de l'époque, David Hannay suggère de privilégier à l'avenir les sanctions ciblées ou « smart sanctions » qui, bien que plus compliquées à contrôler, ont, en retour, des conséquences moins dramatiques et une efficacité plus grande. A partir de 1996 et jusqu'en 2003, l'Organisation mettra en place le programme « Pétrole contre nourriture » permettant à l'Irak d'obtenir des biens de première nécessité contre du pétrole, permettant ainsi de limiter les conséquences néfastes sur la population civile.

Autre symbole de cette évolution, l'Organisation ne sanctionne plus seulement les États, mais aussi les acteurs non étatiques, comme c'est le cas pour la première fois en 1993, avec l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA). Un régime de sanctions ciblées, décidé en 1997, met en place des interdictions de voyager, le gel des avoirs et l'embargo sur le commerce des diamants. Pour la première fois, un groupe d'experts sera mandaté pour surveiller l'application et le respect de ces sanctions.

En 1999, c'est au tour des Taliban, puis d'Al-Qaïda d'être sanctionnés. Ce sont contre eux, et suite aux attentats du 11 septembre 2001 que l'Organisation des Nations unies va prononcer les sanctions ciblées les plus abouties. Elles vont évoluer entre 2001 et 2011 de 161 individus et 7 entités à 400 individus et 111 entités. En février 2017, 259 individus et 75 entités liées à Al-Qaïda et Daech sont actuellement visés par des sanctions.
Les régimes de sanctions mettront en place une diversité d'instruments : sanctions financières, interdiction de voyages, gels d'avoirs. Ce perfectionnement laisse entrevoir la difficulté dans la mise en œuvre et la surveillance de l'application de ces sanctions ciblées par une organisation qui a, somme toute, peu de moyens pour le faire. Cela entraîne de plus en plus de recours des individus visés devant les tribunaux, ce qui constitue également une difficulté.

58 Friedman U. (2012), *Smart Sanctions: A Short History, How a blunt diplomatic tool morphed into the precision-guided measures we know today*, Foreign Policy, April 23, 2012

Source: The Graduate Institute, Targeted Sanctions Project (2015)

Un rapport publié en 2009[59] par deux chercheurs du Watson Institute soulignait les difficultés juridiques croissantes de ces sanctions ciblées et qui tendent à en affecter l'efficacité. Les procédures de transposition et d'application des sanctions sont, en effet, de plus en plus contestées par les tribunaux et critiquées par les ONG et défenseurs des droits. L'un des exemples cités concernait une décision prise par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), qui s'est prononcée en faveur de deux plaignants, le 3 septembre 2008 et a annulé le règlement de l'Union européenne qui prévoyait la mise en œuvre de la résolution 1267 du Conseil de sécurité avec une référence spécifique aux deux cas (affaires Kadi et Al Barakaat - C-402/05 P et C-415/05 P). La Cour a, en effet, estimé que la mise en œuvre des sanctions au niveau de l'Union européenne allait à l'encontre du droit des personnes à être informées des raisons de leur inscription sur la liste des personnes sanctionnées afin qu'ils puissent exercer leur droit de contester ces motifs devant un organisme indépendant.

Le tableau suivant fournit un certain nombre d'indications sur la nature des sanctions ciblées imposées par l'ONU depuis le début des années 2000. Les sanctions les plus fréquentes prononcées par les Nations unies sont celles qui visent des individus (près de 73% des cas) ou des secteurs (près de 92% des cas). Pour les sanctions individuelles, les

[59] Biersteker T., Eckert Gasteyger S. (2009), *Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update of the "Watson Report"*, UN Academia, The Graduate Institute Centre on Conflict development and Peacebuilding and Watson Institute for International Studies, September 2009

plus fréquentes sont les interdictions de voyages et le gel des avoirs, respectivement prononcées dans 63% et 52% des cas. Les embargos sur les armes ou les équipements de prolifération sont les sanctions sectorielles les plus fréquentes et représentent chacune 23% des cas de sanctions et la moitié des cas de sanctions sectorielles. Les sanctions sur des marchandises restent plus réduites et ne sont présentent que dans un tiers des sanctions ONU. Les sanctions diplomatiques et les sanctions financières sont encore plus rares et ne concernent que 12,9% de régimes de sanctions de l'ONU.

Types de sanctions (2000-2013)	Nombre	% du total
Sanctions individuelles	**45**	**72.6**
Interdiction de voyages	39	62.9
Gel des avoirs	32	51.6
Gels des avoirs et des transferts	3	4.8
Sanctions diplomatiques	**8**	**12.9**
Révisions politique des visas	5	8.1
Limitation de voyage des personnels diplomatiques	4	6.5
Fermeture d'ambassades ou de représentation	4	6.5
Limitation du nombre de personnels diplomatiques	4	6.5
Sanctions sectorielles	**57**	**91.9**
Interdiction de vol	11	17.7
Embargos sur les armes ou matériels sensibles	14	22.6
Autres embargos	6	9.7
Sanctions sur des marchandises	**17**	**27.4**
Diamants	11	17.7
Pétrole	7	11.3
Bois	3	4.8
Produits de luxe	2	3.2
Charbon	1	1.6
Autres	2	3.2
Sanctions financières et autres sanctions	**8**	**12.9**
Embargo sur les investissements	4	6.5
Taxe sur les diasporas	2	3.2
Gels des avoirs de banques centrales	1	1.6
Services financiers (assurance)	1	1.6
Fonds souverains	1	1.6

Source : Targeted Sanctions Consortium (2013), The Effectiveness of United Nations Targeted sanctions

C'est dans ce contexte qu'en 2010, le Conseil de sécurité a adopté une nouvelle résolution qui prévoit un certain nombre de recours aux individus inscrits sur les listes de personnes sanctionnées mais aussi la création d'un poste de médiateur pour recevoir et étudier les réclamations.

C- La question de la performance des sanctions onusiennes

Les sanctions sont utilisées par les Nations unies non seulement de manière coercitive pour réprimer une décision ou un comportement contraire aux grands principes défendus par cette organisation mais aussi dans une vision plus préventive pour éviter qu'un différend ne dégénère en conflit armé ou guerre civile, ainsi que dans un contexte de menaces à la sécurité internationale. La question de l'efficacité de ces sanctions est donc centrale.

Les rapports publiés par les Nations unies soulignent les résultats de ces sanctions (Afrique du Sud, Angola, Irak, Libye, Sierra Leone, Liberia…), éléments significatifs bien que non-exclusifs du déblocage ou de l'apaisement d'une situation. Dans le cas de l'Irak par exemple, les sanctions dans les années 1990 ont permis d'empêcher Saddam Hussein de relancer son programme d'armes de destructions massives. « C'est un outil qui a su faire la preuve de son efficacité. La pression exercée par la communauté internationale au travers du régime de sanctions créé en 1977 sur l'Afrique du Sud a progressivement conduit le pays à mettre fin au régime de l'apartheid, permettant ainsi la levée des sanctions en 1994[60] » expliquait Alexis Lamek, représentant permanent adjoint de la France auprès des Nations unies lors d'une intervention au Conseil de sécurité, le 11 février 2016.

Ce sont aussi les conséquences dramatiques des sanctions générales sur les populations, donc finalement la faible performance de celles-ci qui ont conduit l'ONU à progressivement s'orienter vers des sanctions ciblées. Une étude du *Targeted Sanctions Consortium* publiée en novembre 2013[61], et basée sur une analyse des 22 régimes de sanctions concluent sur le fait que les sanctions ciblées sont efficaces pour atteindre au moins l'un des trois objectifs des sanctions dans 22% des cas mais plus efficaces dans l'identification, le signalement ou la contrainte d'une cible donnée que dans la coercition pour pousser à un changement de comportement (efficaces pour contraindre dans seulement 10% des cas environ alors qu'on atteint 28% pour le signalement et 27% pour la gêne occasionnée aux activités de la cible. Ils constatent également que bien que souvent imposés dans le cadre des sanctions, les embargos sur les armes sont très peu efficaces s'ils ne sont pas complétés par des sanctions commerciales plus larges ou sur certaines marchandises, ce qui est très rarement le cas.

Le contournement des sanctions est une réalité, y compris dans le cas de sanctions ciblées. Il se matérialise par des substitutions de commerce et de flux de marchandises

[60] http://www.franceonu.org/Les-comites-de-sanctions-sont-au-coeur-de-l-activite-du-Conseil-de-securite
[61] Targeted Sanctions Consortium (2013), *The Effectiveness of United Nations Targeted sanctions*

via un pays tiers, des sociétés écrans, l'accès au marché noir, les paradis fiscaux ou tout autre source de contournement, la falsification ou l'omission de la nationalité, de la destination des marchandises, le stockage des marchandises, la diversification des fonds ou des investissements etc.

Les sanctions ont aussi des conséquences imprévisibles et néfastes comme une augmentation de la corruption ou de la criminalité, le renforcement des règles autoritaires.
Elles peuvent avoir des conséquences négatives sur les pays voisins et, par conséquent, être une charge pour eux, renforcer des factions rivales, entraîner un détournement des ressources ou avoir des conséquences humanitaires importantes.

Ces chercheurs concluent qu'il est important de bien définir et bien différencier les objectifs des sanctions afin d'en accroître l'efficacité. Pour ce faire, ils définissent plusieurs critères dans la définition des sanctions afin d'en améliorer l'efficacité :

- Les objectifs doivent être propres à chaque décision et adaptés à chacun des contextes. Ils doivent aussi tenir compte des expériences passées plus que des retours et résultats escomptés ;
- Elles doivent être toujours combinées avec d'autres mesures et jamais appliquées isolément. Elles doivent donc être évaluées dans une approche globale des défis de la paix et de la sécurité internationale ;
- Les organisations ou entités régionales doivent être associées plus largement aux sanctions car leur implication accroit notablement l'efficacité des sanctions ; en outre, elles doivent aussi mettre en œuvre des sanctions.
- Le ciblage est fondamental et doit être cohérent avec les objectifs des sanctions ; Un mauvais ciblage tend, qui plus est, à réduire la légitimité de ces sanctions ;
- La multiplication des régimes de sanctions tend à créer des confusions auprès des opérateurs supposés respecter ces sanctions. Elle tend aussi à compliquer à la fois la mise en œuvre et le contrôle du respect des sanctions.

Dans ce contexte et même si elles représentent les sanctions multilatérales légitimes, les sanctions de l'Organisation des Nations unies sont régulièrement critiquées et leurs manques d'efficacité souvent pointés du doigt. Ces critiques sont généralement fondées et l'ONU ne cesse de réformer sa politique de sanctions pour tenter de répondre à ces critiques. Pour autant la grande difficulté de l'ONU reste malgré tout le manque de moyens mis à sa disposition pour faire respecter les sanctions.

II- LES MESURES RESTRICTIVES PRISES PAR L'UNION EUROPEENNE

On parle, au sein de l'Union européenne, non pas de sanction, mais de « mesures restrictives », illustration de la volonté de coercition pacifique des États membres de l'Union. Ces mesures, issues de la pratique collective des États de la Communauté européenne dans le cadre de la Coopération politique européenne (CPE), relèvent de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). D'un point de vue politique et juridique, les mesures restrictives européennes, même lorsqu'elles sont de nature économique et financière, sont donc principalement un outil de politique étrangère.

La possibilité d'utiliser des moyens de coercition a été envisagée par l'Union à partir du début des années 1980. Pourtant, c'est à partir de 1992 avec la mise en place de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) que l'instrument se structure et se développe. À partir de 1999, la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en fait un élément clé de son dispositif au côté des opérations extérieures et du recours à la force.

En tant qu'acteur international, l'Union européenne peut à la fois décider d'imposer des sanctions à des États tiers ou des entités mais elle transpose aussi les sanctions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies au titre du chapitre VII de la Charte de San Francisco. Dans ce cas précis, les instruments juridiques de l'Union devront se conformer rigoureusement aux résolutions du Conseil de sécurité même si l'Union peut décider d'appliquer des mesures plus restrictives.

A- Grands principes de mise en œuvre des sanctions européennes

Le titre IV du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) lui est notamment consacré avec son article 215 qui dispose que « lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires. Il en informe le Parlement européen[62]».

Ces mesures restrictives sont un instrument essentiel dans le « cadre d'une action intégrée et globale »[63] de l'Union. Ces sanctions affichent plusieurs objectifs comme la

[62] Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:88f94461-564b-4b75-aef7-c957de8e339d.0010.01/DOC_3&format=PDF
[63] Site du Conseil de l'Union européenne

préservation des valeurs, des intérêts fondamentaux et de la sécurité de l'UE, de la paix, la consolidation et le soutien de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'homme et des principes du droit international, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale. Ces mesures visent donc à conduire à des changements politiques ou de comportements de la part des personnes ou entités et peuvent par conséquent viser des gouvernements de pays non membres de l'Union en raison de leurs politiques, d'entités (entreprises), de groupes ou organisations ayant un comportement contraire aux valeurs de l'Union européenne.

Le Conseil de l'Union européenne explique que ces « mesures sont conçues de manière à réduire au maximum les conséquences négatives pour les personnes qui ne sont pas responsables des politiques ou actions qui ont conduit à l'adoption de sanctions ».

La politique actuelle de sanctions européennes est fondée sur la définition de lignes directrices en matière de mesures restrictives définies par le Comité politique et de sécurité en 2003. Ces orientations définissent le recours aux sanctions, leur mise en œuvre et la manière de les évaluer et de contrôler leur impact[64]. Les grands principes sont, quant à eux, définis dans une communication du Conseil datant du 7 juin 2004 : « *Basic Principles on the use of Restrictive Measures (Sanctions)* »[65]. La rédaction de ces documents fait suite à un Conseil européen au cours duquel les États ont demandé au haut représentant en charge de la politique étrangère et à la Commission européenne de développer un cadre politique qui permettrait une plus grande efficacité des sanctions.

Les mesures restrictives s'appliquent sur tout le territoire de l'Union ainsi qu'à bord de tout aéronef ou de tout navire relevant de la juridiction d'un État membre et à tous les ressortissants d'un État membre où qu'il se trouve ainsi qu'à toute personne morale, toute entité ou tout organisme qui est établi ou constitué selon la législation d'un État membre et pour ce qui concerne des opérations commerciales réalisées intégralement ou en partie dans l'Union. Depuis 2004, l'Union a appliqué différents types de sanctions dont des embargos sur les armes qui peuvent concerner les armements en tant que tels[66], les biens à double usage en vertu du règlement (CE) nº 428/2009 et les matériels qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne, le cas échéant ; des restrictions à l'admission, interdiction de visa ou de voyage ; des restrictions financières telles que le gel des fonds par exemple.

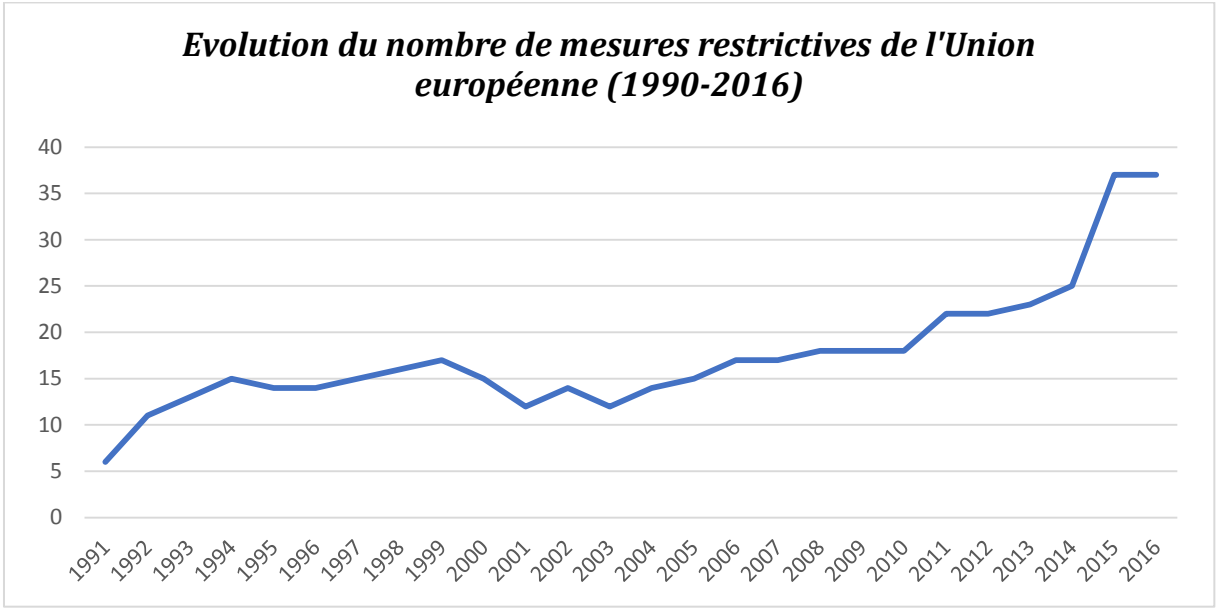
[64] "Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives", adoptées pour la première fois par le Conseil en 2003 puis revues et mises à jour en 2005, 2009 et 2012. La dernière version a été approuvée le 15 juin 2012 et disponible à http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11205-2012-COR-2/fr/pdf

[65] Item Note PESC 450 from Secretariat to COREPER and Council

[66] À partir de la position commune 2008/944/PESC17 adoptée le 8 décembre 2008 et qui définit les critères que les États membres appliquent dans le cadre de leur politique de contrôle des exportations.

B- Les différents types de sanctions de l'Union européenne

Les mesures restrictives sont des mesures préventives qui permettent à l'Union européenne de réagir rapidement face à des problèmes et des évolutions politiques qui vont à l'encontre de ses objectifs et valeurs. Par exemple, les sanctions peuvent cibler le terrorisme, les activités nucléaires qui présentent un risque de prolifération, les violations des droits de l'homme, l'annexion d'un territoire étranger ou encore la déstabilisation délibérée d'un pays souverain. Comme le souligne Francesco Giumelli, les sanctions peuvent être prises dans trois optiques : « signaler une insatisfaction à l'égard de certaines politiques, à destination de pays cibles étrangers ou d'audiences domestiques ; contraindre le pays ciblé ou ses dirigeants à ne pas engager certaines actions futures ; contraindre un gouvernement à changer ou à inverser des politiques existantes[67] ». L'Union européenne a aujourd'hui 37 régimes de mesures restrictives en œuvre.



Source : ISSUE Report, « On target ? EU sanctions as security tool policy », Septembre 2015.

L'Union européenne dispose de trois types de mesures restrictives[68] : la reprise des sanctions décidées sous l'égide de l'ONU, les régimes mixtes et les sanctions autonomes.

En effet, l'Union européenne et plus spécifiquement, le Conseil, reprend systématiquement et met en œuvre des sanctions décidées par le Conseil de sécurité des

[67] Francesco Giumelli, « How EU sanctions work. A new narrative », *EUISS Chaillot Paper*, n° 129, 13 mai 2013.
[68] Compte rendu Séminaire « Les embargos sur les armes : mise en œuvre, défis et perspectives », Janvier 2014, http://www.iris-france.org/docs/kfm_docs/docs/cr---sminaire-embargo---janvier-2014.pdf

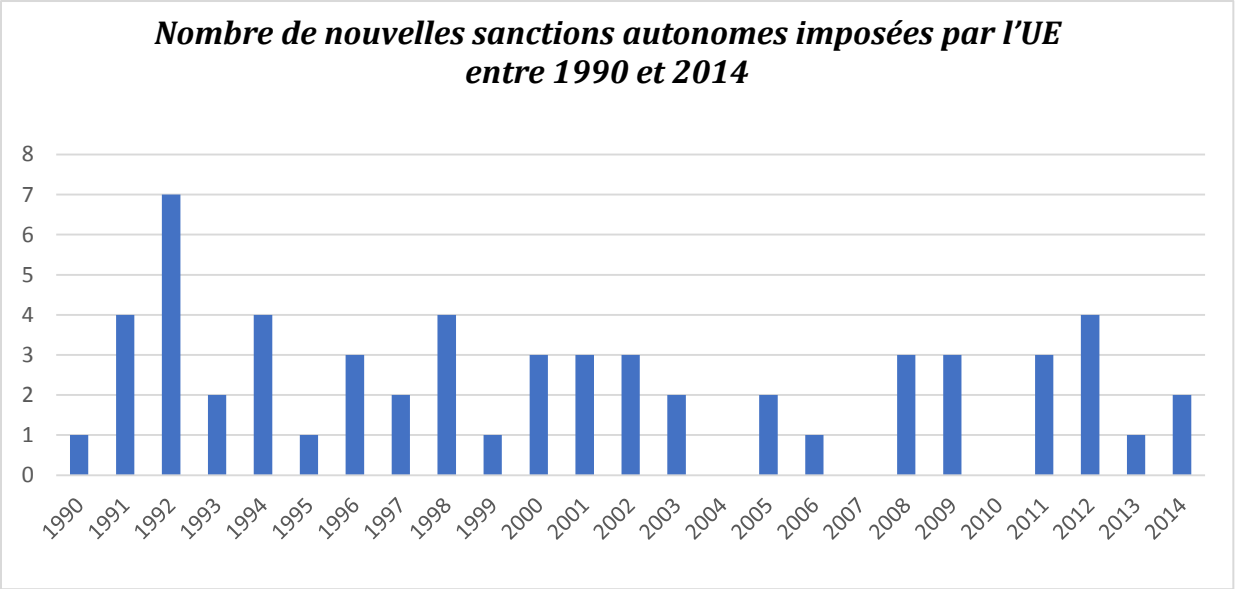
Nations unies, prises dans le cadre du Chapitre VII de la Charte de Nations unies. Le dialogue est ainsi permanent entre les deux institutions, permettant d'accroître l'efficacité des mesures décidées.

En outre, l'Union européenne a aussi développé des régimes de mesures restrictives qui lui sont propres.

Les premières sont des régimes de sanctions mixtes, c'est-à-dire basés sur des sanctions onusiennes, mais les dépassant, en augmentant le spectre d'impact. Ces mesures restrictives sont donc *ratione personae* et *ratione materiae.*

Les secondes, les sanctions autonomes, relèvent de l'initiative seule du Conseil qui peut décider d'imposer des mesures restrictives, destinées à venir apporter une réponse européenne à un manquement aux principes définis par l'article 21 susmentionné. Le nombre de sanctions autonomes imposées chaque année par l'Union européenne varie assez peu d'une année sur l'autre. Hormis en 1992 où 7 régimes de sanctions autonomes avaient été imposés, Bruxelles prononce en moyenne deux régimes de sanctions autonomes par an. Les sanctions à l'encontre de la Syrie, la Russie, l'Ukraine, la Birmanie, le Biélorussie ou encore le Zimbabwe en sont des exemples et même si elles sortent totalement du cadre onusien, elles conduisent souvent à l'imposition coordonnées de sanctions par d'autres pays (États-Unis par exemple) ou entités et organisations régionales (Union africaine, ECOWAS, Ligue arabe par exemple)[69].

[69] Biersteker T., Portela C. (2015), EU sanctions in context: three types, Brief n°26, EU Institute for Security Studies, July 2015



Source Portela C. (2016), How the EU learned to love sanctions, *Connectivity Wars, ECFR: London*.

Au -delà de cette catégorisation, instituée par l'Union européenne, la doctrine a cherché à réfléchir sur ces différents types de sanctions et leurs objectifs. Certains adoptent un point de vue plus juridique, faisant une différenciation entre :

- Les mesures de protection de la paix et de la sécurité internationales ;
- Les mesures visant au respect de valeurs liant l'Union européenne à des tiers ;
- Les mesures visant au respect de principes universels[70].

D'autres, quant à eux, considèrent que ces mesures restrictives s'inscrivent dans 5 cadres :

- La gestion de conflits (exemples de l'Afghanistan en 1996 et la Libye en 2011) ;
- La promotion de la démocratie et des droits de l'homme (exemples de la Biélorussie et de l'Ouzbékistan) ;
- La consolidation institutionnelle post-conflit (exemples de l'ex-Yougoslavie et de la Guinée) ;
- La non-prolifération (exemples de l'Iran et de la Libye en 1994) ;
- La lutte contre le terrorisme international (exemples de la lutte contre Al-Qaïda et de la Libye en 1999)[71].

[70] Charlotte Beaucillon, « Comment choisir ses mesures restrictives ? Guide pratique des sanctions de l'UE », *Occasional paper, European Union Institute for Security studies,* Décembre 2012, n°100.
[71]Francesco Giumelli, « How EU sanctions work. A new narrative », *EUISS Chaillot Paper*, n° 129, 13 mai 2013

C- Répartition des compétences entre institutions européennes et États membres

Dans le cadre de la PESC, le Conseil peut imposer des sanctions contre des gouvernements de pays tiers, des entités, des groupes ou organisations ou enfin des individus. Ces mesures doivent cependant être en accord avec les objectifs définis par l'article 21 du traité sur l'Union européenne[72].

Pour assurer l'efficacité de ces sanctions, ces dernières doivent être mise en œuvre et appliquées rapidement et sans exception dans tous les États membres. Par ailleurs, les États doivent échanger et fournir toutes les informations à la Commission en matière de mise en œuvre et d'application des sanctions. Afin d'assurer un suivi pertinent des décisions, une instance spécifique du Conseil a été mise en place en vue d'échanger les expériences et de développer les meilleures pratiques concernant la mise en œuvre et l'application des mesures restrictives. Le groupe des conseillers pour les relations extérieures se réunit ainsi régulièrement en formation "Sanctions" (RELEX/Sanctions). Son mandat précise qu'il doit « procéder à des échanges d'informations et d'expériences sur la mise en œuvre de certains régimes de mesures restrictives institués par l'UE ; contribuer au développement des meilleures pratiques au sein des États membres pour ce qui est de la mise en œuvre des mesures restrictives; collecter toutes les informations disponibles sur les cas présumés de contournement des régimes de mesures restrictives de l'UE et autres régimes internationaux de sanctions présentant de l'intérêt pour l'UE, par les États, les personnes et les entités visés; procéder à des échanges d'informations et d'expériences, y compris avec des pays tiers et des organisations internationales le cas échéant, concernant la mise en œuvre des régimes de sanctions internationaux présentant de l'intérêt pour l'UE; contribuer à l'évaluation des résultats et des difficultés rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre des régimes de mesures restrictives, procéder à des échanges de vues sur les moyens de garantir l'efficacité de la gestion des régimes de mesures restrictives, y compris de leurs dispositions dans le domaine humanitaire; examiner toutes les questions techniques pertinentes en rapport avec la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par l'UE[73] ».

Une fois proposées, ces mesures sont débattues au sein des instances préparatoires compétentes :

- Le groupe compétent pour la région géographique ;
- Le groupe des conseillers pour les relations extérieures (RELEX) ;

[72] Cf Annexe 2
[73] "Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives", op.cit.

- Si nécessaire, le Comité politique et de sécurité (COPS) ;
- Le Comité des représentants permanents (COREPER II).

Dès lors, la décision doit alors être adoptée à l'unanimité par le Conseil. Elle entre en vigueur dès sa publication au Journal officiel de l'Union.

Dans l'hypothèse d'une mesure restrictive spécifique (gel des avoirs, sanctions économiques ou financières), le Conseil doit procéder par voie de règlement pour venir préciser les modalités d'application et de mise en œuvre. Dans ce cas, sur la base de la décision PESC, la haute représentante et la Commission doivent présenter une proposition conjointe. Celle-ci sera alors examinée par le RELEX, puis transmise au COREPER et au Conseil pour adoption. Ce dernier devra alors informer le Parlement européen de son adoption. La décision PESC et le règlement devront donc être adoptés simultanément, car complémentaires.

La décision d'adoption de mesures restrictives par le Conseil relève de l'article 29 du traité sur l'Union européenne. Les mesures sont alors mises en œuvre soit au niveau de l'Union européenne, soit au niveau national. Ainsi, les mesures telles que les embargos sur les armes ou les restrictions en matière d'admission sont directement mises en œuvre par les États membres, qui sont juridiquement tenus d'agir en conformité avec les décisions PESC du Conseil. D'autres mesures visant à interrompre ou à limiter, partiellement ou en totalité, les relations économiques avec un pays tiers, notamment les mesures de gel de fonds et de ressources économiques, sont mises en œuvre au moyen d'un règlement adopté par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, conformément à l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le Parlement européen doit en être informé et ces règlements sont contraignants et directement applicables dans l'ensemble de l'Union. Ils font ainsi l'objet d'un contrôle juridictionnel assuré par la Cour de justice et le Tribunal à Luxembourg.

D- Les différents types de mesures restrictives européennes et leur évolution

Les mesures restrictives européennes sont des sanctions ciblées (*targeted sanctions*) qui peuvent affecter des individus ou entités spécifiques, des secteurs d'activités ou produits particuliers. L'Union européenne peut décider de mesures diplomatiques ou de sanctions économiques au sens strict. Les sanctions diplomatiques comprennent toutes

les mesures, telles que l'interruption des relations diplomatiques avec le pays ciblé ou le rappel concerté des représentants diplomatiques de l'Union européenne et de ses États membres, destiné à limiter les relations diplomatiques entre les capitales de l'Union et le pays visé par les sanctions.

Les sanctions économiques, quant à elles, comprennent :

- Les embargos sur les armes, d'embargos sur le matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne, d'autres restrictions à l'exportation, de restrictions à l'importation et d'interdictions de vols ;
- Les restrictions à l'admission de personnes figurant sur une liste (interdiction de pénétrer sur le territoire) : les personnes ciblées ne peuvent pas pénétrer sur le territoire de l'Union européenne ou ne peuvent pas quitter le territoire de l´État membre dont elles sont ressortissantes s'il s'agit de citoyens de l'Union ;
- Le gel des avoirs appartenant aux personnes ou entités figurant sur une liste : tous leurs avoirs dans l'UE sont gelés et les personnes et entités établies au sein de l'Union ne peuvent mettre aucun fonds à la disposition de celles figurant sur la liste ;
- Les sanctions économiques ou les restrictions appliquées à des secteurs spécifiques d'activité économique, y compris les interdictions d'importation ou d'exportation de certains biens, les interdictions portant sur les investissements, les interdictions de fourniture de certains services, etc.

Pour autant, l'essentiel des sanctions prononcées par l'Union européenne ne sont pas directement des sanctions économiques en tant que telles puisqu'elles concernent des embargos sur les armes ou des interdictions de voyage. C'est à partir de 2010 et face au constat de la faible efficacité de ces sanctions européennes[74], que l'Union européenne amplifie sa politique en la matière. Les sanctions à l'encontre de l'Iran sont en 2010 les premières mesures restrictives européennes à dépasser largement le cadre des sanctions onusiennes en prévoyant, à l'instar des États-Unis, un embargo sur le pétrole et tout un panel de sanctions financières. Cette politique sera poursuivie en 2011 avec la Côte d'Ivoire et conduira à imposer un embargo sur les importations de cacao ivoirien (première source de revenu de ce pays) puis avec la Syrie et enfin, en 2014, à l'encontre de la Russie.
C'est donc à partir de 2010 que la question de la performance des sanctions européennes prend tout son sens puisque l'élargissement de la politique européenne de sanctions commence alors à peser sur un nombre significatif de secteurs économiques[75].

[74] Portela C. (2010), European Union Sanctions and Foreign Policy, Routledge, London 2010
[75] Tabrizi A. B., Santini R. H. (2012), EU Sanctions against Iran: new wine in old bottles?, ISPI Analysis n°97

E- La mise en œuvre des sanctions et leur performance

La particularité des sanctions européennes est qu'elles n'empêchent pas l'instauration de coopération entre le pays sanctionné et l'Union européenne ou la mise en place d'une assistance par l'Union européenne. Comme le rappelle Clara Portela (2016)[76], malgré les sanctions économiques, l'Union a accru son aide humanitaire au Zimbabwe, la Birmanie avait continué à recevoir des aides européennes afin de développer son secteur médical. Par ailleurs, les sanctions étant ciblées, elles peuvent n'avoir que peu de conséquences sur les liens économiques et commerciaux entre le pays sanctionnés et l'Union européenne. Ce fut par exemple le cas pour la Biélorussie dont le commerce avec l'UE a augmenté pendant la période de sanctions. Le même processus de développement des échanges peut être observé avec la Chine malgré l'embargo sur les armes en vigueur depuis 1998.

1- Quel recours ?

Les personnes visées par des mesures restrictives européennes ont deux voies de recours pour venir contester ces décisions. Soit ces individus peuvent, lors de leur notification d'application de mesures restrictives par le Conseil, lui demander de revoir sa décision en argumentant sur les motifs avancés, soit contester ces mesures devant le Tribunal de l'Union européenne. La fiche « Al-Qaïda » donnait un exemple concret de cette possibilité de contestation, notamment avec l'exemple de l'arrêt Kadi[77].

Parallèlement et afin d'aider le secteur privé à mettre en œuvre les restrictions financières, la Commission a créé en juin 2004 sur son site une rubrique qui donne notamment accès à une liste consolidée des personnes et entités soumises à des sanctions financières et à un récapitulatif des mesures restrictives en vigueur.

Enfin, des dérogations peuvent également être accordées au cas par cas et sur la base d'instruments juridiques et légaux bien identifiés pour tenir compte des besoins fondamentaux des personnes visées, des frais de justice, des dépenses extraordinaires ou, le cas échéant, des besoins humanitaires ou des obligations internationales des États, notamment en tant que pays hôtes d'organisations internationales ou de l'OSCE.

[76] Portela C. (2016), How the EU learned to love sanctions, *Connectivity Wars, ECFR: London*.
[77] Arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil et Commission, arrêt du 3 septembre 2008, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:62005J0402

2- Quelle performance des mesures restrictives ?

Consciente de la nécessaire évolution des mesures restrictives européennes face à des changements politiques, économiques, le Conseil a entériné en décembre 2003[78] la création en 2004 d'une « formation sanctions » (ou Relex/Sanctions) au sein du Groupe des conseillers pour les relations extérieures[79]. Son objectif est double : elle a pour mission de partager les bonnes pratiques européennes, mais aussi d'appliquer les orientations communes afin de garantir une mise en œuvre efficace et uniforme des régimes de sanction de l'Union.

Toutefois, à la lumière des entretiens menés, plusieurs commentaires peuvent être formulés. En dépit d'une feuille de route ambitieuse de surveillance et d'évaluation, le bilan de cette formation peut être nuancé, notamment en matière d'efficacité. La doctrine relève ainsi un manque de souplesse, voire un manque de transparence de cette formation, qui se trouve dépourvue en cas de non application des mesures par les États membres[80]. Nombreux sont ceux qui considèrent que la mise en application des mesures par les États membres constitue un aspect qui gagnerait à être amélioré, car des manquements ou des imprécisions peuvent intervenir et entraver la mise en œuvre effective des mesures restrictives.

En outre, sujet d'étude délaissé jusqu'à la fin des années 2000, la question des mesures restrictives européennes intéresse désormais grandement la doctrine. Ces mesures sont censées constituer un instrument essentiel de la PESC de l'Union européenne, que certains qualifieront même de « *hard power*[81] ». Si ces mesures demeurent « un outil d'existence, de consolidation et de coordination interne de l'acteur « UE », autant qu'un véritable levier d'influence[82] », certaines parties de la doctrine considèrent ces mesures restrictives possèdent un caractère symbolique, destinées à « faire reconnaitre que l'UE existe[83] ».

---

78 Doc. 15579/03 du 3 décembre 2003, http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2015579%202003%20INIT

79 Cf Annexe.

80 Citons ici par exemple le travail de Virginie MOREAU, « Les embargos sur les armes de l'Union européenne : des mesures symboliques ? », *Note d'Analyse du GRIP*, 21 juin 2012, Bruxelles. http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2012/NA_2012-06-21_FR_V-MOREAU.pdf

81 Bastien Nivet, « 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

82 Ibidem

83 Ibidem

De plus, s'il s'agit d'une initiative européenne, certains pays se montrent plus actifs que d'autres dans la réflexion sur les mesures restrictives. Un nombre restreint d'États membres participe au *design* et à la mise en œuvre des régimes de sanctions, parmi lesquels le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, et les Pays-Bas dans une moindre mesure. Le vote en Juin 2016 en faveur d'une sortie de l'Union européenne du Royaume-Uni pourrait donc provoquer des conséquences encore plus importantes que celles initialement décrites, et venir pénaliser la politique européenne en matière de mesures restrictives. Toutefois, le processus de sortie n'est toujours pas été enclenché, le Royaume-Uni se montre, pour l'instant toujours aussi actif sur le sujet et est force de proposition. À terme, et une fois Londres sortie de l'Union, une réflexion devra être menée pour tenter de trouver des solutions pour pallier à ce manque. Des propositions ont, en ce sens, été faites, visant notamment à inclure le Royaume-Uni, *via* un système d'association aux décisions. Dans ce contexte, la question des mesures informelles, des incitations, mérite d'être posée. L'exemple le plus notable est celui de l'Accord de Cotonou[84], signé entre l'Union européenne et les États d'Afrique, Caraïbes et Pacifique en 2000 et où l'article 96 évoque des « mesures appropriées » en cas de manquement au respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit. La politique des incitations pourrait donc être une politique ambitieuse, menée en parallèle des mesures restrictives, voire même en remplacement dans certains cas.

L'élection de Donald Trump comme 45e Président des États-Unis ouvre également une période d'incertitude pour la politique de sanctions européenne. En effet, comme le soulignaient Biersteker et Portela (2015), l'évolution des sanctions européennes à partir de 2010 a accompagné un certain rapprochement de la politique européenne de sécurité avec celle des États-Unis[85]. Les sanctions prononcées ont été, le plus souvent et en grande partie, calquées sur celles imposées par ce pays. Ce fut le cas pour les sanctions iraniennes, syriennes ou russes. La question de l'évolution tant des choix politiques américains par rapport à leur propre politique de sanctions que d'un décrochage des objectifs politiques européens vis-à-vis de ceux des États-Unis est clairement posée avec l'élection du nouveau Président dans ce pays. L'UE vient de prolonger pour 6 mois les sanctions à l'encontre de la Russie alors même que les États-Unis pourraient, quant à eux, renoncer aux sanctions contre ce pays. Plusieurs incertitudes demeurent dans cette perspective : quelle sera la position de l'UE à l'avenir ? Dispose-t-elle des outils et de la volonté politique pour mener une politique de sanctions plus autonome ? Quelles en

84 Accord de Cotonou, 23 juin 2000, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:22000A1215(01)&from=FR

85 Biersteker T., Portela C. (2015), EU sanctions in context: three types, Brief n°26, EU Institute for Security Studies, July 2015

seront les conséquences pour les acteurs privés européens ? Quelle performance pour ces sanctions ?

Bien que récent, l'exemple des sanctions européennes à l'encontre de la Russie nous apporte quelques enseignements. La Fédération de Russie a réagi aux mesures restrictives européennes en imposant, elle aussi, des interdictions de séjours pour 89 personnalités et un embargo sur les importations agricoles de l'Union européenne. Avant l'imposition des mesures restrictives, la Russie était le 2ème importateur de produits européens, à hauteur de 11 milliards d'euros. Une fois les « contre-sanctions » prises par Moscou, les exportations agricoles européennes vers la Russie ont chuté de 43%, représentant donc une perte de 4,7 milliards d'euros, sans qu'il y ait réellement eu de mesures anticipées pour protéger le secteur agricole. En outre, alors que la Russie était dépendante de produits européens dans certains secteurs, l'instauration des mesures restrictives a poussé Moscou a développé sa propre production, afin de ne plus être dépendant de ses importations. L'anticipation d'éventuelles mesures de rétorsions doit ainsi constituer une piste de réflexion nécessaire pour les institutions nationales et européennes.

PARTIE 2 – ETUDES DE CAS

CHAPITRE 1 – LE REGIME DE SANCTIONS INTERNATIONALES A L'ENCONTRE D'AL-QAÏDA

Les sanctions ciblées à l'encontre d'Al-Qaïda et de ses associés débutent avec la résolution 1267 du 15 octobre 1999 du Conseil de Sécurité des Nations unies (CSNU)[86]. Bien que d'autres menaces aient émergé depuis lors, ce régime de sanction se poursuit encore aujourd'hui, avec notamment la résolution 2253 prise le 17 décembre 2015. La spécificité de ces mesures réside dans leur destinataire. Elles ne visent pas un État, mais plutôt une organisation d'une surprenante plasticité, son chef Oussama Ben Laden, ainsi que des individus et entités associés qui ont évolué pendant cette période. Toutefois, les sanctions, ciblant le régime des Talibans en Afghanistan comme celles visant Daech[87], concernent des autorités, certes non reconnues par la communauté internationale, mais qui exercent ou ont exercé de fait sur un territoire et une population des prérogatives de la souveraineté et se sont représentées respectivement comme Émirat islamique et Califat.

C'est à partir de 1997 que l'administration Clinton inscrit l'Afghanistan sur la liste des États non-coopératifs dans le cadre de l'*Anti-Terrorism Act*, ayant pour conséquence directe d'interdire toute vente d'armes à ce pays. Ce n'est qu'après les attentats en 1998 contre les ambassades américaines de Nairobi au Kenya et Dar es Salaam en Tanzanie, que les sanctions imposées à l'Afghanistan visent directement Al-Qaïda au prétexte qu'Oussama Ben Laden y vivrait. Le groupe est alors inscrit sur la liste de groupes terroristes de nombreux pays[88].

[86] Après la résolution 1267 du CSNU, suivront la 1333 (2000), la 1368 autorisant l'intervention militaire en Afghanistan, la 1373 sur le régime global du contre-terrorisme, la 1386 légitimant l'intervention de l'ISAF (2001), la 1390 aggravant les sanctions et inscrivant jusqu'à 500 personnes sur la liste (2002), la 1455 sur l'obligation de rapport au Comité des sanctions sur les mesures prises (2003), la 1617 (2005) sur les critères de la liste, la 1730 (2006) sur le « point focal » de réception des demandes de retrait de la liste, la 1735 sur le délai d'examen des demandes d'exemption 2006), la 1822 (2008) sur les rapports sur les sanction, la 1904 créant la fonction de Médiateur (2009), les 1988 et 1989 séparant le régime des Talibans et d'Al-Qaïda (2011), la 2178 sur les combattant étrangers (2014) et la 2199 sur les trafics de Daech, d'Al Nosra et d'organisations affiliées à Al-Qaïda(décembre 2015). On trouvera la liste et les liens de toutes ces sanctions, plus celles plus générales relatives aux menaces sur la paix et la sécurité internationale résultant d'actes terroristes et la non-prolifération sur : http://www.un.org/fr/terrorism/sc-res.shtml. Il existe même une application (SanctionsApp) pour suivre leur actualité.

[87] Par commodité, nous emploierons le terme de Daech, utilisé en France pour ne pas reconnaître le caractère étatique et islamique à l'organisation EIIL (État Islamique en Irak et au Levant, ISIS en anglais, ex-État islamique créé en 2006 et englobant alors Al-Qaïda en Irak avant de l'absorber, et avant que Ayman al Zawahiri, ne constate la scission d'avec Al-Qaïda en 2007).

[88] Al-Qaïda figure sur la liste officielle des organisations terroristes des États-Unis, du Canada, de l'Union européenne, du Royaume-Uni, de l'Australie, de la Russie, de l'Inde et de la Turquie. Il n'existe pas de liste de ce type en France.

Après une décennie de conflit avec l'Union soviétique (1979-1989) suivie d'une guerre civile, les Talibans arrivent au pouvoir en 1996 et occupent Kaboul. Ils créent alors un Émirat islamique d'Afghanistan, reconnu seulement par l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et le Pakistan. Ils ne contrôlent toutefois pas tout le pays, étant notamment menacés par l'alliance du Nord du commandant Massoud. Suite aux attentats contre les ambassades de Nairobi et Dar es Salaam, l'Afghanistan, dirigé par le mollah Omar et abritant, selon ses représentants, « le djihad contre les Juifs et les Croisés » est bombardé par les États-Unis. Le régime ne cesse de provoquer les institutions internationales, comme par exemple lors de la prise de Kaboul en 1996, où les Talibans firent arrêter, l'ancien chef de l'État Mohammad Najibullah, dans les locaux de l'Organisation des Nations unies (ONU), où il était réfugié depuis quatre ans. Il sera torturé puis assassiné et de nombreux massacres et l'application de la charia la plus radicale suivirent.
En 1999, l'Afghanistan est l'un des pays les plus pauvres du monde, dont l'économie repose pour un tiers, selon des estimations, sur le trafic d'opium. Même si les Talibans annoncent vouloir mettre fin à sa culture, le trafic d'héroïne prospère et rajoute un problème de lutte contre la drogue aux autres risques liés à ce pays.

À partir de 1999, le nom d'Oussama Ben Laden est déjà mondialement connu. Considéré comme le financeur, l'inspirateur d'attentats et l'organisateur de camps d'entraînement, il fait objet d'un mandat d'arrêt international d'Interpol dès 1998. Considéré comme l'ennemi numéro un des États-Unis, sa tête mise à prix pour 25 millions de dollars, il est finalement expulsé du Soudan en 1998. Alors qu'il est présenté par les médias comme richissime (certains avancent le chiffre fantaisiste de 300 millions de dollars), Oussama Ben Laden va faire l'objet de sanctions financières. De plus, des pressions sur ses complices et ses hôtes seront envisagées, puisque beaucoup dénoncent l'action de financiers, notamment saoudiens, dissimulée par des fondations ou associations caritatives, qui alimentent le djihad.

La nature hybride d'Al-Qaïda se reflète dans son rapport au territoire : il s'agit de « la base » de l'organisation internationale qui se révélera ensuite capable de fonctionner à travers le monde, physique comme virtuel et dans la clandestinité. Cette structure inédite s'appuie sur le régime hôte sur fond de vision idéologico-religieuse partagée.

Jusqu'alors, les sanctions étaient dirigées à l'encontre d'États voyous qui « encourageaient » le terrorisme, en subventionnant des terroristes ou en leur servant de base arrière. En effet, on pensait qu'ils seraient dissuadés si le coût des sanctions imposées était supérieur aux avantages qu'ils tiraient de cette « diplomatie par les

bombes ». Or, dans le cas Talibans/Al-Qaïda, la distinction entre le commanditaire et l'exécutant est non pertinente, compte tenu de la symbiose entre autorités locales de fait et l'organisation internationale terroriste.

La survenue du 11 septembre 2001, l'intervention et l'occupation militaires de l'Afghanistan, le déracinement d'Al-Qaïda, l'émergence de groupes locaux « sous franchise » agissant dans d'autres parties du monde, le pourrissement de la situation afghane où les Talibans reconquièrent, à partir de la périphérie, des territoires centraux qu'ils avaient perdus, l'hypothèse de négociation avec des Talibans « modérés », la mort d'Oussama Oussama Ben Laden, les tensions au sein d'Al-Qaïda, et enfin, l'émergence de l'État islamique qui proclame un Califat sur la "terre de Cham" et inaugure d'autres trafics criminels, sont autant d'éléments qui sont venus faire évoluer le régime de sanctions. Ces évolutions tant structurelles que politiques se reflètent dans la façon dont les sanctions envisagent les rapports entre Al-Qaïda et ses complices. Aussi, le caractère dual et évolutif du mouvement djihadiste explique des virages stratégiques.

À partir de la situation initiale déjà dramatique, nous considérerons quatre périodes distinctes :

- La résolution 1267[89] d'octobre 1999, visant notamment à faire livrer Oussama Ben Laden ;
- Après le 11 septembre 2001 et l'occupation de l'Afghanistan puis de l'Irak. Parallèlement à ces deux guerres, les sanctions sont, de plus en plus, ciblées sur le fonctionnement global du terrorisme plutôt que sur celui du territoire tenu par les Talibans à partir de Janvier 2002, l'Afghanistan étant passé sous contrôle de ses libérateurs, l'alliance du Nord puis de la Force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS) ;
- En 2011, les résolutions 1988[90] et 1989[91] scindent l'action menée contre les Talibans et contre Al-Qaïda reconnue entre temps comme une structure à la fois invisible et décentralisée ;
- Enfin, en 2014, commencent des actions contre l'État islamique, la nouvelle implantation territoriale dans le « pays de Cham » (Irak et Syrie) et ses nouveaux trafics (pétrole, œuvres d'art….).

[89] Résolution1267, Conseil de sécurité des Nations unies, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267(1999)
[90] Résolution 1988, Conseil de sécurité des Nations unies, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1988(2011)
[91] Résolution 1989, Conseil de sécurité des Nations unies, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1989(2011)

I- LE REGIME DES SANCTIONS ECONOMIQUES A L'ENCONTRE D'AL-QAÏDA

Si des sanctions dites « ciblées » avaient déjà été prises à l'encontre d'acteurs non-étatiques[92], les mesures prises contre Al-Qaïda constituent un précédent important compte tenu de leur ampleur et leur durée. Face à ce cas de figure spécifique, l'objectif est d'asphyxier financièrement les individus (dirigeants, élites, responsables, complices…), les organisations associées, ainsi que les trafics spécifiques. Il s'agit ainsi de priver la cible de moyens d'exercer sa nocivité (recevoir des subventions, exporter, importer, effectuer des transactions, ne serait-ce que pour payer des déplacements, etc.) et d'agir sur sa volonté, voire de l'obliger à se soumettre. Pourtant, le volet « incapacitant » des sanctions économiques (d'ailleurs renforcé en décembre 2000 en dépit d'un rapport de *l'Office for The Coordination Of Humanitarian Affairs* (OCHA) sur les conséquences sur la population afghane) est plus convaincant que l'ambition d'exercer une véritable coercition politique.

A- Avant le 11 septembre 2001

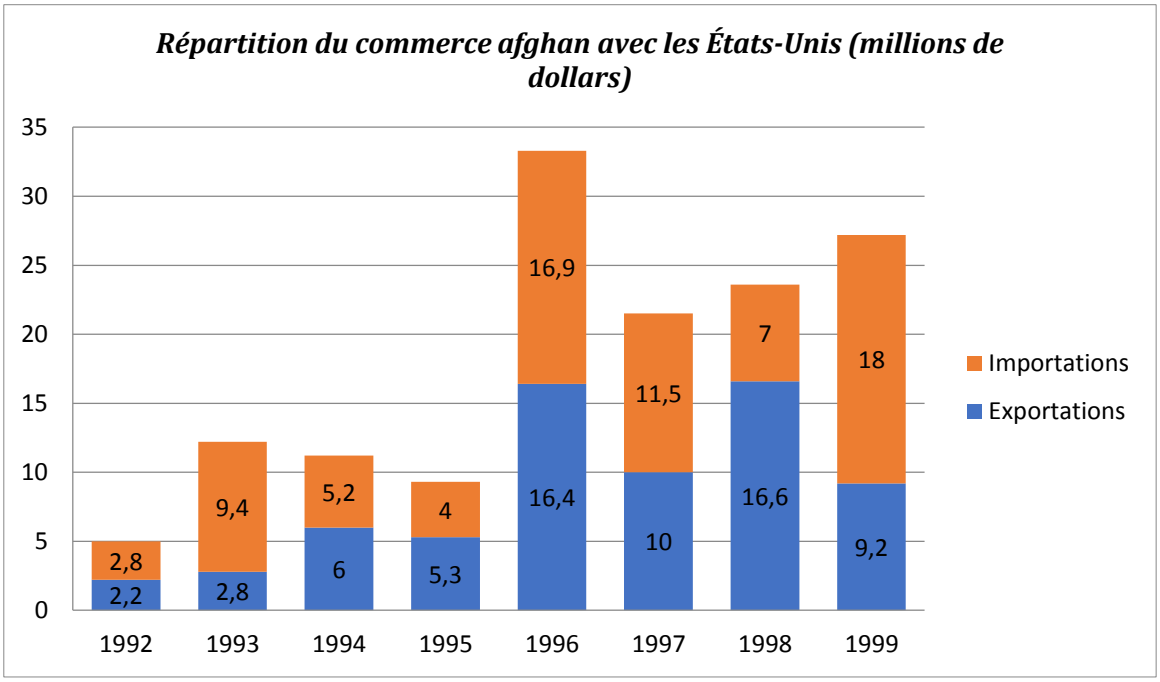
La résolution « fondatrice » 1267 du Conseil de sécurité des Nations unies, adoptée le 15 octobre 1999, visait à contraindre les Talibans à mettre fin aux violations du droit et à livrer Oussama Ben Laden. Elles instituaient le gel des avoirs pouvant servir au régime, l'embargo sur le transport aérien (impactant directement la compagnie « talibane » Ariana Afghan Airlines) et, bien entendu, sur les armes. À cela, s'ajoutera l'interdiction de produits pouvant servir à la fabrication de l'héroïne. En outre, des individus ou entités associés feront l'objet d'une liste bientôt « consolidée » ou récapitulative.

Cette résolution est à mettre en parallèle avec l'*Executive Order 13129*[93] du Président Clinton du 4 juillet 1999 bloquant les avoirs et interdisant les transactions avec les Talibans. Cette triple orientation fonds/voyages/armes va rester longtemps prioritaire.

Alors que le commerce entre les États-Unis et l'Afghanistan a toujours été très limité pour des raisons à la fois géographiques et historiques, l'impact économique des sanctions reste de ce fait tant pour les États-Unis que pour l'Afghanistan quasiment nul, comme en témoigne le tableau suivant.

[92] L'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) avait été visée par des sanctions en 1993 ainsi que quelques groupes non-étatiques africains, notamment en Sierra Leone en 1998.
[93] Executive order du 4 juillet 1999, https://fas.org/irp/offdocs/eo/eo-13129.htm

Commerce afghan avec les États-Unis en millions de dollars.



Source: US International Trade Commission, ITC Trade Database

Au-delà de ce constat, l'économie afghane dépendait, selon une estimation du *Financial Times*, pour près de 80% de son PIB du trafic de drogues (opium essentiellement). Il est ainsi probable que les tentatives des Talibans pour réduire ce trafic sous la pression des États-Unis aient eu des impacts négatifs beaucoup plus forts que les sanctions elles-mêmes. C'est parallèlement la compagnie aérienne nationale, Ariana, qui a subi le plus directement ces sanctions avec des conséquences importantes aussi sur les approvisionnements en produits médicaux et de première urgence traditionnellement transportés par cette compagnie.[94]

Les mesures initiales touchent les personnes ou entités « associées » à Al-Qaïda et aux Talibans, pour empêcher leur entrée sur le territoire qu'ils contrôlent, la fourniture, la vente ou le transfert direct ou indirect d'armes et de matériels connexes. Le Comité des sanctions contre Al-Qaïda et les Talibans dit « Comité 1267 » est renforcé en 2004 par une « équipe de surveillance » (*Monitoring Team*) d'experts indépendants nommés par le Secrétaire général de l'ONU.

[94] International Herald Tribune, 30 août 2000 citant un officiel des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires.

La résolution 1333[95] du 19 décembre 2000 vient sanctionner le comportement des Talibans (destruction du patrimoine culturel, nouveaux crimes commis et refus persistant de livrer Oussama Ben Laden, de fermer les camps d'entraînement, etc.) en renforçant les interdictions de trafic aérien (mesures contre la compagnie aérienne Ariana), le gel de fonds, l'embargo sur les armes, l'embargo sur le matériel pouvant servir à la production d'héroïne. Les sanctions diplomatiques sont également renforcées. Se pose toutefois la question de leur pertinence compte tenu de la situation d'un groupe déjà au ban de la communauté internationale…

La résolution 1363[96] du 30 juillet 2001, dernière avant le 11-Septembre, renforce le mécanisme avec une *Sanctions Enforcement Support Team* ayant mandat jusqu'en 2002. Ces sanctions, coïncidant avec la mise en place du Comité d'experts et du groupe de monitoring, concernaient, à l'époque, 161 individus et 7 entités.

Aux vues des sanctions imposées, la contrainte politique fut négligeable. La paralysie de la compagnie aérienne Ariana, l'impact sur le contrôle des territoires contrôlés par les Talibans, et le frein à la narco-économie furent insuffisants pour faire plier les Talibans avant leur chute.

À partir de la résolution 1333, le Secrétaire général de l'ONU produit des rapports sur ces sanctions : leurs impacts humanitaires seraient « limités » sur la population afghane en dépit des descriptions terrifiantes qu'en fait la propagande des Talibans. Selon l'ONU, cette aggravation éventuelle des conditions de vie des populations ne serait que marginale par rapport aux autres souffrances qu'endure le peuple afghan, largement dépendant d'aides internationales, du fait du régime et du conflit. Toutefois, des voix discordantes notent, au contraire, l'aggravation de la famine en Afghanistan[97] provoquée par les sanctions. Avec le 11 septembre 2001, ce débat va devenir obsolète.

B- Après le 11 septembre 2001

Après la survenue du 11 septembre 2001, les résolutions 1368[98] (autorisant l'intervention militaire en Afghanistan) et 1373[99] (incitant les États membres à prendre

[95] Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1333(2000)
[96] Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1363(2001)
[97] En tout état de cause, l'Afghanistan, subissant parfois de surcroît des tremblements de terre et autres catastrophes a toujours été classé parmi les deniers pays de la liste *Global Human Development Index.*
[98] Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1368(2001)

des mesures contre le terrorisme, sans toutefois définir ce concept), tentent de repenser le système afin de répondre aux conséquences de l'évènement qui vient de se dérouler.
La résolution 1390[100] du 16 janvier 2002 étend indéfiniment le régime des sanctions contre Oussama Ben Laden, Al-Qaïda et leurs associés, gelant durablement les avoirs et les interdisant de déplacement. Ce régime de sanctions s'installe donc dans la durée et l'objectif est de gêner les activités du réseau, en complément à ce que certains nomment «la guerre au terrorisme ».

De son côté, l'Union européenne (UE) avec la Position Commune 2002/402/PESC[101,] qui connaitra plusieurs réactualisations, emboîte le pas aux Nations unies et interdit la fourniture et le transfert d'armement, d'assistance technique en rapport avec l'armement etc., à Al-Qaïda et aux personnes et entités associées. À cela, s'ajoutent des sanctions financières et l'interdiction d'admission sur le territoire de l'UE pour les personnes mentionnées sur les listes 1267 et 1333[102].

De nouvelles résolutions interviendront du vivant d'Oussama Ben Laden, tué en mai 2011 (résolutions 1730, 1822, 1904) et tendront à stabiliser le système établi et traiter la procédure de retrait de la liste. Pour le reste, il s'agit de la prorogation ou de l'amplification de l'action déjà engagée. Le nombre de noms sur les listes s'élèvent à plus de 400 individus et 111 entités en 2011. Il n'est donc visiblement plus question que de gêner financièrement et matériellement un groupe qui s'est révélé, entre-temps, capable de fonctionner comme un réseau mondial clandestin.

Tout au long de cette période (2002-2011), l'efficacité des sanctions tend à diminuer dans la mesure où les réseaux de financement se sont décentralisés parallèlement à la perte de leurs bases. Néanmoins, Al-Qaïda est toujours capable de réaliser des attentats importants à Madrid, Londres, Bali, sans que l'on puisse formellement démontrer que le commandement central ait fait transiter des fonds importants aux exécutants. L'hypothèse d'un terrorisme « *low cost* » mené à moindre frais par des équipes locales qui ne sont plus commandées et subventionnées depuis la structure centrale se renforce.

Progressivement, le contexte de stratégie militaire (stratégie du « *surge* » en Afghanistan et en Irak visant à une reconquête du terrain avec un important surplus de troupes

---

99 Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373(2001)

100 Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1390(2002)

102 On trouvera une liste des sanctions de l'UE (et de celles de l'ONU) sur http://www.mae.ro/sites/default/files/file/userfiles/file/pdf/Sanctiuni%20in%20vigoare/2010.09.10_fr_sanct_terorism.pdf. Voir également un article du GRIP sur Al-Qaïda et l'UE d'octobre 2015 : http://www.grip.org/fr/node/1527

américaines et des attaques ciblées de drones sous la présidence Obama) a évolué. Cet engagement sur le terrain fait passer au second plan la lutte contre Al-Qaïda par le régime des sanctions ou, du moins, lui donne un rôle complémentaire.

C- Le répit apparent de 2011

Plusieurs changements significatifs sur le terrain rythment l'année 2011: Oussama Ben Laden est tué début mai au Pakistan, et les États-Unis estiment, à tort ou à raison, que leur stratégie de contre-insurrection mais aussi l'encouragement à un gouvernement d'unité nationale voire de négociations avec des Talibans « modérés » vont porter leurs fruits. Dans cette phase d'optimisme, concomitantes aux espoirs suscités par les « printemps arabes » et le début des insurrections en Syrie, les marques de bonne volonté envers les Talibans se multiplient comme lorsque le coordinateur R. Barett demande le retrait de 138 d'entre eux de la liste noire.

Les sanctions contre Al-Qaïda et contre les Talibans sont alors scindées en deux approches distinctes, avec l'adoption de la résolution 1989 du 17 juin 2011. La résolution 1267 de 1999 concernant les Talibans est, quant à elle, réformée avec l'établissement d'un poste d'Ombudsperson. Après les résolutions 1988 et 1989, la liste des individus sanctionnés passe ainsi à 253 individus et 92 entités.

Le volet financier des sanctions doit tenir compte que les organisations visées fonctionnent de façon moins centralisée, sans donneur d'ordre et bailleur de fonds unique, et qu'elles exploitent davantage des ressources financières locales, parmi lesquelles les otages. Des groupes djihadistes en Mali, au Yémen, en Somalie, en Irak et en Syrie s'autofinancent largement, sans parler d'AQMI qui vit de trafics (on surnomme son chef Mokhtar ben Mokhtar « Monsieur Marlboro ») et d'enlèvements. Les groupes fonctionnent principalement avec de l'argent liquide, ce qui limite l'efficacité de sanctions sur les mouvements de fonds ou les avoirs internationaux, tandis que les attentats tendent à devenir « *low cost* » par rapport aux opérations sophistiquées d'Al-Qaïda.

D- La période Daech

En 2014, des sanctions ciblées contre les combattants étrangers (*foreign fighters*) qui rejoignent Daech et Al-Nosra, groupes affiliés à Al-Qaïda commencent à se mettre en place.

La spécificité du Daech ne réside pas seulement dans la férocité de ses crimes ou de leur médiatisation en ligne mais aussi dans sa volonté de créer un califat « durable », fonctionnant comme un État et attirant les « vrais croyants » et les « lions de l'Islam ». En effet, outre le djihad individuel obligatoire, le califat insiste sur la *hijra*, la prescription faite aux pieux musulmans des deux sexes de rejoindre la terre de Cham pour y vivre sous la charia, c'est à dire d'émigrer en Irak ou en Syrie pour y mener la seule vie « digne » qui soit. En parallèle de cette *hijra*, un mouvement de volontaires internationaux rejoignant la « terre de Cham » se développe, avec pour objectif de se battre sur ces terres ou de revenir dans leurs pays d'origine, une fois aguerris, pour répandre la terreur.

La résolution 2170[103] du 15 août 2014 mentionne EIIL/Daech comme groupe dissident et établit une nouvelle liste de gels. Elle est suivie, quelques semaines plus tard, par la résolution 2178[104] du 24 septembre 2014, qui demande aux États membres de prendre des mesures contre le recrutement et préconise diverses actions pour freiner les voyages des combattants étrangers. Les interdictions de vol ou déplacement visent cette fois les personnes souhaitant rejoindre le califat et non à des vétérans du terrorisme, habitués à être pourchassés depuis des années.

Les textes des Nations unies insistent sur la continuité entre Al-Qaïda et EEIL, les « éléments associés » ou « dissidents » et ce, au nom de leur « idéologie extrémiste » commune. Pourtant, les sanctions ne peuvent plus fonctionner de la même manière. La résolution 2199[105] du 12 février 2015 marque une prise en compte des spécificités de Daech, toujours dans l'idée de les asphyxier financièrement en s'attaquant aux exportations dont vit largement le califat : pétrole et œuvres d'art. Quant aux trafics du califat autoproclamé qui, par ailleurs, lève aussi l'impôt, ils se déroulent largement en liquide et par des intermédiaires dans des pays frontaliers (camions de pétrole franchissant la frontière turque, par exemple). Les sanctions ne les ont pas encore assez perturbés pour avoir un effet décisif, même s'il est question d'un appauvrissement et d'une rétraction territoriale du califat.

Par la résolution 2253[106] du 17 décembre 2015, le Conseil de sécurité a décidé d'imposer des sanctions ciblées (gel des avoirs, interdiction de voyager et embargo sur les armes) à

[103] Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2170(2014)
[104] Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178(2014)
[105] Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2199(2015)
[106] Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2253(2015)

des personnes et entités inscrites sur la liste dite relative aux sanctions contre l'EIIL et Al-Qaïda. À cette occasion, le Comité devient Comité 1267/1989/2253 contre l'EIIL (Daech) et Al-Qaïda.

Dans le cadre de la coalition militaire contre Daech, a été mis en place le *Counter ISIL Finance Groupe* (CIFG)[107], codirigé par l'Italie, l'Arabie saoudite et les États-Unis. Il est à mettre en parallèle avec l'action de *l'Office of Foreign Assets Control (OFAC)* américain dans la guerre financière contre le crime organisé et le terrorisme, toujours dans une logique d'asphyxie financière. L'OFAC est d'ailleurs opérationnel contre Al-Qaïda depuis 2004. L'usage du dollar dans les transactions internationales et le mécanisme de compensation bancaire donnent un pouvoir considérable aux États-Unis en ce domaine, surtout après la conclusion d'un accord avec l'institution non gouvernementale SWIFT en 2010[108]. On citera également le rôle crucial du Groupe d'action financière internationale (GAFI) réunissant 32 États qui encourage les mesures législatives et réglementaires contre le blanchiment et le financement du terrorisme, produisant des normes, études et recommandations publiques. Le Groupe Egmont, organe international réunissant 151 États à travers la coopération de leurs cellules de renseignement financier, est aussi engagé, complétant ainsi l'action du GAFI.

Pour résumer, cette guerre d'asphyxie financière est passée de la lutte contre une organisation recevant des financements privés dissimulés et s'appuyant sur des autorités de fait, et ce depuis une zone vivant largement du narcotrafic, à la lutte contre le califat territorialisé qui vit en grande partie de ses exportations (pétrole, œuvres d'art...)[109], levant l'impôt et faisant fonctionner des administrations. À plus ou moins long terme, un tel proto-État, s'il n'est pas détruit ou paralysé auparavant par les bombardements ou actions militaires, ne peut vivre uniquement de troc et d'argent liquide. Il va devoir s'insérer dans un système de transactions financières qui constitue un risque pour lui.

Sur la durée, s'établit une sorte de jeu du chat et de la souris, les djihadistes s'adaptant au régime des sanctions pour se financer. Ainsi, les avoirs se dissimulent de plus en plus sous le couvert d'associations non lucratives, avec des prête-noms, parfois sous la forme de biens immobiliers qui ne sont pas enregistrés sur des bases de données informatisées

[107] Les membres sont Allemagne, Australie, Bahreïn, Bulgarie, Canada, Danemark, Émirats arabes unis, Espagne, France, Géorgie, Irak, Japon (observateur), Jordanie, Koweït, Lituanie, Liban, Nouvelle Zélande, Panama, Pays Bas, Pologne, Qatar, Royaume Uni, Turquie, plus l'Union Européenne et la Financial Action Task Force (FATF).
[108] Voir W. Bartholomew, A Due Process Balancing Act: United States' Influence on the U.N. al-Qaeda Sanctions Regime, New York Law Scholl Law Review, Vol. 59 | 2014/1
[109] Voir le rapport « Financing of the Terrorist Organization Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL) du Financial Action Task Force (février 2015): www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/financing-of-terrorist-organisation-isil.html. Le FATF, organe intergouvernemental créé en 1989 a mandat d'étudier le financement terroriste depuis 2001

(ce qui est le cas de 50 % des économies du monde). Il est donc crucial qu'ils soient signalés localement. Dans ses dernières recommandations, le Comité du Conseil de Sécurité, faisant suite aux résolutions 1267 et 1989, réclame la participation des associations et entreprises, voire du grand public, éventuellement sous couvert d'anonymat, pour dénoncer les activités suspectes.

Les États membres de l'ONU doivent prochainement produire des rapports sur les effets dans leurs pays du système de sanctions, avec notamment des informations précises sur les avoirs gelés. Les empêchements apportés aux voyages des personnes suspectes sont un domaine où les progrès dans l'échange de renseignements ou dans l'usage de données biométriques en coopération avec Interpol peuvent renforcer le système dans certains pays (même si les frontières avec des pays où sévit le djihadisme et la guerre civile ne sont guère contrôlables). Dans le domaine des armes, la circulation des contenus de dépôts d'armes datant de l'époque Kadhafi par exemple, la méconnaissance des stocks d'armes dans des pays en proie au chaos posent de sérieux problèmes.

II- LE REGIME DES SANCTIONS POLITIQUES A L'ENCONTRE D'AL-QAÏDA

Parallèlement à la « guerre » déclarée à Al-Qaïda et ses associés, la mouvance djihadiste fait l'objet de sanctions politiques à part entière. Elles se manifestent par l'inscription sur une liste qui oblige les États membres de l'ONU à les sanctionner par des privations de droits et par la répression de leur activité. La question, là encore éminemment politique, de la désignation de la cible (qui suppose la compréhension de sa structure) est ainsi déterminante. L'efficacité de sanctions politiques et diplomatiques est néanmoins relative. Face à des acteurs prêts à donner leur vie, transgressant toutes les lois internationales et animées d'une espérance mystique millénariste, on ne peut guère espérer qu'ils cèdent par peur ou par intérêt.

Tant que les Talibans contrôlaient la plus grande partie du territoire afghan, les sanctions « traditionnelles » telles la fermeture des représentations diplomatiques ou le refus de délivrance de visas par exemple, même adressés à de simples autorités de fait, avaient du sens. Après la fuite des Talibans et des complices d'Oussama Ben Laden, il ne s'agit plus de contraindre une volonté politique : à la fois parce que les membres d'Al-Qaïda n'ont, en quelque sorte, rien à perdre et rien à négocier, mais aussi parce que la structure de l'organisation, souvent comparée à une nébuleuse avec un « émirat » en fuite, est surprenante. Ainsi, des groupes locaux « franchisés » gérant leurs activités terroristes à leur gré, moyennant une vague allégeance à un chef caché, font qu'il n'y a

plus vraiment d'interlocuteur sur qui pourraient peser globalement des mesures de coercition politique. Ils peuvent eux-mêmes irradier sur leur région. L'exemple de Boko Haram intervenant au Cameroun, au Tchad et au Niger démontre cette complexité supplémentaire.

En revanche, il existe une logique à frapper des individus et des entités non étatiques, dans une option préventive ou incapacitante, c'est-à-dire destinée à les empêcher de contribuer plus longtemps au projet djihadiste.

De ce constat, naissent des problèmes de principe - pour ne pas dire de philosophie politique - à la fois au niveau international (ONU et UE), mais aussi au niveau national puisque les États membres doivent appliquer les sanctions, éventuellement sur leurs propres ressortissants. La liste consolidée en constante évolution est disponible en ligne, et est, de surcroît, notifiée aux États. Elle est publiée depuis 2001, régulièrement mise à jour et implique automatiquement un classement « Notice spéciale rouge » d'Interpol correspondant à la plus grande dangerosité. La liste des entités comporte aussi bien des organisations dont nul ne remet en doute le caractère terroriste comme Boko Haram et dont les noms ne laissent souvent guère de doute (Armée, Brigade internationale, Groupe islamiste combattant, etc.) que d'autres plus trompeurs (comme *Benevolence International Foundation* ou Secours Mondial...). Quant aux individus, ils sont souvent signalés comme déjà recherchés par des pays.

La dimension politique se retrouve en amont, c'est-à-dire sur l'enjeu de la participation des États membres, de l'application du droit international, à travers la gestion de cette fameuse liste consolidée. Elle soulève la question politique des conséquences de la lutte contre le terrorisme en termes notamment de libertés individuelles et d'évolution de nos propres systèmes. Elles se manifesteront à propos du Comité 1267 visant spécifiquement Al-Qaïda et associés, en coordination avec le Comité contre le terrorisme aux objectifs plus généraux et avec le Comité 1540 contre la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques, avec chacun leurs groupes d'experts. Mais, c'est autour du comité 1267 (et de ses avatars cités plus haut) que les « listes noires » ont révélé certaines contradictions pour les États, par ailleurs chargés de garantir les droits de leurs citoyens. Par exemple, des contradictions ont pu être mises en avant entre la Convention européenne des droits de l'Homme et les décisions du Conseil de Sécurité. À l'occasion de diverses décisions juridictionnelles comme l'arrêt Kadi[110] (2008), puis Kadi

[110] Arrêt Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil et Commission, arrêt du 3 septembre 2008, http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/05c402_fr.pdf

II[111] (2013), la Cour de justice de l'Union européenne a affirmé la prééminence des principes du droit communautaire sur les résolutions du Conseil de sécurité.

Le cas le plus spectaculaire est l'arrêt Nada, homme italo-égyptien vivant dans la petite enclave italienne de Campione d'Italia, encerclée par le territoire suisse. Compte tenu de la présence de son nom sur la liste, il ne put quitter ce territoire à partir de 2003, les autorités suisses lui refusant le droit de franchir la frontière, en application de la résolution de l'ONU. Ce n'est finalement qu'en 2009 qu'il fut rayé de la liste. Saisie pour statuer sur cette situation, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a déclaré Youssef Moustafa Nada « victime de violations de la convention pendant environ six années au moins » et a engagé la responsabilité de la Suisse qui n'aurait pas dû invoquer ses obligations internationales comme excuse absolutoire.

Ce type de controverse renvoie à la manière dont la lutte contre une organisation terroriste internationale pouvait se dérouler efficacement sans contredire les principes démocratiques. Les sanctions frappent des individus et des organisations, à qui elles retirent des droits, sans recours juridictionnel au sens propre. Au mieux, les « inscrits » peuvent présenter des arguments pour infléchir le Comité des sanctions, dont le fonctionnement reste discrétionnaire puisque ce dernier doit radier de la liste, au cas par cas, le nom des personnes, groupes, entreprises et entités qui ne rempliraient plus les critères. Cette possibilité présente rapidement ses limites en raison du caractère même des inscrits. En fuite ou recherchés, peut-on légitimement penser qu'ils présenteront une demande... ?

Cette situation présente donc une tension, pour certains États, notamment européens, entre d'un côté, la lutte globale frappant des individus ou entités « associés », basées sur des informations fournies par des services de renseignements peu prolixes et d'autre part, l'attachement affiché à l'État de droit, aux procédures équitables, aux droits de la défense. Le mode de retrait des listes et la question d'un substitut de droit d'appel pour ceux qui s'estiment stigmatisés à tort deviennent ainsi des questions importantes.

Ce constat pose la question de la façon dont la « cible » va s'adresser au Comité. L'idée qu'elle puisse passer par son propre État pour demander le retrait de la liste et en quelque sorte se faire « sponsoriser » a été repoussée. Une solution est apportée par la résolution 1730[112]. Est créé, au Service du secrétariat des organes subsidiaires du Conseil de Sécurité, un point focal chargé de recevoir les demandes de radiation et d'accomplir différentes tâches. En 2009, la résolution 1904 permet de mettre en place

111 Arrêt Kadi II, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-07/cp130093fr.pdf
112 Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, http://undocs.org/fr/S/RES/1730(2006)

l'Ombudsman ou Médiateur du Comité des sanctions. Une procédure s'établit ainsi en offrant deux possibilités : soit, une demande spontanée est présentée par un État, permettant le retrait de la liste si aucun autre État membre ne s'y oppose (une seule objection pouvant amener à un éventuel examen par le Conseil de Sécurité) ; soit, la demande est présentée au médiateur par l'intéressé lui-même (individu ou organisation). Dans cette hypothèse, un rapport favorable du Médiateur peut déclencher la même procédure qu'en cas de pétition étatique.

En d'autres termes, ce dispositif se rapproche d'un recours juridictionnel même si, *in fine*, le Comité des sanctions prend des mesures discrétionnaires.

Les contradictions du système, ou les tensions politiques qu'elles suscitent, se sont manifestées lorsque le mouvement Al-Nosra, branche affiliée à Al-Qaïda mais luttant à la fois contre le régime syrien et contre son rival Daech, a adressé (sans succès) une demande de retrait de la liste en septembre 2015. L'organisation poussait le sens de l'absurde jusqu'à appuyer leur demande sur la promesse de libérer 45 casques bleus retenus en otage. Ceci illustre ici le paradoxe de la situation : une organisation commet un acte terroriste (capturer et maintenir en captivité des otages) pour exiger de ne plus être traitée comme telle. On évoquera aussi le cas en 2010 de cinq Talibans retirés de la liste dans le cadre de la réconciliation politique promue par le président afghan Hamid Karzai. Il est donc difficile de penser que des rapports de force politiques n'interfèrent pas avec ce qui devrait être une sanction unanimement soutenue par la communauté internationale. En outre, l'hypothèse d'une vague contentieuse liée aux vagues de *foreign fighters* de Daech, d'autres évolutions et/ou d'autres jeux de puissance et d'influence étatique, n'est nullement à exclure.

De façon plus générale, l'efficacité des sanctions politiques ne peut être ici que négative, c'est-à-dire ce qu'elles ont empêché de faire et qui se serait produit sans elles. Dans la situation actuelle de porosité des frontières, il est difficile de croire que des personnes présentes sur la liste puissent être retenues de façon certaine à une frontière syrienne ou irakienne.

III- LE REGIME DE SANCTIONS « PUBLICITAIRES » A L'ENCONTRE D'AL-QAÏDA

Les différentes sanctions touchent, nous l'avons vu, Al-Qaïda, les Talibans, Daech, ainsi que les personnes, groupes, organisations ou entités associées. Désigner cet ensemble comme terroristes ou complices du terrorisme (encore que certains textes emploient

l'euphémisme « extrémisme violent »), c'est, *a fortiori*, après le 11 septembre 2001, leur donner un statut d'ennemis idéologiques qui n'est pas sans évoquer l'ancienne catégorie des pirates « ennemis du genre humain ». L'effet de stigmatisation est évidemment maximal. Toutefois, l'effet symbolique résulte moins de cette dénonciation solennelle que de l'unanimité des réactions horrifiées des pays qui la précède. De l'aveu même des rapports des Nations unies, il est difficile de départager quelle part de réprobation revient à ces sanctions et à leur publicité et laquelle résulte de l'attitude à la fois provocatrice et « communicatrice » des djihadistes : ils se sont eux-mêmes proclamés ennemis de tous ceux qui ne partagent leur vision. À cela, s'ajoute que leurs crimes sont parmi les événements les plus médiatisés de l'histoire contemporaine (en tout cas de l'histoire de la télévision et d'Internet). Poussant jusqu'au bout la logique qui veut que le terrorisme soit la propagande par le fait, Al-Qaïda puis Daech professionnalisent la publicité de leurs actions et en promeuvent une sinistre pédagogie (avec leurs agences de communication As Sahab pour la première, Al Hayat pour le second). Ils inventent de véritables genres visuels (vidéos de prêche, d'exécutions, de recrutement, etc.) avec une « esthétique » de l'horreur. Dans ces conditions, les coupables affectant d'un signe positif (vengeance pour les torts subis par les musulmans, annonce de victoires futures) des actes que le reste du monde considère comme des crimes, transforment leur stigmatisation en glorification mais aussi en « preuve » de l'offensive mondialiste contre l'Oumma. Dans cette situation, la notion de sanction symbolique devient ambivalente.

En revanche, à partir du moment où les listes désignent nominalement des complices du djihadisme global et énumèrent des organisations dont certaines ne cachent pas leur engagement mais dont d'autres se parent d'un alibi caritatif ou humanitaire, il devient impossible de plaider l'ignorance que ce soit pour un État, pour une entreprise ou pour une organisation C'est là un mérite, même s'il est partiel.

IV- ÉLÉMENTS DE CONCLUSION

La logique des sanctions individuelles, « intelligentes » ou ciblées est un principe d'économie en évitant le recours à la force militaire et en évitant de trop faire payer à des peuples les crimes de leurs dirigeants.

Si l'on tente de dresser un bilan, une série de constats s'impose pourtant :

- la lutte contre le djihadisme n'a pas évité une série de conflits ;
- la cible initiale, en principe bien différenciée (Al-Qaïda et les Talibans qui l'abritaient) s'est transformée en une pluralité d'organisations, ayant une forte

capacité de nuisance locale ou régionale avec des jeux d'alliance ou d'allégeance changeants ;
- la vulnérabilité des pays occidentaux s'est accrue face à des petits groupes semi-autonomes (l'exemple de l'action coordonnée menée en janvier 2015 par les frères Kouachi plus proche d'Al-Qaïda au Yémen et Coulibaly, proche de Daech), à des *foreign fighters* ou à des individus peu organisés lançant des actions moins sophistiquées et moins coûteuses que les premiers attentats médiatiques d'Al-Qaïda ;
- la situation est encore plus effroyable dans des pays comme l'Irak, l'Afghanistan, le Mali, etc. où le taux de mortalité par attentat « lasse » l'attention des médias occidentaux ;
- Daech, quelles que soient ses reculs à ce jour, a réussi à faire perdurer un proto-État jouissant d'une certaine autonomie financière ;
- la professionnalisation de la mouvance djihadiste en matière de recrutement et propagande en ligne s'est spectaculairement accrue.

Néanmoins, il convient de garder à l'esprit que l'effet des sanctions est impossible à mesurer par rapport aux bouleversements stratégiques évoqués. Il est, de même, tout aussi difficile de dire combien la situation aurait été pire si les sanctions avaient été différentes ou inexistantes.

Sous toutes ces réserves, on peut suggérer que, face à un phénomène de l'ampleur du djihadisme, trois considérations sont à noter.

D'une part, la valeur coercitive des sanctions est douteuse. Le djihadisme concerne des gens qui "préfèrent la mort à la vie" et dont le millénarisme fait de toute politique l'application d'un plan divin. Faire céder leur volonté par de simples sanctions est une gageure. D'autre part, la valeur de stigmatisation n'est pas nulle si le mécanisme des sanctions unanimes guérit peut-être certains États de la tentation de « regarder ailleurs » pour avoir la paix. En conséquence, la seule dimension à véritablement considérer est celle de la contrainte par l'asphyxie financière ou la « friction » au sens stratégique, c'est-à-dire la perte des moyens d'agir de l'adversaire.

Daech n'a rien inventé en matière de financement terroriste, mais l'organisation fait face des coûts exceptionnels. Ils sont liés davantage à ses besoins sur son territoire, à des choses aussi simples que des salaires ou des frais de fonctionnement sur des provinces entières, qu'aux attentats extérieurs qui sont très largement *low cost* et autofinancés. Or, qui dit besoin dit vulnérabilité : Daech doit, à la fois, accroître le territoire qu'il exploite et trouver des moyens externes de se procurer des fonds par dons ou exportations. En

schématisant, on passe d'une organisation « sponsorisée », Al-Qaïda avant le 11 septembre 2001, vivant de dons et d'hospitalité, à une organisation vivant de ressources locales - pétrole, patrimoine culturel, agriculture, phosphates, impôts, zakat ou taxe islamiste, fonds bancaires saisis et extorsion ou racket de fait, voire rançons - et tentant même d'imposer sa monnaie. Ajoutons la capacité relative de Daech, pour manipuler les outils en ligne de financement et de transfert de fonds.

Ces facteurs font dépendre Daech d'une population et de clients pour exporter leurs ressources, les donateurs jouant un rôle bien moins crucial que pour l'ancêtre Al-Qaïda. Or, le territoire peut être perdu ou affaibli (notamment par des bombardements) et ceci est affaire de force militaire. Pour le reste, cela signifie que l'organisation terroriste, là où tout ne se fait pas en liquide, a ou aura besoin de transferts avec les institutions financières, de mouvements de fonds (*Money and value transfer services*, MVTS), de transports de liquide ou d'or. Les stratégies de perturbation de son financement, d'obstacles au paiement de ses exportations, de stigmatisation de ses acheteurs d'œuvres d'art, d'intervention sur ses moyens numériques de payement, etc. pourraient paradoxalement donner une nouvelle jeunesse à l'idée de sanctions ciblées.

CHAPITRE 2 – LE RÉGIME DE SANCTIONS À L'ENCONTRE DE LA BIRMANIE

La Birmanie est probablement avec l'Iran, l'exemple le plus évocateur illustrant de la difficulté à imposer des sanctions et à les faire respecter dans la durée. En effet, depuis les mouvements d'étudiants de 1988 et les réactions qui s'en sont suivies et ont conduit un certain nombre de pays à imposer des sanctions à la Birmanie, le contournement de ces sanctions a été permanent et quasi-systématique. Pour autant, comme dans le cas de l'Iran, la Birmanie est l'un des pays qui avait le plus intérêt à ce que ces sanctions soient levées du fait de l'importance de son économie, de son insertion dans la mondialisation et du dynamisme des échanges régionaux, dont elle ne pouvait profiter que partiellement. De fait, l'un des enseignements que l'on peut tirer des études de cas de l'Iran et de la Birmanie est que deux facteurs apparaissent comme des indicateurs de la performance d'une sanction :

- les tentatives de contournement de la sanction qui, certes, en réduisent l'efficacité mais traduisent aussi l'impact de la sanction et les enjeux d'un contournement afin d'en limiter l'impact ;
- les facteurs économiques dans la mondialisation tels que le niveau de développement du pays, le dynamisme de la région dans laquelle il est situé et l'insertion de ce pays dans les échanges internationaux.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que ce soit en Iran et en Birmanie que les sanctions aient semblé entraîner une réorientation des choix politiques à la suite de leur renforcement par l'administration Obama à partir de 2010 jusqu'à leur levée totale en octobre 2016.

En septembre 1989, l'enjeu initial de ces sanctions avait été clairement énoncé par le député américain S. J. Soloz qui expliquait qu'il s'agissait d'employer tous les instruments disponibles pour pousser la junte au pouvoir à des réformes politiques et à cesser de violer les droits de l'homme. Les réformes se sont succédées dans ce pays, allant même jusqu'à l'organisation d'élections amenant les membres de l'opposition au pouvoir, sans pour autant conduire à l'instauration rapide d'une démocratie ou à un meilleur respect des droits de l'Homme.

Contexte politique à la veille des sanctions

La junte militaire s'est emparée du pouvoir en Birmanie dès 1962, quinze ans après l'indépendance. Cependant, bien qu'en adoptant une doctrine basée sur l'autosuffisance,

le pays reste ouvert pendant plus de deux décennies aux investissements étrangers. En 1987, mais surtout en 1988, des mouvements de révolte étudiants éclatent pour demander la démocratie et des améliorations économiques et sociales. Ces soulèvements éclatent à la suite d'un certain nombre de mesures économiques prises par le gouvernement pour lutter contre l'inflation et le marché noir qui ont conduit à la démonétisation d'un certain nombre de coupures bancaires rendant inutilisable plus de 60% de l'argent en circulation dans le pays et effaçant, de fait, une part significative des ressources des Birmans. Le mouvement dit du « 8-8-88 » éclate alors à Yangon et gagne tout le pays, conduisant des millions de personnes à protester contre le parti socialiste birman, mené par le général Ne Win depuis 26 ans[113]. À cette situation qualifiée d'anarchique, le gouvernement répond par le feu et la fermeture des universités et des écoles. Le 18 septembre 1988, le général Saw Maung annonce l'intervention « salutaire » de l'armée pour préserver l'Union. La reprise en main est accompagnée d'une épuration plus symbolique que réelle dans les hauts rangs de l'administration, afin de jeter les bases d'une « démocratie multipartiste, où règne la discipline ». Avec la création du *State Law and Order Restauration Council* (SLORC), l'armée prend officiellement les fonctions gouvernementales, et c'est en 1989 que la Birmanie est officiellement rebaptisée Myanmar par la junte.

Contre toute attente, le SLORC organise en 1990 des élections nationales. Malgré certaines précautions prises par le SLORC pour limiter l'action politique des partis d'opposition (déclaration de la loi martiale, interdisant tout rassemblement de plus de cinq personnes et soumettant à la censure les publications de ces partis), la Ligue nationale pour la démocratie, LND (*National League for Democracy*), créée à la suite des événements sanglants de 1988, emporta 60 % des suffrages, soit 82 % des sièges. Malgré l'assignation à résidence des leaders de la LND, Aung San Suu Kyi et U Tin U, depuis 1989, la victoire de la LND est partout écrasante, à l'exception de certains États où les minorités ethniques sont très actives politiquement. Mais, avec la coalition de nombre de ces petits partis politiques et de la LND au sein de la *United Nationalities League for Democracy* (UNLD), l'expression populaire est unanime. Ainsi, la LND remporte les élections législatives avec 392 sièges sur 485 (82%). Cependant, sans véritable surprise et face à l'expression de la diversité ethnique du pays, le SLORC ne lâche pas les rênes du pouvoir, au nom de la protection de l'unité nationale. Quatre-vingt des membres du gouvernement nouvellement élus, dont Aung San Suu Kyi et U Tin U, sont emprisonnés. Le reste des représentants du peuple s'enfuit vers la frontière thaïlandaise et forme un nouveau gouvernement en exil : le *National Coalition Government of the Union of Burma* (1990). Aung San Suu Kyi devient un symbole

[113] Lire Martial Dassé, « La Birmanie en quête de démocratie », *Etudes*, n°370, 1989/6.

charismatique, prêchant l'instauration de la démocratie. Elle recevra le Prix Nobel de la Paix en 1991.

C'est à la suite des élections de 1990 et de l'arrestation des dirigeants de la LND que la communauté internationale choisit d'adopter des sanctions qui seront progressivement mises en place contre la junte birmane. Ainsi, les États-Unis, le Japon, le Canada, l'Australie, la Malaisie mais aussi l'Union européenne, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement appliquèrent des sanctions depuis près de deux décennies. Néanmoins, force est de constater qu'aucune sanction ne fut adoptée à l'ONU, en dépit des demandes des États-Unis à plusieurs reprises après 1988. Par conséquent et cela sera l'objet de développement, la Birmanie n'a pas été totalement isolée par la communauté internationale, mais uniquement par les pays occidentaux.

Situation économique à la veille des sanctions à la fin des années 1980

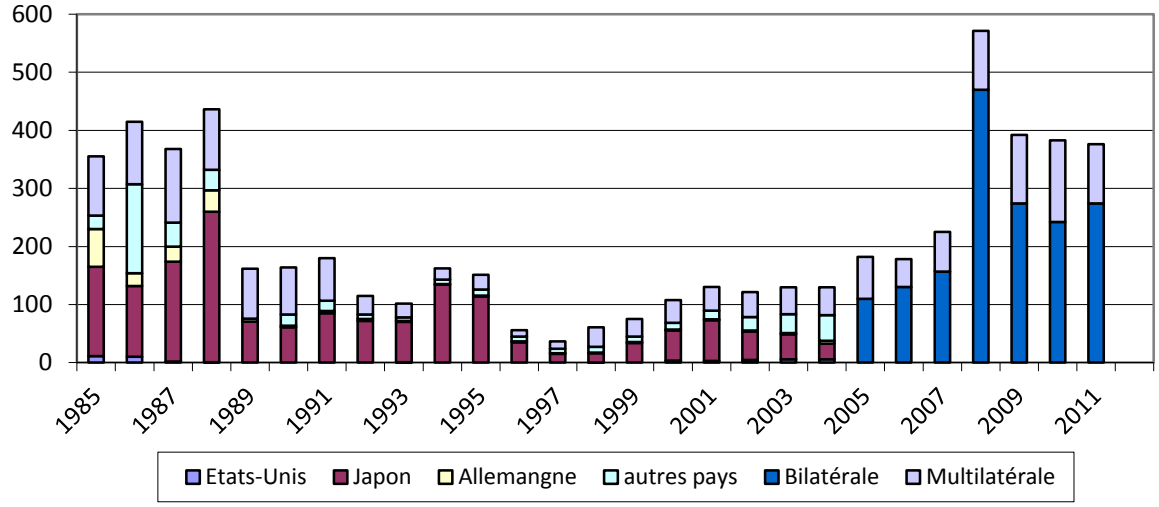
Au début des années 1990, en conformité avec les objectifs de la junte notamment contenus dans la Constitution de 1988, l'économie birmane s'appuie surtout sur le secteur primaire. Les objectifs économiques sont dans l'ordre :

- le développement de l'agriculture comme base de croissance des autres secteurs de l'économie ;
- la mécanisation de l'agriculture, le développement de la technologie et du savoir-faire ;
- le développement de l'économie de marché afin que le pays ne soit pas coupé de l'économie mondiale, en attirant les investissements et savoir-faire extérieurs. Le tout en conservant le contrôle du pays à travers le secteur étatique.

Les objectifs sociaux, s'il en est, sont : morale et moralité ; prestige et sauvegarde de la culture nationale ; dynamisme et esprit patriotique ; et, santé et éducation.

La Birmanie est alors moins développée que la Thaïlande voisine, ou d'autres pays d'Asie du Sud-est comme la Malaisie, l'Indonésie ou Singapour. Conduite dans l'isolement par l'armée, l'économie birmane n'a en effet cessé de prendre du retard jusqu'à connaître une grave crise économique dans les années 1980 : malnutrition, sous productivité… La Birmanie est devenue, à la fin des années 1980, la dixième nation la plus pauvre du monde selon l'ONU.

L'aide au développement reçue par la Birmanie en millions de dollars



Source: OECD, Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients.

Consciente des conséquences politiques d'une telle pauvreté, en 1988, la junte lance « la voie birmane vers le capitalisme », sans changer réellement de politique économique, si ce n'est pour attirer les capitaux étrangers. Partant de très bas, les statistiques de croissance économique s'améliorent très rapidement et le taux de croissance annuel atteint jusqu'à 6%, dopé par le commerce frontalier avec la Chine, ouvert depuis 1988 par un accord signé avec Pékin. L'ouverture aux investissements étrangers en 1989, autorisant les structures à capitaux totalement étrangers, accentue la mainmise étrangère sur la base de l'économie birmane, et en particulier la dépendance vis-à-vis des capitaux singapouriens, malaisiens, thaïlandais et chinois. Ces investissements fournissent à ce pays des réserves de devises. En mai 1990, on estime que celles-ci seraient passées de 10 millions de dollars en septembre 1988 à plus de 150 millions, un an plus tard et à la veille de l'instauration de sanctions[114]. L'aide étrangère est également importante. Elle est fournie en grande partie par trois grands pays : l'Allemagne de l'Ouest, les États-Unis et le Japon.

I- LES REGIMES DE SANCTIONS ECONOMIQUES (FINANCIERES ET COMMERCIALES) A L'ENCONTRE DE LA BIRMANIE

Si les perturbations politiques du début des années 1990 furent suivies de condamnations de la part de la communauté internationale, le régime des sanctions économiques et commerciales s'est progressivement mis en place pendant la décennie

[114] *Financial Times*, 19 mai 1990

suivante, et ce n'est que dans les années 2000, et notamment en 2007, que les mesures les plus restrictives furent adoptées.

A- Définition des sanctions mises en place

Les sanctions économiques et commerciales frappant la Birmanie sont de deux natures :

- D'une part, elles limitent les importations en provenance de ce pays, en visant en priorité les secteurs dans lesquels la junte dégage d'importants bénéfices, comme les matières premières et les pierres précieuses ;
- D'autre part, elles limitent également les investissements en Birmanie des entreprises des pays ayant adopté des sanctions, avec une série de dispositifs et d'amendes. Enfin, les secteurs sensibles comme les ventes d'armes sont particulièrement concernés, et malgré la levée progressive, et aujourd'hui pratiquement totale des sanctions, les échanges commerciaux dans ce secteur restent frappés d'interdiction.

Plusieurs pays ou entités se sont engagés dans des sanctions unilatérales (États-Unis, Union européenne, Canada, Australie, Japon, Malaisie), et la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement ont également adopté une série de mesures visant à faire pression sur le régime birman en sanctionnant plusieurs secteurs d'activités et les investissements.

S'ajoute à ces sanctions, dans le cas de l'Union européenne (UE), une restriction de l'aide et des investissements vers la Birmanie, des mesures également prises par les organisations internationales.

B- Sanctions des États-Unis

Après avoir adopté une série de sanctions politiques en 1961 puis au début des années 1990, les États-Unis s'engagent, sous la seconde administration Clinton, dans des sanctions économiques et commerciales, qui se poursuivirent sous les administrations Bush puis Obama[115]. Mise en place en 1997, la loi Cohen-Feinstein interdit tout investissement américain en Birmanie. Elle est ensuite reconduite tous les six mois. En 2003, le *Burmese Freedom and Democracy Act* interdit l'importation de tout produit

[115] Les sanctions américaines peuvent être imposées par le Congrès, à travers des lois ou par le Président *via* des *executive orders*. Le Président peut signer ces *executives orders* sans l'aval du Congrès alors que toutes les sanctions prononcées par ce dernier ne sont mises en œuvre qu'à partir du moment où le Président publie un *executive order* qui explicitera les modalités d'application de ces sanctions. C'est le Department of State qui applique les sanctions sur les embargos d'armements et le Trésor américain *via* l'OFAC (Office of Foreign Assets Control) qui est chargé de la mise en œuvre et du contrôle des sanctions économiques.

birman, les prêts, les transferts de devises par une banque américaine, et gèle les avoirs de la junte. Cette loi est restrictive puisqu'elle concerne à la fois les responsables politiques et militaires birmans et les activités économiques de la Birmanie, qui ne peut plus exporter vers les États-Unis. Le *Jade Act* adopté en 2008 viendra compléter cet ensemble en imposant des sanctions ciblées au dignitaires du régime et à leur famille et un boycott du commerce birman de pierres précieuses.

En 2012, lorsque le Président Obama annonce un assouplissement du régime de sanctions à l'encontre de ce pays, ce sont ainsi six lois et cinq *executive orders* qui sont en vigueur aux États-Unis[116]. Ils sont imbriqués les uns dans les autres et compliquent le processus de levée des sanctions. Ces différentes lois s'articulaient autour des interdictions suivantes :

- l'interdiction de visas pour les membres de l'ancienne junte, cadres du gouvernement et de l'armée, hommes d'affaires liés aux militaires, et leurs familles.
- l'interdiction d'importation de produits birmans, en particulier les pierres, ainsi que l'exportation ou la réexportation en Birmanie de services financiers américains. Les États-Unis ont annoncé l'autorisation d'exportation de services financiers à visée humanitaire, démocratique, éducative, sociale et sanitaire, sportive ou religieuse.
- le gel des avoirs détenus dans des entreprises américaines de certains individus.
- l'interdiction des nouveaux investissements, y compris via un pays tiers (cette interdiction conduit, pour ceux qui ne la respectent pas, à des amendes).

L'originalité de la politique de sanctions menée par le Président Obama a été de souhaiter encourager les réformes en cours en Birmanie, dans une logique d'incitation plus que de punition. Il a ainsi engagé à partir de 2012 une levée progressive de ces sanctions afin de ne pas pénaliser la démocratisation et l'ouverture économique du pays. Le point d'orgue en sera la levée totale en septembre 2016, annoncée par la secrétaire d'État Hillary Clinton lors de sa visite en Birmanie fin novembre 2011. C'était la première visite officielle américaine dans ce pays depuis 1955 et celle de John Foster Dulles, lui-aussi secrétaire d'État. La levée progressive des sanctions s'est ainsi accompagnée d'un certain nombre de mesures à la fois symboliques et incitatives pour encourager la poursuite des changements engagés. Ainsi, lors de sa visite, Hillary Clinton annonçait la possibilité d'un échange d'ambassadeurs, différents programmes d'aide au développement, aux victimes du conflit interne de la Birmanie (en particulier les victimes des mines anti-personnels), des échanges académiques, etc. Dans son rapport sur le sujet, Michael F. Martin117 estime que 200 000 dollars ont été débloqués pour le programme destiné aux victimes, 800 000 dollars pour les échanges académiques, 24

[116] Martin M. F. (2012), *US Sanctions on Burma*, CRS Report for Congress n°7-5700
[117] Martin M. F. (2012), *US Sanctions on Burma*, CRS Report for Congress n°7-5700

millions de dollars pour un programme anti-paludisme par USAID118 et plusieurs millions pour les autres programmes (dont 24 financés par Brunei).

L'administration Obama renforça son aide après les élections d'avril 2012 visant à pourvoir les 45 sièges de députés au parlement birman. Tous furent remportés par des membres de la National League for Democracy d'Aung San Suu Kyi. La politique américaine s'articulait alors autour des 5 piliers119 :

- La recherche d'un accord sur l'échange d'ambassadeurs ;
- La mise en place d'une mission de l'USAID à Rangoon et un retour à la normale du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) pour ce pays (les États-Unis ayant restreint les activités du PNUD en Birmanie depuis de nombreuses années afin d'éviter que les fonds ne bénéficient au gouvernement birman) ;
- La levée des restrictions imposées aux organismes privés américains qui fournissent des activités à but non lucratif en Birmanie, conçus pour promouvoir la démocratie, offrir des soins de santé ou offrir une éducation ;
- L'assouplissement des déplacements aux États-Unis pour certains fonctionnaires birmans pro-réformistes ;
- L'assouplissement ciblé de l'interdiction d'exportation des États-Unis, des restrictions sur les services financiers et l'investissement dans le cadre d'un effort plus vaste visant à la modernisation économique et aux réformes politiques.

Chronologie des sanctions américaines

Date	Type de sanctions	Description
1961	*Section 307 of the Foreign Assistance Act*	Encadrement des contributions américaines à des organisations ayant des programmes avec la Birmanie
1988	Embargo sur les ventes d'armes et l'aide au développement	Suspension totale hormis pour l'aide humanitaire
1989	- Exclusion de la Birmanie de la liste des pays luttant activement contre le narcotrafic ; - Veto pour l'obtention de prêts auprès des organisations multilatérales ; - Suspension de l'éligibilité au système général de	Deux objectifs : - impossibilité pour le pays de toucher des fonds américains de garanties aux importations et exportations; - fin d'un traitement spécial aux importations birmanes aux États-Unis

118 USAID Project to Expand to Myanmar," *Myanmar Times*, December 5-11, 2011
119 Secretary of State, "Recognizing and Supporting Burma's Democratic Reforms," *Press release*, April 4, 2012

Date	Type de sanctions	Description
	préférences	
1990	*Section 138 of the Customs and Trade Act*	Embargo sur les importations, voté par le Sénat pour interdire toute importation birmane aux États-Unis
1991	Suspension du traité bilatéral sur le commerce de textile	Refus du Président Bush de renouveler cet accord en l'absence de réforme sur la production de drogues en Birmanie
1995	*Burma Freedom and Democracy Act*	Loi par laquelle les États-Unis prohibent tout investissement, aide au voyage en Birmanie
1997	*Cohen-Feinstein Amendment* ou Section 570 of the Foreign Operations, Export Financing and related Programs Appropriation Act	Interdiction de toute aide américaine sauf humanitaire ou lutte contre la drogue et boycott total des investissements privés
1997	*Executive Order 13047* du 20 mai	Le Président Clinton interdit tout nouvel investissement américain en Birmanie comme le prévoit la loi 570
2003	*The Burmese Freedom and Democracy Act 2 (BFDA)*	Boycott des importations et des visas, gel des avoirs de personnalités birmanes
2003	*Executive Order 13310* du 28 juillet	Le Président Bush révise les sanctions afin de les mettre en conformité avec le BFDA , notamment le gel des avoirs de certains fonctionnaires et l'interdiction de fourniture de certains services financiers
2007	*Executive Order 13448* du 18 octobre	Le Président Bush ajoute des dignitaires et entreprises à la liste des entités subissant le gel des avoirs
2008	*The Tom Lantos Block Burmese Jade Act ou Jade Act*	Sanctions ciblées à l'encontre de dignitaires du régime et des membres de leur famille dont interdiction de visas, boycott du commerce birman de pierres précieuses et nomination d'un représentant spécial américain chargé de surveiller l'évolution du régime
2008	*Executive Order 13464* du 30 avril	Idem qu'en 2007 avec allongement de la liste des personnes concernées par les sanctions
2012	*Executive Order 13619* du 11 juillet	Le Président Obama allonge encore la liste des personnes concernées par les sanctions ciblées
2016	*Executive Order 13310*	Levée totale des sanctions

C- Sanctions de l'Union européenne

L'Union européenne exclut la Birmanie en 1997 du système de préférence généralisé. Mais dès 1998, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France empêchent que des sanctions de l'Union européenne soient appliquées contre la Birmanie, au motif que celles-ci pénaliseraient la population beaucoup plus que le régime[120].

L'UE impose toutefois pendant près de deux décennies un embargo sur les armes et tout matériel connexe susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne et l'interdiction sur la fourniture de certains services connexes aux activités militaires (art.1)[121]; des restrictions à l'exportation d'équipements et de technologies destinés aux entreprises de Birmanie actives dans les secteurs d'exploitation forestière et de transformation du bois, d'extraction de certains minéraux et pierres précieuses et semi-précieuses (art. 3); des restrictions à l'importation des certains produits de bois, métal ou pierres précieuses et semi-précieuses (art. 4); une interdiction de certains investissements connexes en ce qui concerne l'octroi de prêts ou de crédits aux entreprises de Birmanieactives dans les secteurs sous-mentionnés et l'acquisition d'une participation dans ces entreprises et la création de toute entreprise commune (*joint-venture*) avec eux (art. 5); une suspension des aides et programmes de développement à caractère non-humanitaire (art. 8); des restrictions à l'admission (art. 9); gel des fonds et des ressources économiques (art. 10); l'interdiction de certains investissements en ce qui concerne l'octroi de prêts ou de crédits aux entreprises birmanes qui appartient ou sont contrôlées par le régime et l'acquisition d'une participation dans ces entreprises et la création de toute entreprise commune (*joint-venture*) avec eux (art. 10 alinéa 5); la suspension des visites gouvernementales bilatérales de haut niveau (art. 11); la réduction des relations diplomatiques (art. 12); la mise à jour de la liste des entreprises actives dans les secteurs visés par les restrictions d'importations et d'investissements connexes (annexe I), de liste des personnes (environ 375 membres et roches du régimes) et entités visées par les restrictions d'admission et gel des fonds et des ressources économiques (annexe II) et de la liste des entreprises qui appartiennent ou sont contrôlées par le régime, visées par les restrictions d'investissements et assistance financière.

[120] Thierry Garcin, « Les droits de l'homme à l'épreuve de l'universalité. », *Relations internationales*, n°132, 4/2007, pp. 41-50.
[121] Pour le contenu de la loi de sanctions de l'Union européenne, voir « Council Decision 2013/184/CFSP of 22 April 2013 concerning restrictive measures against Myanmar/Burma and repealing Decision 2010/232/CFSP » : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1430300803511&uri=CELEX:32013D0184

Toutefois, ce régime de sanctions a connu quelques assouplissements, avec notamment la levée de l'interdiction en février 2012 pour 87 responsables, dont le président Thein Sein. À cette même date, l'UE a évoqué une hausse de l'aide de 150 millions d'euros pour l'année 2013, par rapport à 2012, privilégiant santé, éducation, agriculture et formation. La somme représentait la totalité de l'aide depuis 1996.

Chronologie des sanctions européennes

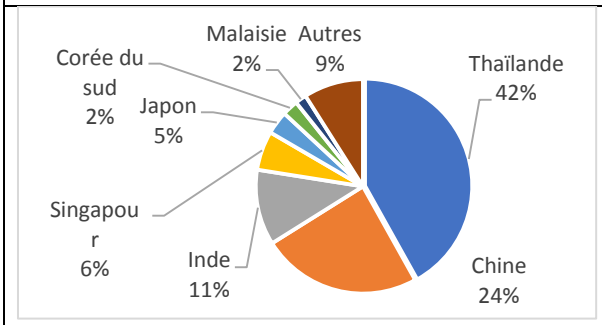
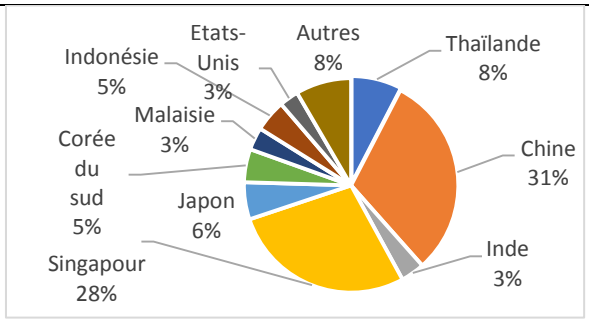
Date	Type de sanctions	Description
1988	Aide au développement	Le gouvernement d'Allemagne de l'Ouest, 2e plus gros donateur, suspend son aide (Août) L'UE suivra 1 mois plus tard (Septembre)
1997	- Révocation du traitement spécial par l'UE - Suspension de la promotion aux exportations du Royaume-Uni - Prolongement des sanctions européennes	Dans le cas des sanctions européennes, il s'agit du boycott de toute aide non-humanitaire et des ventes d'armes
2000	Boycott de la devise birmane	Extension des sanctions à une nouvelle liste de dignitaires et officiels birmans
2003	Nouveau renforcement des sanctions existantes	Publication d'une liste d'individus directement visés par les sanctions européennes et extension de l'embargo sur les armes à tout équipement de répression intérieure

D- Autres sanctions internationales

Le Japon a adopté une démarche plus pragmatique, faite à la fois de sanctions et d'incitations successives. Alors qu'il avait suspendu son aide au développement en 1988, il accorda, au printemps 1990, une aide de 10 millions de dollars pour soutenir l'agriculture birmane. Le pays accordera également un prêt aux autorités en 1998 pour un montant de 2,5 milliards de yen, soit environ 25 millions de dollars, afin de financer la maintenance d'urgence de l'aéroport de Rangoon. En 2001, ce sont 28 millions de dollars d'aide qui seront allouées par les Japonais à la Birmanie afin de construire une usine électrique fournissant un tiers de l'électricité du pays.

Dès 2003, toutefois, le Japon menace à nouveau de suspendre toute aide à la Birmanie si Aung San Suu Kyi n'est pas libérée. S'engage alors un bras de fer entre les autorités birmanes et le Japon.

Quant à eux, les pays de l'Association des nations du sud-est asiatique (ASEAN) traduisent également dans leur transposition des sanctions une approche différente de celle des États-Unis ou de l'Union européenne. En effet, après avoir repoussé indéfiniment la candidature de la Birmanie à l'ASEAN, les sept pays acceptent, au cours de la conférence annuelle de l'ASEAN en décembre en 1996, à Singapour et contre toute attente, d'accorder un statut spécial de « membre prospectif » à cette association. La Birmanie deviendra membre de plein droit à l'ASEAN en 1997 et entretient des relations financières et commerciales particulièrement étroites avec les pays membres de cette association comme le montre le tableau suivant.

Exportations birmanes par destination en % du total en 2012 (soit 50% pour ASEAN)	***Importations birmanes par origine en % du total en 2012 (soit 44% pour ASEAN)***
	

Source : WTO (2014)

La Banque mondiale et la Banque asiatique de développement (BAD) ont, de leur côté, arrêté tout versement d'aide à partir de 1988. En 1973, la Banque mondiale accordait des prêts à la Birmanie à hauteur de 752 millions de dollars et la BAD pour 530 millions de dollars dont plus de la moitié dans le secteur agricole et 12 % la santé[122]. Les investissements étrangers passèrent d'un milliard de dollars/an au début des années 1990, à 85 millions de dollars en 1997 : les sociétés occidentales qui avaient ouvert près de 150 entreprises les fermèrent, entraînant la perte de 70 à 80 000 emplois[123].

[122] David I. Steinberg, *Burma, the state of Myanmar,* Washington DC, Georgetown University Press, 2001, p. 262.
[123] Gabriel Defert (dir.), *Birmanie contemporaine,* Paris, IRASEC, Les Indes savantes, 2008.

Chronologie des autres sanctions

Date	Type de sanctions	Description
1988	Aide au développement	Suspension par le Japon, 3e pays pourvoyeur
1996	Adhésion Statut spécial à l'ASEAN	Les 7 pays membres de l'Asean repoussent « indéfiniment » la candidature de la Birmanie à l'association mais lui accorde un statut spécial de « membre prospectif »
2003	Aide au développement	Nouvelles mesures de suspension par le Japon

Sous la pression des gouvernements, des opinions publiques et des ONG, les entreprises prendront également des mesures afin de limiter, voire de cesser leurs relations d'affaires et leurs investissements en Birmanie. C'est par exemple le cas d'entreprises danoises, à la suite du décès de leur consul dans une prison birmane, après quatre mois de détention. Le diplomate qui, outre le Danemark, représentait aussi sur place la Suède, la Finlande, la Norvège et la Suisse, avait été arrêté en avril 1996 pour possession et détention de deux télécopieurs et d'un clavier téléphonique. En dépit des demandes danoises, les autorités birmanes avaient refusé la possibilité d'autopsier le corps. Suite à cette affaire, sous la pression de leur gouvernement et opinion publique, l'entreprise Carlsberg abandonna ses usines en Birmanie à la fin de l'année 1996. En réaction, la junte birmane interdit toutes les importations de boissons des entreprises Heineken et Carlsberg.

En 1996 toujours, un fonds de pension danois revend ses 10 milliards de participation au capital du groupe Total au prétexte que cette entreprise investit en Birmanie. L'entreprise française doit alors faire face à des menaces de boycott international. Total est, à cette époque, à la tête d'un consortium regroupant l'américaine Unocal, la thaïlandaise PTT et l'entreprise d'État birmane Myanmar Oil and Gas Enterpris, qui doit investir 1,2 milliards de dollars pour produire du gaz naturel et l'exporter vers la Thaïlande grâce à la construction d'un gazoduc.

D'autres entreprises seront également mises en cause pour leurs investissements en Birmanie à cette même période. C'est le cas de Burmese Gaz (entreprise thaïlandaise), Texaco (entreprise américaine)[124], Premier Oil (britannique) ou encore Oil of Japan qui ont signé un *Memorandum Of Understanding* pour livrer 200 millions de mètres cube par jour à la Thaïlande.

Citons aussi les exemples de Kodak, Apple, Pepsi-Co ou Disney. De son côté, Motorola renoncera à ses affaires avec ce pays sous la pression de la ville de San Francisco qui menace l'entreprise de rompre le contrat qu'elle a avec elle si elle maintient ces relations. Pourtant, en dépit de ces décisions et déclarations, la déclassification, en 2001, d'un câble diplomatique, mettant en évidence l'augmentation des importations birmanes de textiles aux États-Unis malgré les sanctions et interdictions, provoquera un scandale. Ces importations seraient ainsi passées de 168 millions de dollars en 1990 à 403,7 millions en 2000, soit un essor de 140% malgré le boycott[125].

De même, un certain nombre d'entreprises britanniques se retirent de la Birmanie à partir de 2003 et sous la pression du gouvernement anglais.

E- L'impact des sanctions sur l'économie birmane

Les sanctions stoppèrent la modernisation de l'industrie et l'accès aux nouvelles technologies engagée au début des années 1990 ; elles furent, de façon générale, un frein considérable au développement, et participèrent indirectement au maintien de la pauvreté. Compte-tenu de la nature de l'économie birmane, essentiellement rurale et misant sur les exportations des matières premières, ce sont les sanctions frappant spécifiquement ces activités qui eurent l'impact le plus important. Mais, l'efficacité générale des sanctions européennes, même combinées aux sanctions du Japon et des États-Unis, est restée limitée. Selon le département d'État américain qui s'est penché sur la question au milieu des années 2000[126], une bonne partie des matières premières de Birmanie était alors exportée de manière illégale, par le marché noir le long des frontières poreuses du pays. De plus, la Chine a toujours refusé d'imposer des sanctions, et a même augmenté ses échanges avec la Birmanie en accompagnement de l'isolement progressif auquel ce pays était confronté.

[124] Texaco décidera de se retirer du projet en 1997 en vendant sa participation aux thaïlandais moyennant 260 millions de dollars.
[125] *New York Times*, 01 mars 2001
[126] Voir Larry A. Niksch and Martin A. Weiss, *Burma Sanctions: Background and Options*, CRS Report for Congress, 10 octobre 2007: http://fpc.state.gov/documents/organization/94113.pdf

Le secteur du gaz naturel de Birmanie est resté, lui aussi, à l'abri des sanctions européennes[127]. Les grandes entreprises énergétiques occidentales, comme Total, continuèrent d'investir massivement dans l'extraction des réserves de gaz naturel birmanes, estimées à plus de 280 milliards de mètres cubes, selon les chiffres de la CIA.

Les sanctions accélérèrent par ailleurs le rapprochement entre la Birmanieet la Chine. Le développement d'échanges non soumis aux sanctions créa progressivement une situation de dépendance économique à la Chine, tandis que les capacités d'exportation de cette dernière ainsi que ses besoins en matières premières augmentaient. La Chine a également profité des sanctions internationales frappant la Birmanie pour s'imposer comme le principal investisseur dans ce pays, et son premier fournisseur. Le tableau ci-après indique le décalage très important entre la Chine (auquel doit s'ajouter Hong Kong, qui arrive en troisième position) et la Thaïlande, pays voisin qui resta très présent en Birmanie, par rapport aux autres investisseurs (et est longtemps resté le premier importateur de produits birmans).

Montant cumulé des investissements des entreprises étrangères autorisées (1988-2013)

	Principaux investisseurs	**Montants (millions US$)**
1	Chine	13 947
2	Thaïlande	9 568
3	Hong Kong	6 308
4	Corée du Sud	2 938
5	Royaume-Uni	2 659
6	Singapour	1 818
7	Malaisie	977
8	France	469

Source: Directorate of Investment and Company Administration (DICA)

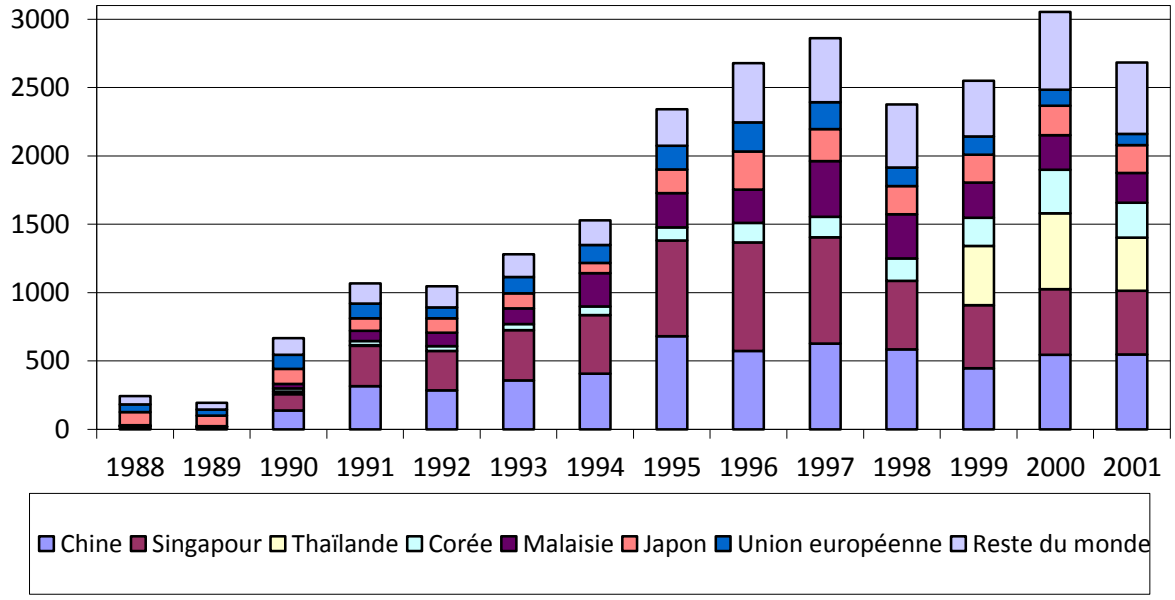
L'augmentation des investissements chinois et, dans une moindre mesure, thaïlandais, montre à quel point le régime des sanctions n'a pas été efficace d'un point de vue économique, puisque les pays qui n'adoptèrent pas de sanctions économiques et commerciales se substituèrent à ceux qui avaient choisi d'isoler le régime birman. Il s'agit à la fois d'une manœuvre de la junte birmane visant à contourner le régime des sanctions, mais aussi et surtout un opportunisme de certains pays qui profitèrent de l'isolement de la Birmanie pour y renforcer leur présence. Notons cependant que ce

[127] Selon la Responsable mission Birmanie Médecins du Monde, Françoise Sivignon, « Birmanie: Des sanctions, rien que des sanctions », *Le Figaro*, 24 août 2009.

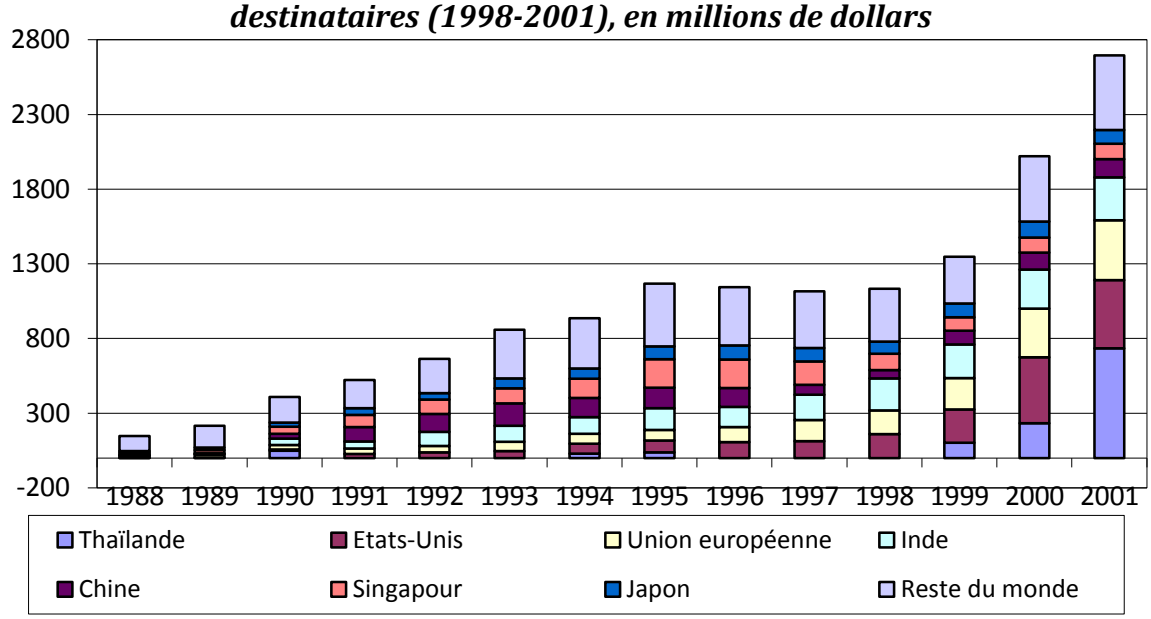
rapprochement économique et commercial ne s'est pas accompagné d'un rapprochement politique, les relations restant compliquées avec la Thaïlande, et Naypidaw craignant par ailleurs une emprise de la Chine voisine sur sa souveraineté. La présence grandissante de la Chine et de la Thaïlande dans l'économie birmane ne fut pas sans poser problème.

New Delhi a également rapidement mis de côté son soutien à l'opposition démocratique birmane et à Aung San Suu Kyi, et fait fi de la xénophobie réciproque afin de faire prévaloir ses intérêts. Dès 1991, et l'ouverture économique de l'Inde, New Delhi amorce une politique de regard vers l'Est afin de profiter de l'essor de l'Asie orientale. Dix ans plus tard, une route partant de la frontière indo-birmane est inaugurée et un projet pharaonique de corridor fluvial reliant le Mizoram, un État du Nord-Est indien, à un complexe portuaire sur les côtes arakanaises birmanes. L'Inde investit dans l'hydroélectricité le long du fleuve Chindwin et dans l'exploitation du gaz offshore. Cependant, la présence économique et commerciale indienne ne fut jamais aussi importante que celle de la Chine, ni même de la Thaïlande. Le commerce du pays avec le reste du monde évolue également suite à l'imposition des sanctions sans pour autant réduire les opportunités birmanes.

Evolution des importations en Birmanie en fonction des pays importateurs (1998-2001) en millions de dollars



Evolution des exportations birmanes en fonction des pays destinataires (1998-2001), en millions de dollars



Source : Peterson Institute for International Economics

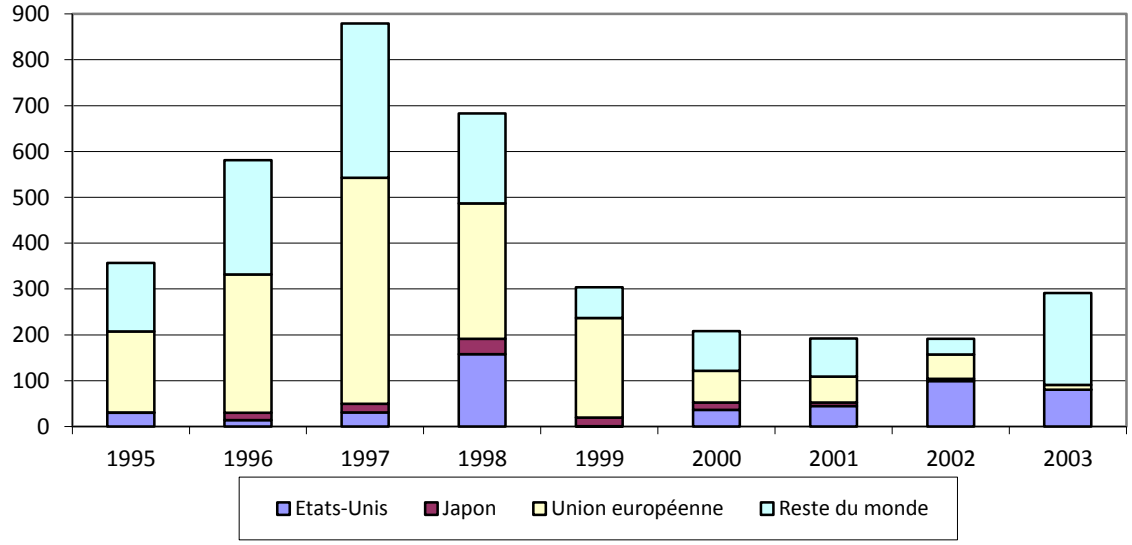
Par ailleurs, la Birmanie, ayant intégré l'ASEAN en 1997 comme « membre prospectif a entamé un rapprochement avec certains rivaux de la Chine dont l'Inde, le Japon, la Corée du Sud et Taïwan. Une stratégie qui permit également aux généraux d'alléger le poids des sanctions économiques imposées par l'Occident et qui, à la fin des années 2000, se matérialisa par un rapprochement dans les relations commerciales avec l'Iran, l'Arabie saoudite et le Bahreïn. Enfin, la Birmanie a développé au cours des années 2000, des échanges économiques et commerciaux avec un autre pays fortement frappé par des sanctions internationales, la Corée du Nord. Mais il est impossible de savoir quel fut le volume de ces échanges, qui portèrent sans doute à la fois sur des matières premières et de la haute technologie.

À l'inverse, les sanctions américaines sur les pierres précieuses ont eu un impact réel. La Birmanie produit 90% des rubis et la quasi-totalité du jade dans le monde, ce qui constitue une manne pour le gouvernement et surtout pour les militaires. Ces derniers contrôlent l'exploitation des pierres et en tirent de larges bénéfices dans des régions déchirées par les conflits ethniques, notamment dans l'État kachin, qui est en guerre civile. Il s'agit donc de sanctions visant directement la junte et un secteur d'activité particulièrement productif. Ces sanctions ont été reconduites à plusieurs reprises[128],

[128] Notons en particulier les ordres exécutifs suivants: 13047 - *Prohibiting New Investment in Burma* (21 mai 1997); 13310 - *Blocking Property of the Government of Burma and Prohibiting Certain Transactions* (29 juillet 2003); 13448 - *Blocking Property and Prohibiting Certain Transactions Related to Burma* (19 octobre 2007); 13464 - *Blocking Property And Prohibiting Certain Transactions Related To Burma* (1er mai 2008); 13619 - *Executive Order Blocking Property of Persons Threatening the Peace, Security, or Stability Of Burma* (11 juillet 2012); et 13651 - *Prohibiting Certain Imports of Burmese Jadeite and Rubies* (7 août 2013). S'y ajoute le *Burma Freedom and Democracy Act* of 2003, PL 108-61 (50

tandis que celles frappant les autres secteurs d'activités étaient progressivement levées, en particulier en 2012. Les principaux acheteurs sont la Chine et la Thaïlande, pays par lequel transite une grande partie des pierres, ainsi que l'Union européenne, qui a, pour sa part, levé toutes ses sanctions économiques à l'exception de l'embargo sur les armes. On peut d'ailleurs s'interroger sur l'impact des sanctions américaines dès lors que les pays européens s'autorisent désormais à importer des pierres précieuses birmanes. La réalité de l'application des sanctions reste toutefois très discutable dans le cas de ce pays en témoignent l'évolution des IDE.

L'investissement direct étranger en Birmanie en millions de dollars, 1995-2003



Source: Peterson Institute for International Economics et WTO (2014), Report on Myanmar Trade Policy.

F- Éléments de conclusion

Les sanctions frappant la Birmanie ont affaibli la population, générant des problèmes d'emploi et de pauvreté. En revanche, elles n'ont visiblement pas eu, à court et moyen terme, un effet décisif sur le régime, qui s'est tourné vers d'autres partenaires économiques et commerciaux, la Chine en tête, l'ASEAN et l'Inde en soutien, pour contourner les effets des sanctions. Ce régime a ainsi pu se maintenir pendant plus de 20 ans après les émeutes étudiantes en 1988 et l'instauration des sanctions au début des années 1990.

U.S.C. § 1701) de 2003. Pour une chronologie des sanctions américaines contre la Birmanie, voir le site du Département du Trésor américain: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/burma.aspx

Pour autant, le régime a entamé une transition démocratique en 2011. Savoir si ce sont les sanctions qui ont poussé à cette évolution ou plutôt la volonté d'intégration régionale de la Birmanie est relativement compliqué. Pour autant, la junte a été poussée à aller jusqu'au bout de cette transition qui pouvait paraître au départ une simple opération de façade (comme ce fut le cas au début des années 1990). La levée progressive des sanctions, en relançant notablement l'économie de ce pays dans un contexte régional certes très porteur, ne permettait en réalité plus un retour en arrière. C'est probablement pourquoi Aung San Suu Kyi prononça, lors de d'un déplacement à Washington à l'automne 2016, un discours en faveur d'une levée totale des sanctions, à l'inverse de ses positions défendues jusque-là (voir IV de cette fiche).

On relève ainsi que la levée des sanctions par l'Union européenne et les États-Unis s'est accompagnée d'une montée en puissance rapide des investissements depuis 2012, ouvrant des perspectives de développement importantes en Birmanie, dont la croissance économique annuelle oscille actuellement entre 7 et 8% (8% en 2016 selon les dernières estimations du FMI[129]). Ainsi, si les sanctions n'ont pas eu l'effet escompté, leur levée marque un renouveau pour la Birmanie, et ouvre des perspectives intéressantes pour ce pays.

II- LES REGIMES DE SANCTIONS POLITIQUES ET DIPLOMATIQUES A L'ENCONTRE DE DE LA BIRMANIE

Contrairement aux actions économiques et commerciales, les premières sanctions politiques et diplomatiques furent imposées très rapidement après les évènements de 1988, avec notamment des interdictions de ventes d'armes et de délivrance de visas pour des membres de la junte. La levée des sanctions, à partir de 2012, clôture ainsi une période d'un quart de siècle d'isolement diplomatique et politique de la Birmanie. Pour autant, les résultats sont limités, et la junte est parvenue à contourner cet isolement, notamment en se rapprochant de ses voisins et de la Chine.

A- Définition des sanctions mises en place

Les sanctions politiques et diplomatiques ont pour objectif d'isoler la Birmanie sur la scène internationale, afin de contraindre la junte à accepter l'ouverture politique. Ces

[129] *IMF World Economic Outlook*, October 2016

sanctions confirment la volonté des puissances occidentales de ne pas pénaliser la population birmane, mais de cibler les dirigeants, jugés responsables des conditions de vie difficiles des habitants[130].

Elles furent adoptées dès la fin des années 1980, en condamnation aux répressions au sein de la population, puis après le refus de la junte de reconnaître le résultat des élections de 1990. En plus des sanctions économiques et financières évoquées ci-dessus, des sanctions politiques furent prises dans les années 1990 et 2000 par des mesures portant essentiellement sur l'octroi de visas, les interdictions de déplacement de hauts dirigeants[131], et plus globalement, par la rupture de relations diplomatiques, l'absence de rencontres entre hauts responsables, et la non-participation de la Birmanie aux discussions sur l'ensemble des questions régionales et/ou internationales.

Ces sanctions furent, de manière générale, renforcées consécutivement à des actes répréhensibles menés par la junte, notamment à l'occasion des évènements de 2007. D'août à septembre 2007, les moines birmans ont conduit la population dans une vague de protestations contre le régime, en réaction à une hausse dévastatrice des prix du pétrole. La junte a commencé à sévir violemment à la fin du mois de septembre, emprisonnant des milliers de moines et de dissidents soupçonnés dans des lieux qui restent inconnus. Ces mesures ont donné lieu à l'adoption de nouvelles sanctions par les pays occidentaux, qui furent les dernières avant l'ouverture progressive du régime après 2010.

B- Sanctions sur les ventes d'armes

L'une des premières mesures adoptées dans le cadre des sanctions contre la junte birmane, et qui est encore en vigueur aujourd'hui, en dépit de la levée des sanctions économiques et commerciales, concerne les ventes d'armes à la Birmanie. Ces sanctions furent très limitées, et n'affaiblirent pas les capacités militaires de la junte au pouvoir, qui n'a de toute façon jamais manifesté de velléité particulière à l'extérieur des frontières birmanes.

Malgré les sanctions et alors que le pays était au bord de la faillite, les premières commandes d'armes arrivèrent en 1988 par l'intermédiaire de Singapour, puis par Singapour venant d'Israël et de la Belgique. Than Shwe se rendit en Chine en 1989 et acheta pour 1,4 milliards de dollars d'armement, contre l'exploitation des ressources du

130 Lire Christina Fink, *Living Silence: Burma under Military Rule*, New York, Zed Books, 2001.
131 Voir, dans le chapitre I, la liste des sanctions adoptées par les États-Unis et l'Union européenne, dans laquelle les sanctions économiques et commerciales sont énoncées aux côtés des sanctions politiques et diplomatiques.

pays, marquant le début de l'engrenage du soutien de la Chine. En 1992, les armes arrivèrent du Portugal, transitant par Singapour, mais aussi en provenance du Pakistan, d'Ukraine, de Russie et d'Inde[132]. En 1994, eut lieu une nouvelle commande de 400 millions de dollars pour des hélicoptères, de l'artillerie, des parachutes, des armes légères. Pour exemple, le véto de la Chine et de la Russie du 12 janvier 2007 à l'ONU est un indicateur de leur intérêt à soutenir la Birmanie : Moscou fournit alors du matériel militaire et de la formation.

C- Impact des sanctions politiques et diplomatiques

Le ciblage des hauts responsables de la junte par les sanctions n'a pas permis d'infléchir la politique du régime birman, parce que les activités économiques alimentant leurs revenus personnels ont continué de prospérer, soit par des moyens détournés, soit en s'appuyant sur d'autres partenaires, en particulier la Chine.

De la même manière, l'isolement diplomatique de la Birmanie ne fut pas non plus une rupture susceptible de constituer une pression, puisque ellene faisait pas partie de l'ASEAN, et se voyait ainsi déjà isolée de ses voisins. Son entrée dans l'ASEAN en 1997 symbolise même les limites des sanctions politiques et diplomatiques, puisqu'elle ne s'est accompagnée d'aucun infléchissement du régime, et a même coïncidé avec le renforcement des sanctions des États-Unis et de l'Union européenne. Enfin, la Chine a profité de l'isolement de la Birmanie pour s'en rapprocher dans les années 1990, multipliant les rencontres avec les responsables birmans et créant une situation de dépendance. En ce sens, les sanctions politiques et diplomatiques n'ont pas eu d'effet significatif.

III- LES REGIMES DE SANCTIONS "PUBLICITAIRES" A L'ENCONTRE DE LA BIRMANIE

Dès leur mise en place en 1990, les sanctions se sont attachées à frapper de manière ciblée la junte et les responsables politiques birmans. Les résultats n'en demeurent cependant pas moins limités que dans le cas des sanctions économiques et politiques. Pour autant, les sanctions symboliques restèrent assez peu nombreuses.

En 1996, suite à une nouvelle assignation en résidence d'Aung San Suu Kyi, l'Union européenne adopta une série de sanctions frappant directement les responsables

[132] Karl W. Eikenberry, Explaining and Influencing Chinese Arms Transfers, McNair Paper 3, Washington DC, National defense University, février 1995, p. 38.

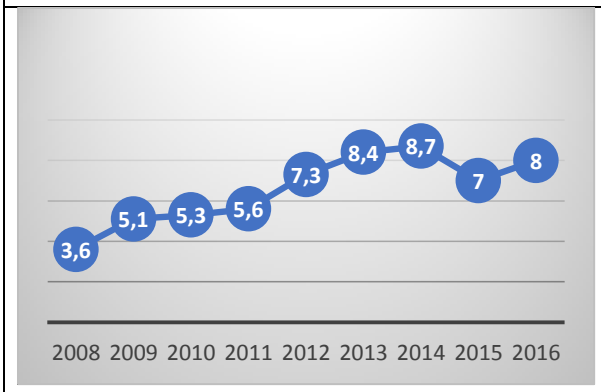
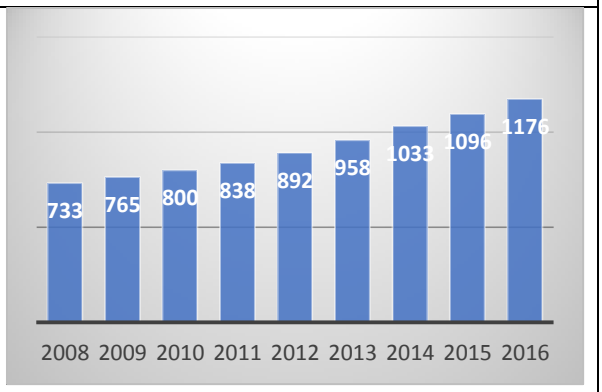
birmans, dont l'interdiction de séjour dans les pays de l'UE et la rupture de contrats de haut niveau. L'UE impose des interdictions de voyager et des gels d'avoirs à l'encontre de 491 personnes. Par ailleurs, 59 sociétés et organisations sont visées par des gels d'avoirs, et des restrictions commerciales et d'investissement visent plus de 800 entreprises, actives dans le domaine de l'exploitation forestière, de la mine et du commerce de pierres précieuses. Enfin, 52 entreprises contrôlées par la junte sont l'objet de restrictions en matière d'investissements. Ces différentes sanctions, notamment le non octroi de visas, furent partiellement levées à partir de 2011, compte-tenu des signes d'ouverture du régime.

Le Conseil européen a imposé un gel des fonds et des ressources économiques, l'interdiction sur la fourniture de certains services (y compris le financement et l'aide financière en rapport avec les équipements utilisés dans les industries visées par l'interdiction d'importer, en particulier la liste des entreprises), l'interdiction de certains investissements, et l'interdiction sur les exportations d'équipement à fins de répression interne. Fut également mise à jour à plusieurs reprises la liste des personnes et entités vises par le régime de sanctions.

Les sanctions symboliques furent généralement adoptées en riposte à des comportements de la junte fortement critiqués, comme les mauvais traitements infligés à Aung San Suu Kyi. Ces sanctions, qui relèvent soit du renforcement des sanctions déjà existantes, soit d'un ciblage plus précis contre des hauts responsables birmans, n'ont pas eu les effets escomptés. Leur levée progressive n'en fut que plus facile.

IV- LE PROCESSUS DEMOCRATIQUE ET LA LEVEE DES SANCTIONS (2011-2016)

En 2011, la junte militaire s'engage dans une démocratisation du régime. Cette transition vers un gouvernement civil entraîne la Birmanie sur la voie d'une refonte économique profonde dont l'enjeu principal sera d'attirer les investissements étrangers et de réinsérer le pays dans l'économie mondiale. L'une des toutes premières mesures est ainsi l'instauration d'une nouvelle loi sur les investissements étrangers. Les réformes économiques ont inclu le secteur financier en engageant le flottement du kyat birman à partir de 2012 et l'indépendance opérationnelle de la Banque centrale en juillet 2013. Des licences sont accordées à neuf banques étrangères en 2014 et à quatre de plus en 2016. Cette ouverture entraîne rapidement une augmentation de la croissance économique.

Croissance économique en % du PIB	***PIB par habitant en kyat, prix constants***
	

Source : *IMF World Economic Outlook*, octobre 2016

L'engagement du gouvernement pour les réformes et l'assouplissement ultérieure des sanctions conduisent à une croissance accélérée en 2013 et 2014. En 2015, celle-ci ralentie en raison de l'incertitude politique dans une année électorale mais aussi du ralentissement économique de la Chine et de la baisse des cours de matières premières dont la Birmanie est très dépendante. Pour autant, les ressources naturelles abondantes, une main d'oeuvre jeune et la proximité des économies dynamiques d'Asie ont attiré des investissements étrangers dans le secteur de l'énergie, des industries de l'habillement, des technologies de l'information et dans le secteur agro-alimentaire[133]. L'investissement direct étranger est passé de 4,1 milliards de dollars en 2013 à 8,1 milliards en 2014.

Pour autant et malgré tous ces changements, le niveau de vie s'améliore peu pour la majorité de la population résidant dans les zones rurales. La Birmanie reste l'un des

[133] *CIA World Factbook* – Myanmar, December 2016

pays plus pauvres en Asie – environ 26 % des 51 millions d'habitants du pays vivent dans la pauvreté. Les sanctions, la politique isolationniste de la junte et la mauvaise gestion économique, couplée à la médiocrité des infrastructures, une corruption endémique, un sous-développement des ressources humaines et un accès insuffisant au capital expliquent ces difficultés.

Malgré cela, la transition démocratique est réellement engagée et a été confirmée par la victoire en novembre 2015 de la Ligue nationale pour la Démocratie lui donnant la majorité des sièges au Parlement. Les élections de 2010 constituaient déjà les premières élections démocratiques organisées depuis 20 ans dans ce pays. Le Premier président démocratiquement élu depuis 1962 prit ses fonctions en mars 2016. Proche d'Aung San Suu Kyi, Htin Kyaw a été perçu dans le pays et partout dans le monde comme la concrétisation de cette transition[134].

En septembre 2016 et à la surprise générale Barack Obama annonce la levée totale des sanctions à l'encontre de la Birmanie. L'Union européenne suivra quelques semaines plus tard. L'OFAC, l'agence américaine en charge des sanctions lèvera effectivement les dernières sanctions en vigueur le 12 octobre 2016, qui incluaient une centaine de personnes et d'entreprises inscrites sur la *Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN List)*. Il a beaucoup été dit que ce revirement américain venait freiner le rapprochement de la Birmanie avec la Chine, engagé à partir de la fin des années 1980. David Steinberg, spécialiste américain de la Birmanie, conteste cette vision des choses expliquant que non seulement la levée des sanctions était en cours et que la décision d'Obama n'a fait qu'accélérer le processus et que c'est probablement les arguments de Aung San Suu Kyi en visite à Washington qui l'ont convaincu[135]. Elle expliquait d'ailleurs devant le Congrès américain le même jour que « nous pensons qu'il est temps à présent de lever des sanctions qui nous font souffrir économiquement parce que notre pays est en train de s'ouvrir à tous ceux qui ont intérêt à venir travailler avec nos entreprises. » Le Président expliquait ainsi le 16 septembre 2016 à propos de sa décision de lever définitivement toutes les sanctions : « C'est une bonne chose afin que les Birmans soient récompensés de leur nouvelle façon de faire des affaires et de gouverner leur pays. » La stratégie américaine avec la Birmanie s'inscrit aussi dans la politique de repositionnement des États-Unis en Asie autour du concept de pivot en Asie du Sud-est.

V- ANALYSE GLOBALE DE L'IMPACT DES REGIMES DE SANCTIONS

[134] Martin M. F. (2016), Burma's Union Parliament Selects New President, *CRS Insight*, March 18, 2016

[135] Steinberg D. (2016), *US Training of Burma's Military Could Help Democratization*, Talk to the Myanmar Peace Center in Rangoon, October 2016.

Les sanctions à l'encontre de la Birmanie plongèrent ce pays dans un isolement quasi-total. Cependant, elles ne firent que confirmer l'isolement birman voulu par le régime depuis le début des années 1960 et l'arrivée au pouvoir de la junte. En ce sens, il ne s'agit donc pas tant d'une rupture, mais de la formalisation d'une situation déjà consacrée par la volonté de la junte de privilégier une voie politique et diplomatique qui lui est propre, et de l'absence de relations étroites avec les pays occidentaux.

Depuis le rétablissement de relations diplomatiques avec les États-Unis en 2013 (en accompagnement des efforts d'ouverture du régime birman) et le réchauffement des relations politiques avec les pays de l'Union européenne (visite notamment d'Alain Juppé, alors ministre français des Affaires étrangères, fin 2012), et plus encore après les élections de novembre 2015 et l'arrivée de la LND au pouvoir à Naypidaw, il convient cependant de s'interroger sur les positionnements politiques et diplomatiques de la Birmanie. Le rapprochement avec les États-Unis pourrait-il ainsi marquer une rupture avec la dépendance chinoise ? Il est difficile d'en tirer des conclusions hâtives, mais comme dans le cas des sanctions économiques et commerciales, si les sanctions politiques et diplomatiques ont eu un effet très limité, leur levée est en revanche porteuse de changements profonds.

La Birmanie, objet de sanctions de l'UE de 1990 à 2013, a connu, depuis le début des années 2010, un processus de démocratisation, de démilitarisation du régime et de progrès en matière de droits de l'homme. Les élections de novembre 2015, avec la large victoire de la LND d'Aung San Suu Kyi et une certaine tendance à la démocratisation, ouvrent de nouvelles perspectives et pourraient définitivement tourner la page des sanctions après un assouplissement (en 2010 puis en 2011), et une levée partielle (2013).
Longtemps considérées comme inefficaces, les sanctions ont-elles contribué aux évolutions du régime birman au début de la décennie 2010 ? Il est difficile de conclure, tant la causalité entre évolutions internes et pressions internationales est complexe à établir[136]. Il est en revanche certain que si le sort d'Aung San Suu Kyi, figure symbolique du mouvement démocratique birman et véritable icône dans son pays comme dans le reste du monde, a été étroitement lié aux sanctions, rien n'indique de manière irréfutable que sa libération puis l'organisation d'élections sont directement liées aux sanctions et à leurs effets.

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

La question de savoir si l'ouverture politique du régime est directement liée au régime des sanctions reste donc entière[137], mais le lien de cause à effet est assez peu probable, d'autant que la junte a longtemps résisté aux sanctions internationales sans montrer la moindre volonté d'ouverture. On note même une tendance au durcissement du régime, malgré les sanctions[138], avant l'ouverture engagée à partir de 2010.

En parallèle à ce durcissement, on note cependant des évolutions progressives au sein de la junte au cours des années 2000. En août 2003, le général Khin Nyunt a exposé une feuille de route en sept points sur lesquels s'engageait le gouvernement militaire pour établir un climat de confiance et enclencher le processus de transition démocratique promis. L'annonce publique de cette feuille de route a marqué une véritable rupture dans le discours officiel du régime, ou du moins d'une partie de ses représentants, notamment les Military Intelligence Services (MIS) du général Khin Nyunt. Les efforts de l'ASEAN, et surtout de la Thaïlande du Premier ministre Thaksin, semblaient alors porter leurs fruits, même si les pressions des pays asiatiques sur un régime assez largement hermétique aux critiques internationales ne peuvent à elles seules expliquer ce changement de rhétorique. Le 15 décembre 2003, le gouvernement thaïlandais a réuni à Bangkok une conférence internationale regroupant autour de la Thaïlande et de la Birmaniedes représentants de dix pays, dits *like-minded* (Allemagne, Australie, Autriche, Chine, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Singapour) ainsi que l'envoyé spécial de l'ONU pour la Birmanie (Ismail Razali), afin de suivre l'évolution du processus initié par Khin Nyunt. On note toutefois que ni les États-Unis ni le Royaume-Uni[139], les plus fervents opposants à la junte birmane, n'ont été invités à cette conférence.

L'armée birmane, directement visée par les sanctions, est parvenue de son côté à maintenir sa stabilité. L'armée birmane, formée en 1941 par le général Aung San (père d'Aung San Suu Kyi), n'en est en effet aujourd'hui qu'à son 4e commandant-en-chef depuis 1949 : Ne Win (1949-88), Saw Maung (1988-92), Than Shwe (1992-2011) et Min Aung Hlaing depuis 2011[140]. Les sanctions n'ont pas eu le moindre effet sur son poids dans la vie politique, et même après l'élection de novembre 2015, la LND est dans l'obligation de trouver un compromis avec l'armée, qui restera donc un des principaux acteurs de la vie politique birmane. Le pouvoir n'a ainsi pas été ébranlé outre mesure par les sanctions.

---

137 Marie-Sybille de Vienne, « Birmanie : l'ouverture politique ne fait pas le printemps. », *Revue Projet*, n°328, 3/2012, pp. 80-86

138 Renaud Egreteau, « Birmanie : la transition démocratique selon la junte », *Critique internationale*, n°24, 3/2004, pp. 39-47.

139 L'absence du Royaume-Uni à cette conférence s'explique par la volonté du gouvernement birman, qui se méfie du tandem Washington-Londres. Rappelons par ailleurs que l'ancien mari d'Aung San Suu Kyi était britannique, et qu'il s'agit de l'ancienne puissance coloniale. Plus un problème de perception qu'un cas particulier de sanctions.

140 Voir Renaud Egreteau, « Birmanie : la transition octroyée. », *Etudes*, 416, 3/2012, pp. 295-305.

Sur le plan macroéconomique, les sanctions émises par la communauté internationale, les pays occidentaux, le Japon et la Malaisie en particulier, n'ont eu au final que peu d'effet. Cela est dû en grande partie à l'inventivité des collaborateurs de la junte, comme à la volonté de nombreux pays asiatiques soucieux de continuer à promouvoir les échanges économiques avec la Birmanie, notamment en vue des profits générés par les investissements dans l'extraction des ressources naturelles du pays.

En revanche, la population a considérablement souffert des sanctions. Le pays était d'ailleurs exclu de tous les programmes d'aide internationale, alors même que la part du budget consacrée à la santé restait extrêmement faible (0,4% contre, dans les pays voisins, 1,5% des moyens publics). Elles ont également eu pour effet de mettre au chômage plus de 100 000 personnes qui travaillaient auparavant dans les usines textiles qui commençaient à émerger dans le pays. Beaucoup des jeunes filles qui travaillaient dans ce secteur sont allées grossir les rangs de la prostitution dans les grandes agglomérations. Les sanctions semblent avoir davantage contribué à un appauvrissement de la population qu'à une démocratisation du pays, qui fut surtout le résultat d'un processus interne.

CHAPITRE 3 – LE RÉGIME DE SANCTIONS À L'ENCONTRE DE LA CORÉE DU NORD

La Corée du Nord a été visée par différents régimes de sanctions et il conviendra de distinguer les sanctions imposées avant et après la guerre froide. Dès 1950, un premier régime de sanctions intervient, majoritairement imposées par les États-Unis entre 1950 et 1953, pendant la Guerre de Corée. Ces sanctions seront toutefois maintenues pour partie après la fin de la guerre et venaient sanctionner le régime politique nord-coréen. Elles s'inscrivaient, par conséquent, dans la division bipolaire de la guerre froide et ont eu un impact relativement limité en tant que telles car contrebalancées par le soutien d'autres pays comme, par exemple, la Chine et l'URSS.

Les sanctions post-guerre froide s'inscrivent, quant à elle, dans un contexte différent où la Corée du Nord est sanctionnée car elle est soupçonnée de vouloir mener à bien des projets de nucléaire militaire. En effet, même si elle a signé le Traité de non-prolifération (TNP) en 1985, elle refuse les inspections sur son territoire tant que les États-Unis n'auront pas retiré toutes les installations nucléaires présentes en Corée du Sud, considérées par Pyongyang comme menaçant directement sa sécurité nationale. Les États-Unis et la Corée du Sud se rapprochent espérant ainsi isoler la Corée du Nord. Lorsqu'il apparaît incontestable, à partir de 1989, que la Corée du Nord développe un programme de nucléaire militaire, l'URSS décide d'imposer des sanctions. Ce pays gèle ainsi, dès 1991, ses livraisons d'uranium et sa coopération avec Pyongyang. La suite ne sera qu'un enchaînement d'engagements à démilitariser ou arrêter son programme nucléaire, engagements qui ne seront jamais respectés et donneront alors lieu à la mise en place de sanctions qui isoleront un peu plus la Corée du Nord.

In fine, le régime de sanctions à l'égard de Pyongyang a été, depuis la fin de la guerre froide, soumis à une multitude de réajustements, voire même de retours en arrière. Si la disparition de l'Union soviétique en 1991 a considérablement affaibli Pyongyang, les accords de la KEDO (*Korean Energy development Organization*) de 1994, puis la *Sunshine Policy* instaurant une coopération renforcée entre les deux Corées en 2000 ont eu pour

effet une relative mais réelle réintroduction de ce pays dans la communauté internationale. La situation politique et diplomatique s'est toutefois détériorée à partir de 2002 avec l'annonce de la reprise d'un programme nucléaire nord-coréen, concrétisée par quatre essais (2006, 2009, 2013 et 2016). Le régime de sanctions actuel est donc celui mis en place à partir de 2003 et a été l'objet de nombreux réajustements, en marge de l'activité diplomatique et des gesticulations de Pyongyang. Il fut ainsi renforcé en marge des essais nucléaires et balistiques conduits par la Corée du Nord, et assoupli à la suite de décisions politiques visant à instaurer le dialogue, comme ce fut le cas en 2007, consécutivement aux accords avec les États-Unis et à l'historique sommet intercoréen d'octobre 2007. Plus récemment, et en particulier depuis l'arrivée au pouvoir de Kim Jong-un suite à la mort de Kim Jong-il en 2011, le dialogue est au point mort et de nouvelles sanctions ont été imposées.

Cependant, il convient de noter que tout au long de cette période, la nature du régime nord-coréen n'a pas été modifiée, faisant de ce pays l'un des plus isolés de la planète. Avec un indice de 1,08 sur 10, la Corée du Nord est ainsi considérée par l'indice de démocratie mis en place par la revue *The Economist* comme le pays le moins démocratique au monde.

Bilan économique à la veille des sanctions

Il reste difficile de faire un bilan économique des sanctions dans ce pays, les données statistiques restant très rares et toujours discutables.

Avant le régime des sanctions, et compte-tenu de la disparition de l'Union soviétique, l'économie de la Corée du Nord était déjà considérablement affaiblie par l'absence de soutiens extérieurs[141]. Même avant 1991, Moscou avait pris ses distances avec Pyongyang par manque de moyens, et divisé par quatre son aide financière dès 1988, avant de mettre un terme à l'accord sur les livraisons préférentielles de pétrole en provenance de l'Union soviétique. La fin de la guerre froide n'a fait que confirmer l'arrêt déjà engagé des aides en provenance de Moscou, et la fin de la coopération offerte par les pays du bloc de l'Est. À ce titre, il convient de rappeler que c'est surtout après la fin de la guerre de Corée, dans les années 1950, que cette aide fut importante, et permit à la Corée du Nord de retrouver une activité économique plus rapidement que la Corée du Sud (qui ne l'a rattrapée en PIB qu'au milieu des années 1970). La mise en place du

[141] Benoît Quennedey, *L'économie de la Corée du Nord*, Paris, Les Indes Savantes, 2011. Preuve des carences auxquelles est confrontée la Corée du Nord est lancée, en 1991, la campagne « *ne mangeons que deux repas par jour* », et les estimations sont que la production réelle était de l'ordre de 4 à 5 millions de tonnes par an, et que le déficit était de l'ordre de 2 millions de tonnes.

Juche, la doctrine d'autosuffisance de Kim Il-sung, au début des années 1970, a eu de son côté un impact catastrophique sur l'économie nord-coréenne, et le retard sur les autres économies asiatiques n'a fait que se creuser depuis[142].

Par ailleurs, la Corée du Nord était, dès le début des années 1990, l'un des pays les plus isolés de la planète[143]. Sa situation économique était, à la veille du régime des sanctions, assez comparable à ce qu'elle est aujourd'hui, voire pire si on regarde la situation dans la deuxième moitié des années 1990, marquée par une famine chronique menaçant la majorité de la population et ce, à cause d'une insuffisance de la production agricole et les mesures prises par le gouvernement pour y remédier (autorisation de marchés informels, réforme des fermes collectives) se sont révélées insuffisantes pour réellement accroître la production.

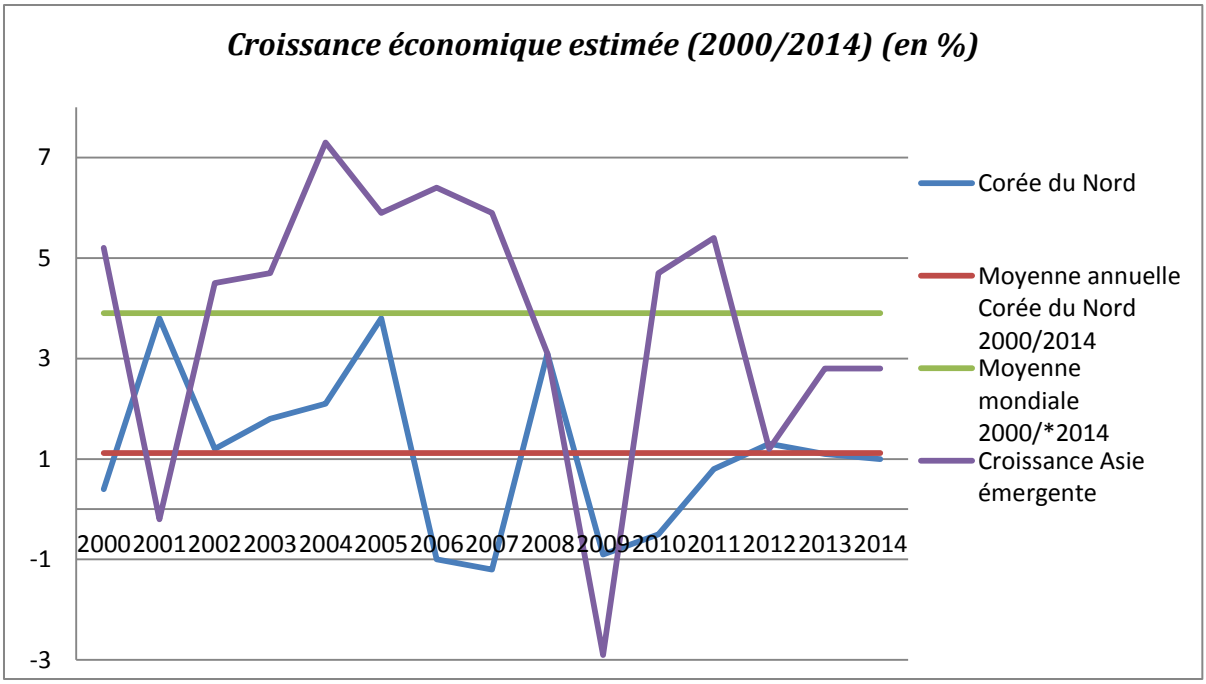
Les conséquences économiques de ces sanctions seront importantes pour la population dont le PIB par habitant est considéré comme l'un des plus faibles de la planète, l'équivalent de 1 800$ par an et par habitant[144]. Le pays se classerait ainsi en 209e position sur 225, si tenté que l'estimation soit correcte. Le chômage touche plus d'un quart de la population alors même que la production agricole est plus qu'insuffisante pour répondre aux besoins essentiels de la population. De nouvelles réformes ont été annoncées en 2014, et visent à orienter certains secteurs vers l'économie de marché. Peu de statistiques sont disponibles pour juger de leur effet mais la croissance du PIB est restée très faible en 2015 et 2016[145].

142 Sur la Corée du Nord pendant la guerre froide, lire Jean-Pierre Brulé, *La Corée du Nord de Kim Il-sung*, Paris, Barré-Dayez, 1982 ; et Seong Chang Cheong, *Idéologie et système en Corée du Nord : de Kim Il-Sông à Kim Chông-Il*, Paris, L'Harmattan, 1997.

143 Judith Banister et Nicolas Eberstadt, *The Population of North Korea*, Berkeley, University of California, 1992; et Pascal Dayez-Burgeon, *La dynastie rouge. Corée du Nord 1945-2014*, Paris, Perrin, 2014.

144 Estimation en parité de pouvoir d'achat de la CIA, WorldFactbook, North Korea country profile pour 2014

145 Chanlett-Avery E, Rinehart I E, Nikitin MB D, North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation, Congressional Research Service, January 15, 2016)



Source : CIA Country Profile pour la Corée du Nord et IMF Global Economic Outlook database pour données mondiales

On observe aisément l'isolement de la Corée du Nord dont le taux de croissance reste très faible comparé à la moyenne mondiale sur la période (2.5 points de moins) et totalement déconnectée de la croissance asiatique. Outre les sanctions, ce sont aussi des dépenses militaires très élevées, pour des raisons de sécurité nationale liées à l'isolement du pays mais aussi pour financer le programme nucléaire qui pénalisent incontestablement le développement économique et du niveau de vie de la population. Toutefois, le développement des échanges économiques et commerciaux avec la Chine d'une part, et le maintien d'un lien avec la Corée du Sud par le biais du site industriel de Kaesong d'autre part, placent la Corée du Nord dans une situation légèrement améliorée aujourd'hui, en dépit du régime de sanctions imposé.

I- LE REGIME DE SANCTIONS ECONOMIQUES (FINANCIERES ET COMMERCIALES) A L'ENCONTRE DE LA COREE DU NORD

Cette partie traite spécifiquement du régime de sanctions économiques mis en place après la fin de la Guerre froide, en particulier depuis le début des années 2000, et qui sont pour l'essentiel encore en vigueur et ont été renforcées à plusieurs reprises.

A- Définition des sanctions mises en place

Essentiellement orchestrées par les États-Unis, les sanctions économiques frappant la Corée du Nord visent à affaiblir l'économie de ce pays, dans l'espoir d'une chute du régime. En 2006, Robert Joseph, alors sous-secrétaire d'État américain pour le contrôle des armements, déclarait souhaiter que les sanctions « éteignent toutes les lumières de Pyongyang »[146], et le journaliste du *Monde* Philippe Pons écrivait de son côté que, « à défaut d'attaquer militairement la Corée du Nord, les États-Unis s'efforcent de l'étrangler financièrement »[147]. Plusieurs puissances ont suivi le régime de sanctions américain, que ce soit des pays européens (l'Union européenne a adopté des mesures restrictives contre la Corée du Nord, mais tous les États membres, à l'exception de l'Estonie et la France, entretiennent des relations diplomatiques avec Pyongyang), le Japon ou la Corée du Sud, en particulier consécutivement à des essais nucléaires ou balistiques nord-coréens.

B- Les sanctions mises en œuvre par les États-Unis

Les États-Unis ont imposé des sanctions économiques et commerciales à plusieurs reprises à la Corée du Nord, en particulier après la reprise du programme nucléaire de Pyongyang en 2002. Toutefois, les premières sanctions remontent à 1950, en marge de la guerre de Corée, et ne furent partiellement levées qu'avec les accords de la KEDO en 1994, et en particulier en 2000, en parallèle à la *Sunshine policy* engagée par Séoul et soutenue par l'administration Clinton. Il y a ainsi deux périodes dans la politique de sanctions américaines contre la Corée du Nord, 1950 à 2000, et depuis 2001. Ces sanctions furent depuis l'objet de plusieurs phases de renforcement, notamment en 2005 et en 2016.

Les sanctions commerciales américaines se caractérisent par un embargo sur ce pays, et donc l'absence d'importations et d'exportations. Elles sont renforcées par la propagande nord-coréenne qui, depuis la guerre de Corée, met l'accent sur la nature agressive de Washington et interdit tout échange commercial avec les États-Unis, en dehors des approvisionnements convenus dans les accords de la KEDO.

C- Les sanctions mises en œuvre par la Corée du Sud

146 Cité dans Selig S. Harrison, "In a Test, a Reason to Talk", *The Washington Post*, 10 octobre 2006.
147 Philippe Pons, « Les États-Unis tentent d'asphyxier financièrement le régime de Pyongyang », *Le Monde*, 27 avril 2006.

Dans le cas de la Corée du Sud, on ne peut pas véritablement parler de sanctions, mais plutôt d'une continuation de la guerre de Corée, pour laquelle aucun traité de paix ne fut jamais signé. Les relations entre les deux pays sont quasiment nulles, comme en témoigne le caractère infranchissable de la zone démilitarisée (DMZ) qui sert de frontière entre les deux pays depuis 1953.

Le seul lien entre les deux pays, le site de Kaesong, sert de cordon ombilical entre les économies des deux pays qui se refusent à entrer en contact trop clairement. Il est aussi le révélateur des déséquilibres et des difficultés à travailler ensemble. Ce site a été ouvert en 2000, en marge de la *sunshine policy* visant à améliorer la relation entre les deux pays en vue de développer la Corée du Nord, alors confrontée à une multitude de défis économiques et humanitaires.

Depuis 2000, et de manière très prononcée depuis le début des années 2010, le site de Kaesong est une sorte de baromètre de l'état du dialogue entre les deux pays. Il a ainsi été fermé à plusieurs reprises à l'occasion de crises sécuritaires, notamment suite aux essais nucléaires de 2013 et 2016. Le site a été fermé le 10 février 2016 pour une durée indéterminée, suite à au 4ème essai nucléaire et à un lancement de fusée à longue portée.

D- Sanctions du Japon

Le gouvernement japonais a adopté à plusieurs reprises des mesures unilatérales contre Pyongyang. Ainsi, au lendemain des tirs de missiles de juillet 2006, il interdit de procéder à des transferts de fonds vers la Corée du Nord. Il a refusé également pendant six mois l'accostage dans ses ports aux ferrys effectuant la liaison entre les deux pays. En 2005 et 2006, trois lois autorisant le gouvernement à imposer des sanctions dans plusieurs domaines sont votées. En 2004, le différend sur les Japonais enlevés par des agents de Pyongyang conduit Tokyo à décider l'arrêt de son aide alimentaire à la Corée du Nord.

Le Japon menace d'aggraver ses sanctions en cas de violation des résolutions onusiennes. Parmi les nouvelles sanctions envisagées, figurent l'arrêt de toute exportation nippone vers la Corée du Nord, le renforcement des contrôles sur les transferts d'argent entre les deux pays et l'interdiction pour les Nord-Coréens de venir au Japon.

La Corée du Nord est paradoxalement en position de force par rapport à Tokyo. Cela est notable au niveau de la menace que fait peser l'État proliférant, mais aussi au niveau des pressions que le régime nord-coréen peut exercer. Pyongyang est ainsi une sorte de révélateur des carences de Tokyo et des limites de la puissance japonaise dans sa région. Les exemples de ces limites ne manquent pas. Suite à un énième tir de missile nord-coréen, le Japon a notamment adopté, en 2009, des sanctions (il s'agissait surtout du report de la levée de certaines sanctions et de l'établissement d'un dialogue diplomatique, envisagé en 2008) contre le régime de Pyongyang. Elles restèrent sans effet, et ne purent faire pression sur le régime nord-coréen, payant l'absence de relations. La stratégie diplomatique reste la seule possibilité offerte au Japon, ayant perdu ses moyens de pression économique et commerciale à l'égard d'un régime totalement isolé[148].

E- L'impact des sanctions sur l'économie nord-coréenne

Victime collatérale mais principale de l'aventurisme de ses dirigeants et des sanctions économiques mises en place pour le condamner, la population nord-coréenne souffre d'une malnutrition devenue chronique. À la fin des années 1990, après une famine résultant d'un collectivisme inefficace et de sanctions internationales sévères, le taux de malnutrition aiguë s'élevait à 16% de la population[149]. Aujourd'hui, ce chiffre est redescendu à 7%, si on tient compte des chiffres des ONG, ce qui est un progrès considérable mais traduit, dans le même temps, l'incapacité du régime à assurer l'essentiel pour sa population. Le taux de malnutrition chronique est encore plus révélateur, avec plus de 60% de la population affectée au tournant du millénaire, et encore près de 40% aujourd'hui ! À cela s'ajoute une sous-alimentation qui touche quasiment l'ensemble de la population, et dont les enfants sont les premières victimes, avec des retards de croissance, et un taux de décès infantile qui est de loin le plus élevé de la région. Notons ici que la malnutrition fut le principal motif poussant de nombreux Nord-Coréens à fuir leur pays en traversant la rivière Tumen, le long de la frontière chinoise. Jusqu'au milieu des années 1990, on ne comptait en effet que quelques centaines de citoyens de ce pays ayant fui, la grande majorité étant des diplomates ou des officiels en déplacement à l'étranger. Mais face à la famine, le nombre de réfugiés augmenta très sensiblement (au début des années 2000, le nombre de réfugiés nord-coréens accueillis en Corée du Sud passe de quelques dizaines par an à plusieurs centaines, pour dépasser 3 000 à partir de 2012), forçant même la Chine à renforcer les dispositifs de contrôle à sa frontière.

[148] Hiroyasu Akutsu, "Japan's North Korea Strategy: Dealing with New Challenges", CSIS, Washington, 2014.
[149] Camille Laporte, *L'aide au développement en Corée du Nord*, Paris, L'Harmattan, 2012.

Les conséquences démographiques de ces sanctions furent exceptionnellement dramatiques. Selon les estimations à Séoul, la Corée du Nord aurait ainsi perdu un dixième de sa population, soit plus de deux millions de personnes, du fait de la famine dans les années 1990[150]. À l'exception de ceux qui furent frappés par des conflits, aucun État ne fut confronté à une telle saignée depuis la fin de la Guerre froide. Les récits et témoignages sur cette période se recoupent, et font état d'une situation catastrophique. Le traumatisme est réel au sein de la population, mais le régime n'a pas pour autant lâché du lest. Paradoxalement, la famine a, dans un premier temps, eu pour effet d'affaiblir le contrôle des pouvoirs publics, et de permettre la mise en place d'un « système D » marqué par des cultures illégales, ou encore des marchés improvisés, auxquels les Nord-Coréens généralement « nourris » par le parti du travail n'étaient pas habitués. Mais, rapidement, Pyongyang y vit un risque de chaos, renforça les contrôles et tourna finalement les économies souterraines à son profit.

Certains s'interrogent sur les effets contre-productifs des sanctions, qui affaiblissent la population, mais renforcent dans le même temps le régime. « À court terme, je ne crois pas que les sanctions auront un impact très important. Elles auront des répercussions symboliques et politiques », estime Park Young-Ho, chercheur de l'Institut coréen pour l'unification nationale, avant d'ajouter que « mais avec le temps, elles auront un impact négatif sur l'économie qui pourrait amener le gouvernement nord-coréen à surenchérir avec un nouvel essai[151] ». Il est en effet fort probable que, face à des sanctions qui rendent la vie encore plus difficile à son peuple, le régime nord-coréen ne se décide à pousser le chantage encore plus loin, soit en procédant à de nouveaux essais, soit en déployant des missiles balistiques dotés d'armes nucléaires. Après cinq essais nucléaires conduits par deux dirigeants différents, et dont deux au cours de la seule année 2016, il est difficile de croire à la fin d'un cycle. On peut même imaginer d'autres paliers que le régime franchirait lors d'une crise future, comme le déploiement d'un arsenal et de vecteurs stratégiques, tels que des missiles balistiques transportant des armes nucléaires. S'il est quasi impossible de savoir combien de temps cela prendrait à Pyongyang, il convient de reconnaître que la Corée du Nord dispose de compétences indiscutables dans ce domaine, et que cela ne constitue dès lors en rien une perspective inatteignable.

[150] Entre 1995 et 1997, la famine aurait causé officiellement 200 000 morts ; entre un et deux millions et plus selon les ONG. Lire FAO/WFP, Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, Food and Agriculture Organization/World Food Programme. 2013.

[151] Park Young-ho, "South and North Korea's Views on the Unification of the Korean Peninsula and Inter-Korean Relations", Paper presented at the 2nd KRIS-Brookings Joint Conference on "Security and Diplomatic Cooperation between ROK and US for the Unification of the Korean Peninsula", January 21, 2014: http://www.brookings.edu/~/media/events/2014/1/21-korean-peninsula-unification/park-young-ho-paper.pdf

De l'avis général, les sanctions économiques n'ont eu quasiment aucun impact sur la classe dirigeante, qui n'en souffre pas directement[152]. Ni même sur la « Corée du Nord utile », en d'autres termes, Pyongyang, qui bénéficie de conditions de vie nettement supérieures au reste du pays. Comme il est entendu que les dirigeants nord-coréens n'ont que faire des souffrances du peuple, il serait discutable et très contre-productif de s'entêter dans une stratégie qui a totalement échoué, sinon à accentuer la détresse d'un peuple déjà réduit au minimum.

L'autre problème de ces sanctions réside dans leur application. Si les regards se tournent presque naturellement de manière incessante vers la Chine, accusée de poursuivre un partenariat étroit avec Pyongyang, c'est en Corée du Nord même que les sanctions ont eu des conséquences profondes sur le fonctionnement de l'économie, le régime s'adaptant à l'isolement dont il fait l'objet.

Alors que les entreprises d'État ne fonctionnent qu'à 30% de leurs capacités en raison des pénuries d'énergie et que la Corée du Nord souffre de famine, les entreprises privées sont tolérées par « permission administrative », et l'on assiste à l'émergence d'une classe de nouveaux riches issus des élites qui contrôlent le marché noir, le trafic des devises, les droits de transit, l'exportation des produits marins, la contrebande des produits de consommation et la dîme prélevée sur les « investissements étrangers » que la Corée du Nord tente d'attirer dans différentes zones économiques spéciales. Dans l'agriculture, les terres privées sont aujourd'hui tolérées et la production, commercialisée sur des marchés libres qui se tiennent quotidiennement, dépasserait de très loin la production officielle. Ces marchés libres, qui fournissent plus de 70% des biens de consommation échangés en Corée du Nord, permettent également d'écouler les produits de consommation massivement importés de Chine au travers d'un commerce frontalier plus ou moins légal en pleine croissance. Là aussi, les idées reçues sont souvent fausses. La Corée du Nord a une activité économique, et la surenchère des sanctions n'est pas parvenue à l'affecter de façon décisive, mais a simplement eu pour effet d'en diversifier les sources de revenus, incluant le marché noir et la contrebande.

F- Éléments de conclusion

[152] Lire notamment Robert Pape subsequently responded back to the rebuttal in "Why Economic Sanctions Still Do Not Work," International Security 23, No. 1 (Summer 1998), pp. 66-77; Mark Manyin, "Japan-North Korea Relations: Selected Issues", CRS Report for Congress Congressional Research Service, Washington DC, 2003; Ruediger Frank, "The Political Economy of Sanctions Against North Korea", *Asian Perspective*, Vol. 30, n°3, 2006, pp. 5-3; Gary Clyde Hufbauer et Jeffrey J. Schott, Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics [IIE], 3ème edition, 2007; et Marcus Noland, "The (Non-) Impact of UN Sanctions on North Korea", Asia Policy, no. 7, janvier 2009.

L'annonce de nouvelles sanctions, certes logique et attendue, consécutivement aux essais nucléaires, est généralement reçue avec un grand scepticisme de la part des observateurs de la situation politique et humanitaire en Corée du Nord. D'une part, il est difficile de se réjouir devant la perspective de voir plus de 23 millions de personnes faire les frais de l'attitude de leurs dirigeants, et dès lors, on ne peut que déplorer une attitude aussi radicale, bien que justifiée, de la part de la communauté internationale. D'autre part, il convient de s'interroger sur l'efficacité de telles méthodes, qui n'en sont pas à leur coup d'essai.

« La Corée du Nord est déjà très habituée à la pauvreté. Le pays peut recevoir une aide, au moins pour survivre, de la part de pays comme la Chine », estimait il y a quelques années Nam Sung-Wook, professeur à l'université de Corée, à Séoul[153]. En d'autres termes, rien ne servirait de s'acharner sur un pays déjà très fortement marqué par la famine, et sur lequel les sanctions n'ont plus aucun effet. Il est vrai que, depuis la fin de la Guerre froide, la Corée du Nord a vu concomitamment ses soutiens disparaître et de nouvelles sanctions la frapper. Cela n'a pas eu les effets escomptés, le régime se maintenant et passant même le cap de l'après Kim Il-sung, où d'aucuns voyaient la fin du clan Kim.

La Chine reste aujourd'hui le principal soutien du régime nord-coréen grâce à une aide économique sans doute conséquente, même si aucune information, concernant sa nature et son montant réel, n'est dévoilée. Cette aide s'élèverait à plus de 10 milliards de dollars par an, mais des estimations plus réalistes ramènent ce chiffre à quelques centaines de millions de dollars par an, essentiellement sous forme d'énergie et de nourriture. Quels que soient les chiffres, la Chine est aujourd'hui le principal partenaire commercial de la Corée du Nord, notamment en ce qui concerne les ressources énergétiques et minières, qu'elle exploite dans des quantités importantes. Cela signifie également que Pékin fait partie des États qui perfusent l'économie nord-coréenne[154]. Les multiples récits des réfugiés font état d'une augmentation sensible des produits en provenance de Chine accessibles en Corée du Nord depuis quelques années, ce qui semble confirmer cette perception[155].

II- LES REGIMES DE SANCTIONS POLITIQUES ET DIPLOMATIQUES A L'ENCONTRE DE LA COREE DU NORD

153 Nam Sung-Wook, "Food Security in North Korea and its Economic Outlook", Department of North Korean Studies, Seoul, Korea University, 2004.
154 Victor Cha, "China's newest province", *New York Times*, 19 décembre 2011.
155 Dong-Ryul Lee, "China's policy and influence on the North Korea nuclear issue: denuclearization and/or stabilization of the Korean peninsula?", *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 22, n°2, juin 2010, pp. 163-181.

La Corée du Nord est le pays le plus frappé de sanctions politiques et diplomatiques, qui ont pour effet de l'isoler totalement de la communauté internationale, en dépit de son statut de pays membre de l'ONU. Plusieurs pays, dont les États-Unis et la France[156], n'ont pas de relations diplomatiques avec Pyongyang. Ainsi, si les sanctions économiques qui frappent la Corée du Nord sont bien connues, c'est au niveau des sanctions diplomatiques que ce pays présente une singularité.

A- Définition des sanctions mises en place

Quand des inspections de l'AIEA révélèrent, en 1993, des activités suspectes et que Pyongyang menaça de quitter le TNP, la résolution 825[157] du 11 mai 1993 appela la Corée du Nord à renoncer à se retirer du TNP et à « honorer ses obligations dans le domaine de la non-prolifération ». Les négociations aboutirent finalement au gel du programme nucléaire en échange de fournitures pour la mise en place du nucléaire civil, et la Corée du Nord ne quitta pas le TNP, dans le cadre des accords de la KEDO de 1994. Ces accords furent finalement dénoncés en 2002, en marge de l'annonce de la relance du programme nucléaire nord-coréen, et Pyongyang quitta unilatéralement le TNP.

La résolution 1540[158] du 28 avril 2004 contre la prolifération nucléaire, quant à elle, oblige les États membres à adopter des législations "interdisant à tout acteur non étatique de fabriquer, de se procurer, de transporter ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques". Il leur est aussi demandé de poursuivre les trafiquants ou revendeurs d'armes de destruction massive et ceux qui les financent. La Chine a obtenu que disparaisse la demande faite aux États de participer à l'Initiative de sécurité contre la prolifération (PSI), une disposition qui rassemble une coalition de 16 pays. Ceux-ci sont d'accord pour arraisonner en mer les bateaux soupçonnés de transporter des matériaux suspects.

Tout en approfondissant la coopération économique et culturelle avec la Corée du Nord, les États européens ont initié un dialogue avec Pyongyang sur les droits de l'homme, non sans quelques résultats, y compris sur des cas individuels. En avril 2003, se rapprochant des États-Unis selon les autorités nord-coréennes, l'Union européenne a fait adopter par la Commission des droits de l'homme de l'ONU une résolution dans laquelle « la

[156] A noter que la France est le seul pays de l'Union européenne, avec l'Estonie, à ne pas entretenir de relations diplomatiques officielles avec la Corée du Nord.
[157] Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/825(1993)
[158] Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20(2004)

Commission [des droits de l'homme] se déclare profondément préoccupée par les violations systématiques, massives et graves des droits de l'homme en République populaire démocratique de Corée, notamment : la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, les exécutions publiques, l'imposition de la peine de mort pour des raisons politiques, l'existence d'un grand nombre de camps pénitentiaires et le recours très fréquent au travail forcé, ainsi que le non-respect des droits des personnes privées de liberté ; toutes les restrictions graves et incessantes aux libertés de pensée, de conscience, de religion, d'opinion et d'expression, de réunion pacifique et d'association et à l'accès de tous à l'information, et les limitations imposées à quiconque souhaite circuler librement à l'intérieur du pays et voyager à l'étranger ; les mauvais traitements et la discrimination dont sont victimes les enfants handicapés ; ainsi que la violation constante des libertés et droits fondamentaux des femmes »[159].

Enfin, la résolution 1695[160] du 15 juillet 2006 exigea que la Corée du Nord « suspende toutes les activités liées à son programme de missiles balistiques ». Elle demande à tous les États membres « d'empêcher les transferts de missiles et de matières, de biens et de technologies liés aux programmes de missiles ou d'armes de destruction massive » de Pyongyang.

B- Impact des sanctions politiques et diplomatiques

Les sanctions politiques et diplomatiques frappant la Corée du Nord ne furent jamais poussées à l'extrême. Ce pays est resté membre des institutions internationales, et à l'exception de quelques pays, dont les États-Unis et la France, les relations diplomatiques furent maintenues avec l'essentiel des États. Il est aussi important de rappeler qu'elle n'est membre d'aucune organisation économique, donc, complètement isolée dans la mondialisation, sauf peut-être dans sa relation avec la Chine.

C- Éléments de conclusion

Depuis la fin de la Guerre froide et l'extrême isolement dont elle fait l'objet, la Corée du Nord rencontre des difficultés chroniques avec sa politique étrangère. Force est de constater que le régime n'est pas apprécié à l'extérieur et se retrouve même, selon les circonstances, dans la ligne de mire des faucons à Washington. La Corée du Nord faisait partie des Rogue States, des États-voyous pour les néo-conservateurs américains, et, dans une moindre mesure, de ceux de Tokyo et Séoul. Pour remédier à ce problème, les

[159] Commission des Droits de l'homme de l'ONU.
[160] Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1695%20(2006)

dirigeants nord-coréens sont passés maîtres dans l'art de pousser la négociation jusqu'à ses limites, multipliant les effets d'annonces et les démentis, afin de semer le doute chez l'adversaire, et de se placer en position de force en anticipant les points à l'ordre du jour des différentes rencontres diplomatiques. Il s'agit ni plus ni moins d'une stratégie de survie qui remonte à la disparition de l'Union soviétique et n'a fait que se décliner depuis, de diverses manières, selon les circonstances et la marge de manœuvre de Pyongyang[161].

Il convient de reconnaître que cette stratégie de la négociation « à la limite » est la seule possible pour le régime nord-coréen. Les capacités tant économiques que militaires sont limitées, l'armement dépassé, à tel point que la « menace » de Pyongyang se résume essentiellement au risque humanitaire d'un effondrement du régime et des flots de réfugiés qui en résulteraient. On constate d'ailleurs que le nombre de réfugiés qui ont été accueillis en Corée du Sud, a progressé de manière exponentielle à la fin des années 1990, tandis qu'il était au préalable très faible, voire proche de zéro. De nos jours, ce sont environ 3 000 Nord-Coréens (sur une population totale de 24,9 millions) qui, chaque année, trouvent refuge en Corée du Sud, auxquels s'ajoutent ceux qui restent en Chine ou se dirigent vers d'autres pays. Si ces chiffres coïncident avec le renforcement des sanctions, les mauvaises récoltes et les privations grandissantes, ils ne font que confirmer un lien de cause à effet entre famine et départs.

L'absence de relations diplomatiques avec Pyongyang de la part de pays comme les États-Unis et la France prive enfin ces États d'un levier politique dans les négociations avec le régime nord-coréen, et montre les limites du régime de sanctions diplomatiques et politiques dès lors que la relation est quasi nulle

III- LES REGIMES DE SANCTIONS "PUBLICITAIRES" A L'ENCONTRE DE LA COREE DU NORD

Les sanctions frappant la Corée du Nord visent à faire céder les dirigeants. C'est pourquoi de nombreuses sanctions, émanant notamment du Conseil de Sécurité de l'ONU, ciblent directement la classe dirigeante.

A- Définition des sanctions mises en place

[161] Daniel Byman et Jennifer Lind, "Pyongyang's Survival Strategy", *International Security*, Vol. 35, n°1, été 2010, pp. 44-74. Lire également Antoine Bondaz, « Provoquer pour survivre : la stratégie nord-coréenne face à un environnement hostile », *in* Pierre Journoud (dir.), *La guerre de Corée et ses enjeux stratégiques de 1950 à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 393-406.

Le Conseil de Sécurité de l'ONU a adopté plusieurs résolutions imposant des sanctions à la Corée du Nord, dont les résolutions 825 (1993), 1540 (2004), 1695 (2006), 1718 (2006), 1874 (2009), 1887 (2009), 2087 (2013), 2094 (2013), 2270 (2016), 2321 (2016) ainsi que les déclarations de son président des 6 octobre 2006 (S/PRST/2006/41), 13 avril 2009 (S/PRST/2009/7) et 16 avril 2012 (S/PRST/2012/13).

La résolution 1718[162] du 14 Octobre 2006, qui impose des sanctions à la Corée du Nord après son essai nucléaire du 9 octobre 2006, ouvre une nouvelle ère dans le traitement des activités commerciales et financières de la Corée du Nord. Elle indique que :

- les États membres doivent inspecter le fret nord-coréen ;
- les États membres doivent geler ses fonds voués aux armes nucléaires, biologiques ou chimiques ;
- les dirigeants nord-coréens sont frappés d'une interdiction de voyager à l'étranger ;
- un embargo sur les « articles de luxe » est décrété à l'encontre du régime nord-coréen.

Quant aux résolutions 2270[163] du 2 mars 2016 et 2321[164] du 30 novembre 2016, elles viennent considérablement renforcer le dispositif de sanctions.

Le 2 mars 2016, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté à l'unanimité la résolution 2270, à l'initiative des États-Unis, renforçant le régime de sanctions internationales frappant les dirigeants nord-coréens[165]. Cette résolution faisait suite aux essais nucléaire et balistique nord-coréen de janvier et février 2016.

En vertu de cette résolution, et pour la première fois, les pays membres de l'ONU seront tenus d'inspecter toutes les marchandises en provenance et à destination de la Corée du Nord. Ils devront aussi interdire aux navires soupçonnés de transporter des cargaisons illégales vers la Corée du Nord de faire escale dans leurs ports. Et la résolution impose de nouvelles restrictions aux exportations nord-coréennes afin de limiter la capacité du régime à financer ses programmes militaires. Elle interdit ainsi les exportations de charbon, de fer et de minerai de fer, sauf si les revenus générés sont utilisés pour la

[162] Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1718%20%282006%29&referer=http://sc.iborn.net/en/sanctions/1718&Lang=F
[163] Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, http://undocs.org/fr/S/RES/2270(2016)
[164] Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, http://undocs.org/fr/S/RES/2321(2016)
[165] Pour la version complète de cette résolution : http://www.un.org/press/en/2016/sc12267.doc.htm

« subsistance » de la population nord-coréenne. En ce sens, cette résolution cible les dirigeants. Pyongyang aura aussi interdiction de vendre de l'or, du titane et des minerais rares utilisés dans la haute technologie, et ne pourra plus se procurer de carburant pour l'aviation et pour les fusées.

La résolution renforce les restrictions bancaires existantes et les pays seront tenus de bloquer tout avion soupçonné de transporter des marchandises en contrebande vers la Corée du Nord. La liste noire des individus et entreprises sanctionnés pour leur implication dans le développement par Pyongyang d'armes nucléaires et balistiques s'allonge avec 16 personnes et 12 entités – dont l'agence spatiale nord-coréenne (NADA) – supplémentaires. Les diplomates nord-coréens « impliqués dans des activités illicites » devront être expulsés et les dignitaires du régime ne pourront plus se procurer montres de luxe ou jet-skis.

Ces mesures seront encore renforcées par la résolution 2321 du 30 novembre 2016, prise après un 5ème essai nucléaire nord-coréen le 9 septembre. L'embargo sur le charbon et les ressources minières sera renforcé et suit dans les faits puisque le 18 février 2017, la Chine annonce l'arrêt de ses importations de charbon en provenance de Pyongyang, et ce jusqu'au 31 décembre 2017.

Compte-tenu de l'actualité de ces nouvelles sanctions, il est trop tôt pour en tirer des enseignements, mais elles renforcent les dispositifs déjà existants. Certains les considèreront ainsi comme les sanctions les plus dures imposées sous l'égide du Chapitre VII de la Charte. En effet, elles viennent notamment :

- Renforcer les embargos sur les armes, puisque le Conseil de sécurité a étendu les mesures déjà prévues à des articles inscrits sur une nouvelle liste d'armes classiques à double usage ;
- Renforcer les inspections de cargaisons à destination de la Corée du Nord ;
- Élargir la liste des sanctions ciblées à l'encontre de personnes et d'entités. De 2009 à 2016, elle est passée de 5 personnes et 11 entités à 39 personnes et 42 entités.

De leur côté, les États-Unis ont également, en marge des activités proliférantes de Pyongyang, adopté des sanctions unilatérales visant des personnes physiques ou morales. Le 28 juin 2005, le Président George W. Bush a signé l'*Executive Order* 13382[166] qui permet aux Départements de la Justice, du Trésor et d'État d'interdire toute

[166] Executive order, https://www.state.gov/documents/organization/135435.pdf

transaction entre les États-Unis et des personnes physiques ou morales participant à des activités de prolifération. L'*Executive Order* 13382 désigne aussi huit entités de Corée du Nord, d'Iran et de Syrie qui ne peuvent plus accéder aux systèmes financier et commercial américains[167]. La menace que ces entités sont censées représenter est aussi signalée à la communauté internationale. Pour la Corée du Nord, il s'agit de la *Korea Mining Development Trading Corporation*, de la *Tanchon Commercial Bank* et de la *Korea Ryonbong General Corporation*[168]. En mars 2006, le département du Trésor a désigné deux personnes supplémentaires : la société suisse *Kohas AG* et son président, Jakob Steiger. Le Département du Trésor soupçonne *Kohas AG* de servir d'intermédiaire en Europe pour l'acquisition de technologie par l'armée nord-coréenne, et d'avoir fourni à cette dernière des biens à usage militaire. Près de la moitié des parts de la société serait, en outre, détenue par la *Korea Ryonbong General Corporation*.

La section 311 du Patriot Act de 2001 permet de son côté au Département du Trésor de couper du système économique américain une entité désignée comme étant préoccupante en matière de blanchiment. Les mesures potentielles comprennent l'obligation pour les institutions financières américaines de mettre fin à toute relation avec l'entité désignée, ce qui a pour effet de protéger le système financier américain des abus, mais aussi de notifier à toutes les institutions financières du monde l'existence d'un risque. En septembre 2005, le Département du Trésor s'est appuyé sur la section 311 pour désigner la Banco Delta Asia de Macao, qui fournissait des services au gouvernement et à des sociétés de Corée du Nord depuis 20 ans. Les États-Unis soupçonnent certaines de ces sociétés d'activités illégales telles que la contrefaçon de monnaie, le trafic de drogue, la fabrication et la distribution de fausses cigarettes et de faux produits pharmaceutiques, et blanchiment des recettes associées.

B- Impact et éléments de conclusion

Malgré les embargos, les trafics restent bien organisés en Corée du Nord. La tolérance non officielle des entreprises privées nourrit une très forte corruption qui constitue le principal revenu d'élites de type mafieux formant une véritable économie de cour autour du clan de Kim Jong-Il. Ces élites se sont enrichies grâce au trafic de devises auxquelles les voyages à l'étranger leur donnent parfois accès, au marché noir des produits alimentaires provenant de l'aide internationale et au commerce illégal de produits de

[167] Sur cette question, lire Bruce Cumings, Ervand Abrahamian et Moshe Ma'oz, *Inventing the Axis of Evil: The Truth About North Korea, Iran, And Syria*, New York, New Press, 2006.
[168] Executive Order 13382 du 28 juin 2005 (« *Blocking Property of Weapons of Mass Destruction Proliferators and Their Supporters* »), Maison Blanche, Washington DC, 29 juin 2005: http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/06/20050629.html

consommation tels que les automobiles ou les produits électroménagers, officiellement introuvables dans le pays[169]. Par ailleurs, ce fonctionnement familial mafieux s'appuie sur une interprétation pour le moins discutable d'un confucianisme officiel qui a profondément marqué une société coréenne très sinisée. Selon ces principes, le service de la famille, du clan familial et du dirigeant suprême l'emporte sur toute notion du bien commun. En dépit des sanctions, l'élite au pouvoir possède, par ailleurs, de nombreux comptes et biens à l'étranger, y envoie ses enfants poursuivre des études internationales et vit elle-même une partie de l'année hors du territoire nord-coréen, comme en a témoigné l'arrestation à Disneyland Tokyo en 2000 du fils de Kim Jong-Il, Kim Jong-Nam, qui voyageait en famille avec un faux passeport dominicain ou que son assassinat le 13 février 2017, à l'aéroport de Kuala Lumpur.

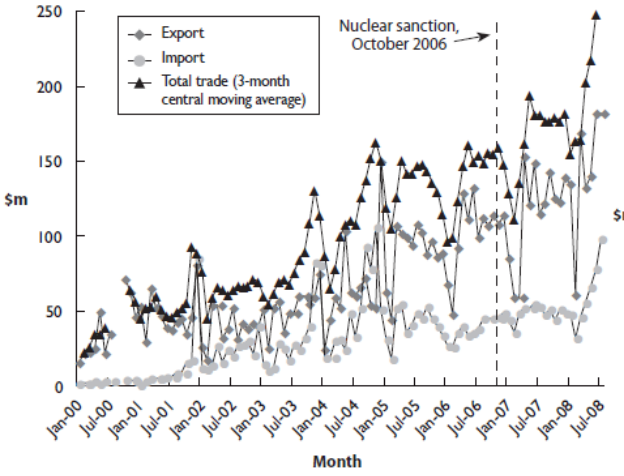
En outre, C.Portela estimait[170], l'embargo sur les biens de luxe est assez peu efficace et on constate une augmentation des importations de la Corée entre 2006 et 2007. En effet, la résolution des Nations unies ne s'accompagnait pas d'une liste d'objets touchés par la mesure et l'initiative était laissée aux États. Les définitions étaient différentes : des pays comme l'Australie et le Japon ont publié une liste mais pas la Chine et la Corée du Sud. Pour M.Noland[171], il semblerait que l'embargo ait eu peu d'effets sur les importations de produits de luxe de la Chine, principal partenaire commercial de la Corée du Nord. Si la résolution de 2013 des Nations unies précise la liste des biens qui sont sous embargo, il est difficile aujourd'hui de connaitre son efficacité. Il apparait toutefois qu'il existe dans la capitale de la Corée du Nord des boutiques qui vendent des produits de luxe importés[172].

En outre, et comme illustré sur les graphiques ci-dessous, les échanges commerciaux de la Corée du Nord avec la Chine et la Corée du Sud ont tendance à augmenter sur la période 2000-2008, même si l'impact des mesures de 2007 est noté.

[169] Victor D. Cha, *The Impossible State. North Korea, Past and Future*, New York, Ecco, 2012.
[170] Portela C (2014) The EU's Use of 'Targeted' Sanctions Evaluating effectiveness. CEPS working documents No. 391 / March 2014
[171] Noland, M. (2009), "The non-impact of UN sanctions on North-Korea", *Asia Policy,* No. 7, National Bureau of Asian Research, pp. 61–88.
[172] Ford, G. (2009), "North Korea in transition", *Soundings,* Vol. 43, No. 1, pp. 125–134.

FIGURE 2

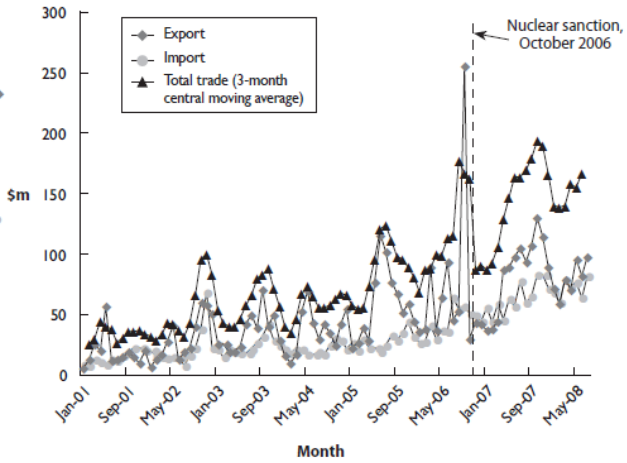
China-North Korea Trade, 2000–08



Source: Customs Administration of the People's Republic of China, available through the Ministry of Commerce of the People's Republic of China website, 2008 ~ http://mofcom.gov.cn.

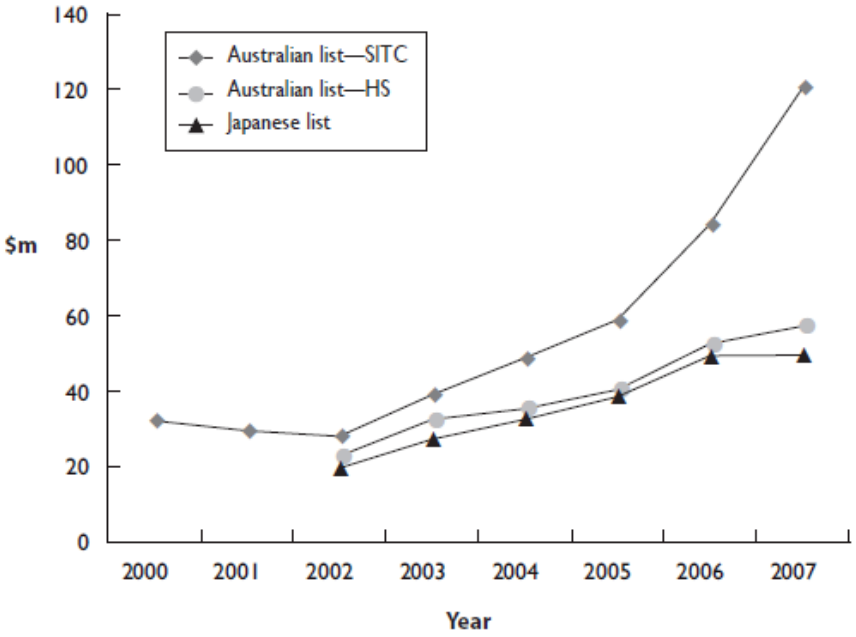
FIGURE 3

South Korea–North Korea Trade, 2001–08



Source: "Monthly North-South Trade Data," Ministry of Unification of the Republic of South Korea, available through Korean Statistical Information Service, 2008 ~ http://www.kosis.kr.

Export of Chinese Luxury Goods to the DPRK, 2000–07



Source: UN Commodity Trade Statistics Database ~ http://comtrade.un.org/db/default.aspx.

Enfin, les sanctions économiques et politiques dont fait l'objet la Corée du Nord ne se sont pas accompagnées de sanctions sportives (la Corée du Nord participe à toutes les compétitions internationales), et si les relations culturelles sont très réduites, elles ne

sont pas non plus marquées par des sanctions significatives et susceptibles d'impacter le régime.

IV- ANALYSE GLOBALE DE L'IMPACT DES REGIMES DE SANCTIONS

L'impact des sanctions frappant la Corée du Nord est sans appel. Ce pays souffre d'une malnutrition chronique, et le manque de moyens de subsistance, déjà très fort dans la capitale, est considérable dans le reste du pays. Cependant, compte-tenu de l'isolement très marqué dont faisait l'objet ce pays avant que le régime des sanctions ne se mette en place, il est difficile d'en mesurer en détail la responsabilité dans les difficultés qu'a rencontrées la population.

Contrairement aux idées reçues, les dirigeants nord-coréens n'ont pas de raison de se réjouir de la situation sanitaire précaire du pays. Il serait faux de croire qu'afin de mieux contrôler le pays, le régime affame délibérément son peuple, pour lui ôter toute tentation de révolte. Les effets des sanctions sont, en revanche, utilisés à des fins de propagande. Les grandes famines des années 1990 font ainsi l'objet d'un travail de mémoire auquel est invité la population par le biais de slogans rappelant les années difficiles, ou de films (souvent produits par Kim Jong-Il) montrant les désastres dans la population. Refusant toute responsabilité, le régime sort, bien entendu, grandi de tels tableaux sinistres, et s'en sert même pour mieux mobiliser la population contre les puissances étrangères, seules coupables des maux de la Corée. En octobre 2004, en collaboration avec l'UNICEF et le PAM, le *Central Bureau of Statistics* (Bureau central des statistiques) et l'*Institute of Child Nutrition* (Institut pour l'alimentation infantile) du gouvernement nord-coréen ont effectué une étude sur l'alimentation infantile et maternelle à partir d'un large échantillon de Nord-Coréens. Les résultats, catastrophiques, alimentent un discours de propagande visant à victimiser le régime. Cependant, si la famine sert les dirigeants nord-coréens, elle ne les arrange pas, car elle les place en position de quémandeurs sur la scène internationale, ce qui constitue en soi un véritable sacrifice pour un régime qui avait la prétention de pouvoir vivre en autarcie. D'où la question que de nombreux experts se posent : quel rôle la famine peut-elle jouer dans l'affaiblissement, voire la disparition, du régime[173] ?

C'est sur les questions alimentaires que les sanctions semblent le plus efficaces (si ce terme est approprié), la Corée du Nord ne parvenant pas à nourrir sa propre population.

[173] Lire notamment Stephen Haggard et Markus Noland, *Famine in North Korea*, New York, Columbia University Press, 2007.

De nombreux experts, conscients de la situation sanitaire déplorable en Corée du Nord, estiment que le meilleur moyen d'aider la population consisterait à pratiquer une guerre économique intense, en stoppant toute aide économique, mais surtout alimentaire, au régime de Pyongyang. Cela aurait certes un effet désastreux sur la population civile, mais ce serait le meilleur moyen de stopper sa longue agonie. En d'autres termes, il s'agirait de provoquer un électrochoc et de précipiter la chute du régime en rendant les conditions de vie encore plus impossibles qu'elles ne le sont déjà.

D'un point de vue tactique, l'argument se défend. Il est en effet fort probable que le régime ne survivrait pas à une famine généralisée. En comparaison, les problèmes alimentaires chroniques que connaît la population depuis la fin de la Guerre froide ne seraient rien. Les dirigeants nord-coréens sont conscients de ce risque, et c'est la raison pour laquelle ils gardent toujours une porte ouverte à des négociations leur permettant d'obtenir une aide alimentaire, même au plus fort de la crise diplomatique. Le scénario d'un véritable blocus, certes moralement peu défendable devant la communauté internationale et des ONG ne faisant pas de distinction – on ne saurait d'ailleurs que les en féliciter – entre un « bon » et un « mauvais » coréen, aurait toutes les chances de réussir, même s'il est difficile de savoir au bout de combien de temps, et donc après quelles souffrances.

Mais les effets pourraient être terribles, et l'agonie du peuple nord-coréen ne cesserait pas avec la disparition de ses dirigeants. À Séoul et – dans une moindre mesure – à Pékin, on est conscient qu'une catastrophe humanitaire serait le pire scénario. La Corée du Nord compte 25 millions d'habitants, soit la moitié de la population sud-coréenne. Malgré des efforts considérables que l'on pourrait assimiler à un véritable sacrifice, il serait quasiment impossible d'empêcher ce problème de devenir la plus grande catastrophe humanitaire contemporaine. Les voisins de Pyongyang n'y sont pas préparés, et ne veulent pas prendre ce risque.

Par ailleurs, un tel scénario est moralement peu défendable. Doit-on, pour se débarrasser d'une équipe au pouvoir, sous prétexte de la nature du régime (et non du tort qu'il cause à ses voisins), sacrifier la population civile ? Il est hautement probable que face à la décision d'affamer le peuple nord-coréen, l'opinion publique internationale ne se lève pour condamner un cynisme digne des régimes autoritaires. Les démocraties peuvent difficilement se permettre d'adopter des méthodes propres aux barbares et aux dictatures sans se mettre à dos leur opinion publique. Dans le cas du sacrifice des Nord-Coréens, les protestations seraient certainement de très grande ampleur.

« Les temps ont changé » pourraient soupirer les nostalgiques d'une époque où Washington imaginait, dans ses plans de victoire contre le Japon en 1945, un blocus hermétique de l'archipel ayant pour objectif d'affamer la population, et de la pousser à se soulever contre ses dirigeants[174]. Mais rien n'indiquait alors de façon définitive que les Japonais se seraient rebellés contre leur empereur. Et les mêmes doutes persistent sur les Nord-Coréens, qui ne voient pas nécessairement dans la famille Kim des affameurs, mais incriminent plutôt la communauté internationale. La propagande n'est évidemment pas étrangère à cette perception. Et puis, faut-il le rappeler, le Japon de 1945 était un agresseur, responsable de la mort de millions de civils, et qui était disposé à jouer son va-tout dans la guerre qui l'opposait aux États-Unis. Or, la Corée du Nord n'est pas en guerre, et n'a pas, au cours des soixante dernières années, agressé ses voisins, à l'exception de quelques escarmouches. Toute comparaison serait donc déplacée. Ainsi, les sanctions les plus récentes, comme les résolution 2270 et 2321 du Conseil de sécurité de l'ONU, ciblent les dirigeants et mentionnent même la nécessité de ne pas porter de préjudice à la population, pour éviter une détérioration de la situation humanitaire déjà catastrophique de ce pays. Mais dans les faits, de telles initiatives ciblées sont-elles susceptibles d'avoir un impact décisif, sachant que ce n'est pas la première fois que les dirigeants nord-coréens sont directement visés par les sanctions ?

Reste le constat sévère que les sanctions sont globalement inefficaces contre Pyongyang, et que leur coût humain fut très élevé, en comparaison de résultats politiques nuls, voire même négatifs. Faut-il y voir une spécificité nord-coréenne ? Sans doute non. À ce titre, le cas nord-coréen n'est pas un dilemme pour le régime des sanctions, il n'est finalement qu'une preuve supplémentaire des limites de celui-ci.

[174] Ce scénario imaginé par les officiers de l'US Navy, qui s'opposait aux plans d'invasion de l'US Army avec un débarquement du type de celui effectué en Normandie en juin 1944, fut finalement délaissé au profit de l'utilisation de l'arme nucléaire.

APPENDIX 1

Banned Luxury Goods

	United States	European Union	Australia	Canada	Japan
Food items		• Caviar and caviar substitutes • Truffles and preparations thereof	• Caviar • Crustaceans (all), e.g., rock lobsters • Abalone • Mollusks and aquatic invertebrates, e.g., oyster in any form	• Gourmet foods and ingredients • Lobster	• Caviar and caviar substitutes prepared from fish eggs • Meat of bovine animals, frozen (beef) • Fish fillets, frozen (tuna)
Tobacco	• Tobacco and tobacco products	• High-quality cigars and cigarillos	• Tobacco products	• Cigarettes	• Tobacco
Beverages	• Alcoholic beverages, including wine, beer, ales, and liquor	• High-quality wines (including sparkling wines), spirits and spirituous beverages	• Wine and spirits (all kinds)	• Alcoholic beverages	• Alcoholic beverages
Cosmetics	• Perfumes and toilet waters • Cosmetics, including beauty and make-up	• Luxury perfumes, toilet waters, and cosmetics, including beauty and make-up products	• Perfumes and toilet waters • Cosmetics (all)	• Perfume	• Perfumes and toilet waters • Cosmetics (beauty and make-up)
Apparel	• Leather articles • Silk articles • Leather apparel and clothing accessories	• High-quality garments, clothing accessories, and shoes (regardless of material)		• Designer clothing	
Fur	• Fur skins and artificial furs		• Furs	• Furs	• Fur skins and artificial fur products

Appendix 1 (continued)

	United States	European Union	Australia	Canada	Japan
Electronic items	• Flat-screen, plasma, or LCD panel televisions or other video monitors or receivers (including high-definition televisions); any television larger than 29 inches; DVD players • Personal digital assistants (PDA) • Personal digital music players • Computer laptops	• High-end electronic items for domestic use	• Consumer electronics (televisions, videos, DVD players, PDAs, laptops, MP3 players, and any other relevant exports)	• Televisions • Computers • Other electronic devices	• Televisions • Portable digital automatic data processing machines
Photographic equipment		• High-end electrical/ electronic or optical apparatus for recording and reproducing sound and images	• Photographic equipment		• Cinematographic cameras and projectors • Apparatus for recording and reproducing sound and images
Watches/ Clocks	• Wrist, pocket, and other watches with a case of precious metal or of metal clad with precious metal	• Luxury clocks and watches and their parts	• Watches and clocks	• Watches	• Wrist watches and other watches
Works of art	• Works of art (including paintings, original sculptures, and statuary), antiques (more than 100 years old) • Collectible items, including rare coins and stamps	• Works of art, collectors' pieces and antiques • Coins and banknotes, not being legal tender	• Works of art (all)		• Works of art, collectors' pieces and antiques

Appendix 1 (continued)

	United States	European Union	Australia	Canada	Japan
Musical instruments	• Musical instruments	• High-quality musical instruments			• Musical instruments; parts and accessories of such articles
Sports equipment	• Recreational sports equipment	• Articles and equipment for skiing, golf, diving, and water sports	• Sports equipment	• Sporting goods	
Fountain pens	• Fountain pens		• Fountain pens		• Fountain pens
Drinking glasses	• Items of lead crystal	• High-quality lead crystal glassware	• Drinking glasses (lead crystal)		• Drinking glasses (lead crystal)
Others	• Tableware of porcelain or bone china	• High-quality tableware of porcelain, china, stone- or earthenware, or fine pottery • Purebred horses • Articles and equipment for billiards, automatic bowling, and casino games and games operated by coins or banknotes	• Electronic entertainment or software	• Private aircraft	

Source: "Charter of the United Nations (Sanctions—Democratic People's Republic of Korea) Luxury Goods List 2006," Australian Department of Foreign Affairs and Trade ~ http://www.dfat.gov.au/un/unsc_sanctions/north-korea_luxury_items_list.html; Kim, "Ilbonui daebuk sachipum suchul geumji jochi mit haedang muyeokaek"; Bureau of Industry and Security, Department of Commerce, "North Korea: Imposition of New Foreign Policy Controls," *Federal Register* 72, no. 17, January 26, 2007; Government of Canada, "Regulations Implementing the United Nations Resolution on the Democratic People's Republic of Korea," *Canada Gazette* 140, no. 24, November 29, 2006 ~ http://canadagazette.gc.ca/partII/2006/20061129/html/sor287-e.html; and UK Department of Trade & Industry, Export Control Organisation, "Sanctions on North Korea—Luxury Goods" ~ http://www.berr.gov.uk/whatwedo/europeandtrade/strategic-export-control/sanctions-embargoes/by-country/democratic%20people%20republic%20of%20korea/page39588.html.

Appendix 1 (continued)

	United States	European Union	Australia	Canada	Japan
Fashion accessories	• Leather travel goods, vanity cases, binocular and camera cases, handbags, wallets, silk scarves		• Leather travel goods, apparel and clothing accessories	• Clothing accessories	• Leather bags, clothes, and others
Transportation	• Automobiles and other motor vehicles to transport people (other than public transport), including station wagons • Racing cars, snowmobiles, and motorcycles • Personal transportation devices (stand-up motorized scooters)	• Luxury vehicles for the transport of persons on earth, air, or sea, as well as their accessories and spare parts	• Automobiles and other vehicles to transport people		• Motorcars • Motorcycles
Aquatic vehicles	• Yachts and other aquatic recreational vehicles (such as personal watercraft)		• Yachts and pleasure craft		• Motorboats, yachts, and others
Flooring	• Rugs and tapestries	• Hand-knotted carpets, hand-woven rugs and tapestries	• Carpets		• Carpets and other textile floor coverings
Jewelry	• Jewelry with pearls, gems, precious and semi-precious stones (including diamonds, sapphires, rubies, and emeralds) • Jewelry of precious metal or of metal clad with precious metal	• Pearls, precious and semi-precious stones, articles of pearls, jewelry, gold- or silversmith articles • Cutlery of precious metal or plated or clad with precious metal	• Jewelry • Precious and semi-precious stones (including diamonds and pearls) • Silver and gold • Precious metals	• Jewelry • Gems • Precious metals	• Jewelry • Natural or cultured pearls, precious or semi-precious stones • Precious metals and metal work

CHAPITRE 4 – LE RÉGIME DE SANCTIONS A L'ENCONTRE DE CUBA

L'embargo total - économique, commercial et financier - sur Cuba a été imposé le 7 février 1962 par le Président démocrate John. F Kennedy. Lorsqu'en décembre 2014, le Président Obama annonce l'évolution de la politique des États-Unis à l'encontre de Cuba, il s'apprête à mettre fin au plus vieux régime de sanction au monde. Il avait en effet jusque-là survécu à onze présidences américaines. Décidé par le Congrès[175], cet embargo est l'aboutissement d'une politique de restrictions économiques démarrée en réalité par Washington dès 1960, un an après la victoire de la Révolution cubaine contre le régime dictatorial pro-américain conduit par Fulgencio Batista (1er janvier 1959). Son objectif était d'organiser l'isolement du pays et d'obtenir le renversement du nouveau pouvoir castriste dans un contexte d'opposition est-ouest et de guerre froide.

Du point de vue de Washington, le maintien de cet embargo, et de son objectif initial, trouvait différentes justifications tout au long de ces décennies : la naissance d'un régime communiste ennemi dans l'ère d'influence nationale, le soutien de Cuba aux guérillas communistes en Amérique latine et dans le monde (en Afrique dans les années 1970), la question des droits de l'homme et de la démocratie à partir des années 1990 après l'effondrement de l'Union soviétique et la fin de la guerre froide. Pour sa part, Cuba a toujours dénoncé cet embargo qualifié de « blocus » (« *bloqueo* »). Selon les autorités de La Havane, ses dimensions extraterritoriales[176] et rétroactives[177] en font un régime de sanctions unique au monde qui viole les droits fondamentaux du peuple cubain, notamment en matière de développement économique et social, de droit à la santé, à l'alimentation et à l'éducation.

Cuba militait activement dans les enceintes internationales en faveur de la levée de l'embargo. C'était notamment le cas chaque année lors de l'Assemblée générale des Nations unies. Ainsi, en 2015, sa résolution intitulée « Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier imposé à Cuba par les États-Unis d'Amérique » avait de nouveau été adoptée par 191 pays et seuls deux pays avaient voté contre (États-

[175]Les sanctions américaines peuvent être imposées par le Congrès, ce sont alors des lois ou par le Président via des *executive orders*. Le Président peut signer des ordres sans l'aval du Congrès alors que toutes les sanctions prononcées par me Congrès ne sont mises en œuvre qu'à partir du moment où le président publie un executive order qui explicitera les modalités d'application de ces sanctions. C'est le Department of State qui applique les sanctions sur les embargos d'armements et le trésor américain via l'OFAC (Office of Foreign Assets Control) qui est chargé de la mise en œuvre et du contrôle des sanctions économiques.

[176] C'est-à-dire qu'il s'applique à d'autres nations en contravention ouverte avec le droit international)

[177] C'est-à-dire qu'il s'applique pour des faits antérieurs à son adoption depuis le LIBERTAD ACT/Loi Helms-Burton de 1996 – lire Entre assouplissements et renforcements

Unis, Israël). Depuis 1993, cette résolution est votée chaque année avec l'appui d'un nombre de pays toujours plus important en faveur de cette levée.

L'originalité de ces sanctions est qu'elles étaient unilatérales, uniquement imposées par les États-Unis. Elles étaient donc plus symboliques qu'autres chose puisque d'une part Cuba entretenait des relations économiques avec le reste du monde et d'autre part, parce que l'économie de ce pays restait, pour des raisons politiques essentiellement, peu développée. Pour autant, l'ouverture économique du pays était en cours avec le développement du tourisme en particulier depuis les années 1990 et depuis l'arrivée au pouvoir de Raul Castro en 2008. La fin du mandat du Président Castro en 2018 enfin pourrait ouvrir la voie à des changements plus radicaux. C'est dans ce contexte et face à un impact très limité des sanctions en tant que telle que l'administration américaine décide de changer de politique à l'encontre de ce pays. Le 17 décembre 2014, le Président Barack Obama et son homologue cubain Raul Castro ont annoncé leur souhait d'écrire une nouvelle page des relations entre les deux pays. Ils ont lancé un processus - dont ils ne cessent de rappeler dans toutes leurs interventions publiques qu'il sera nécessairement « *long* » - visant à aboutir à la normalisation complète des relations. Cet objectif inscrit la question de la levée de l'embargo au cœur des négociations. Les relations diplomatiques avec Cuba sont renouées en septembre 2016 avec la nomination des deux ambassadeurs à la Havane et à Washington. Les derniers développements de cela remonte au mois d'octobre dernier lorsque la Maison Blanche publie une directive explicitant les modalités pour chacune des agences gouvernementales de la normalisation des relations des États-Unis avec Cuba[178].

Pour Barack Obama, la politique traditionnelle des États-Unis envers Cuba, basée sur une approche combinant sanctions économiques et politiques, ainsi qu'un appui à l'opposition politique cubaine intérieure et à Miami (au nom de la promotion des droits de l'homme et de la démocratie), « a échoué pour faire avancer nos intérêts »[179]. Et le Président démocrate de préciser : « Ces cinquante années ont montré que l'isolement n'a pas fonctionné. C'est l'heure d'une nouvelle approche ». Alors qu'il a effectué un voyage historique à La Havane le 21 et 22 mars 2016, le Président américain demande que le Congrès lève l'embargo. Selon lui, ce dernier « peut aider le peuple cubain à avoir une vie meilleure en levant un embargo qui est l'héritage d'une politique qui a échoué »[180].

178 White House, Office of the Press Secretary, "Presidential Policy Directive—United States-Cuba Normalization," October 14, 2016, at https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/10/14/presidential-policy-directive-unitedstates-cuba-normalization

179 « Statement by the President on Cuba Policy Changes », 2014 (https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes).

180 « Statement by the President on the Anniversary of Cuba Policy » Changes, 2015 (https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/12/17/statement-president-anniversary-cuba-policy-changes).

Barack Obama considère que cet échec se mesure de plusieurs manières. Premièrement, les frères Castro et le régime politique cubain sont toujours en place ; ensuite, les privations engendrées par l'embargo pour la population cubaine aident le gouvernement cubain à la mobiliser contre Washington ; enfin, les États-Unis se sont isolés sur le dossier cubain dans le monde, notamment en Amérique latine depuis, trop longtemps. Enfin, une transition politique est annoncée à Cuba en 2018, l'enjeu est important pour les États-Unis puisque la fin du régime communiste et la démocratisation de Cuba permettrait de faire tomber le dernier bastion de socialisme en Amérique Latine.

S'appuyant notamment sur les positions de la Chambre de commerce américaine, du Département d'agriculture ou de la Commission américaine du commerce international, ainsi que sur celles des entreprises du secteur agricole et médical, le Président américain rappelle également que les sanctions entravent le déploiement des entreprises américaines sur le marché cubain, au profit de concurrents de poids (Chine, Union européenne, Brésil). Même si l'enjeu reste très limité au regard du sous-développement de l'économie cubaine, l'argument pèse pour les cubains installés aux États-Unis ou pour les grands groupes hôteliers américains dont l'installation à Cuba est compliquée par l'embargo[181]. Enfin, il considère que la meilleure manière pour les États-Unis de soutenir le peuple cubain à construire son avenir et à engager des réformes à termes irréversibles pour leur pays est de s'investir à ses côtés. Ce chemin doit prendre plusieurs directions : la normalisation des relations avec l'île, le développement d'une nouvelle politique basée sur l'ouverture commerciale, économique et financière vers ce pays (développement du commerce bilatéral et des investissements, de la circulation des personnes), la multiplication de coopérations autour de sujets d'intérêts mutuels – « *d'intérêts partagés* » - (santé, migration, lutte contre le narcotrafic, terrorisme, prévention des désastres écologiques, etc.) et le maintien d'une préoccupation affirmée sur les droits de l'homme et la démocratie sur l'île.

[181] Pendant la campagne présidentielle, Donald Trump avait été accusé de violer l'embargo sur Cuba puisqu'il avait installé des complexes hôteliers sur place. Cette situation a fait dire à certains analystes que le Président Trump ne devrait pas revenir sur les avancées faites par Barack Obama avec le régime castriste.

I- UN DISPOSITIF DE SANCTIONS ECONOMIQUES, FINANCIERES, POLITIQUES ET DIPLOMATIQUES COMPLEXE, EVOLUTIF ET UNIQUE

A- 1960-1963: prémisses et mise en place

Quelques mois après la proclamation de la loi de réforme agraire par le nouveau gouvernement cubain (17 mai 1959) qui affecte les intérêts directs des entreprises et des citoyens américains à Cuba, le Président américain Dwight D. Eisenhower entend sévir. Il ébauche, dès le 17 mars 1960, les éléments d'une nouvelle politique étrangère envers Cuba tandis que le pays précise son rapprochement avec l'Union soviétique. Les États-Unis décident de ne plus importer le sucre cubain (80% des exportations de l'île vers le marché nord-américain), de ne plus approvisionner, *via* leurs entreprises, le pays en ressources énergétiques, de consolider l'embargo sur les armes mis en place en 1958 et de superviser l'entraînement d'une force paramilitaire chargée de renverser le nouveau pouvoir de La Havane. Cette force est composée des opposants à la Révolution ayant fui le pays.

À l'été 1960, la nationalisation des entreprises et des propriétés américaines à Cuba constitue alors la réponse de Fidel Castro. Washington durcit le ton et décide la rupture des relations diplomatiques avec La Havane le 3 janvier 1961, ainsi que l'interdiction pour les ressortissants américains de se rendre sur place. Le raid et le débarquement ratés de la Baie des cochons (15-16 avril 1961) consomment la rupture entre les deux pays.

Dans ce contexte exacerbé de guerre froide, le Congrès des États-Unis adopte, le 4 septembre 1961, la Loi d'aide extérieure (*Foreign Assistance Act*) qui indique qu'« aux termes du présent chapitre, aucune assistance ne sera fournie à l'actuel gouvernement de Cuba». Et d'ajouter : « À titre de mesure complémentaire en vue de mettre en œuvre et d'appliquer la politique définie dans la phrase précédente, le Président est autorisé à mettre en place et à maintenir un embargo total sur tout le commerce entre les États-Unis et Cuba »[182]. Cette loi prévoit également que les fonds attribués par les États-Unis au titre de l'aide internationale, notamment aux organismes internationaux, ne pourront plus être dirigés vers Cuba. Elle dispose enfin qu'aucune aide ne pourra être accordée à Cuba tant que son gouvernement n'aura pas prévu des mesures de compensation

[182]Extrait du « Foreign Assistance Act of 1961 », site du Département d'État (https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2010-title22/html/USCODE-2010-title22-chap32-subchapIII-partI-sec2370.htm)

financière permettant le remboursement des entreprises ou des citoyens américains ayant été affectés par les nationalisations du gouvernement révolutionnaire (au moins 50% de la valeur des propriétés en question).

Il s'agit désormais d'isoler Cuba sur la scène internationale tandis que le pays dépend essentiellement des États-Unis pour son économie[183]. C'est le décret Présidentiel (*Executive Order*) 3447 du 3 février 1962, entré en vigueur le 7 février, qui institue, à cet effet, l'embargo. Le Département du commerce et le Département du trésor – notamment son Agence de contrôle des biens étrangers - *Office of Foreign Assets Control* (OFAC) - sont chargés de sa mise en place. Le Département du trésor introduit, dans cette perspective, le *Cuban Import Regulation* (CIR) qui interdit toute importation de biens de ou à travers Cuba vers les États-Unis.

En mars 1962, une nouvelle disposition législative clé renforce le dispositif général. L'embargo pourra désormais s'appuyer sur la Loi de commerce avec l'ennemi – *Trading with the Enemy Act* (TWEA) – datant de 1917. Cette dernière codifie les relations économiques et commerciales des États-Unis avec des pays ennemis en temps de guerre ou d'état d'urgence nationale. Elle permet au Président d'appliquer des sanctions économiques et d'interdire le commerce avec l'ennemi et ses alliés. Désormais, l'embargo est élargi à tous les produits contenant des composants cubains, qu'ils soient fabriqués à Cuba ou dans un autre pays. Le Président Kennedy interdit également aux bateaux ayant des relations commerciales avec Cuba d'accoster dans les ports américains. Entre 1962 et 1963, les relations commerciales entre Cuba et les pays non communistes chutent de 60%.
En juillet 1963, quelques mois après la crise des missiles (octobre-novembre 1962), le Département du trésor remplace le CIR par le *Cuban Assets Control Regulations* (CACR). Cette disposition va devenir un autre pilier de l'embargo. Elle interdit les transactions financières en dollars aux ressortissants américains avec Cuba. Entreprises, établissements bancaires et financiers, personnes de droit - morales ou physiques – américaines sont concernés, ainsi que ceux de pays tiers. De fait, Cuba est exclu de l'utilisation du dollar pour ses transactions internationales. Le CACR organise le gel des avoirs du gouvernement cubain aux États-Unis, encadre strictement toute exportation de produits américains vers Cuba (qui peuvent faire l'objet de dérogations décidées par le gouvernement) sous licence du Département du commerce (Bureau de l'industrie et de la sécurité), interdit les exportations cubaines vers le marché américain et consolide l'interdiction de voyager à Cuba pour les ressortissants américains.

[183] Selon le chercheur Salim Lamrani, Cuba dépendait « *du marché étasunien à hauteur de 65% pour ses exportations et de 73% pour ses importations* ». Dans *État de siège. Les sanctions économiques des États-Unis contre Cuba*, éditions Estrella, Paris, 2011.

B- Entre assouplissements et renforcements : cinquante ans de tensions (1964-2014)

Régime de sanctions unique en son genre, l'embargo contre Cuba va connaître des périodes de flexibilisation - ou de renforcement - selon les oscillations de la vie politique intérieure américaine et des évolutions des rapports entre les deux pays, sur fond de guerre froide, puis de mondialisation post-soviétique. En matière d'assouplissement, on retiendra notamment les décisions prises sous les administrations Ford en 1974, Carter en 1977, Clinton en 1999 et 2000 (loi de réforme des sanctions commerciales et d'accroissement des exportations) et Obama en 2009. Pour ce qui est durcissements, les lois Torricelli (1992)[184] et Helms-Burton (1996)[185], adoptées pour l'une à la fin du mandat de George Bush et pour la seconde, sous William Clinton, ont accru les sanctions et imposé aux pays tiers de contribuer *de facto* à l'embargo. Pour leur part, les rapports de la Commission d'assistance à une Cuba libre (2004 et 2006 – George W. Bush) ont contribué au renforcement des mesures de rétorsions économiques et de déstabilisation politique.

L'embargo économique, financier et commercial imposé à Cuba s'accompagne d'une politique de sanctions politiques et diplomatiques additionnelles. Ainsi, les États-Unis rompent leurs relations diplomatiques avec Cuba dès 1961 et inscrivent l'île à la liste noire des pays soutenant le terrorisme en 1982, sous l'administration de Ronald Reagan. Ce dernier accusait Cuba d'héberger et de protéger des membres de l'ETA Basque (Euskadi ta Askatasuna) et des Forces armées révolutionnaires de Colombie (Farc), ainsi que des fugitifs américains. Depuis 1996, les États-Unis ont constitutionnalisé leur politique de soutien financier à la « *transition démocratique* » et à la construction d'une « *société civile indépendante* » à Cuba (284 millions de dollars entre 1996 et 2015). À cette politique, s'ajoute celle visant à soutenir la diffusion de médias émettant vers Cuba. Dans cette perspective, les États-Unis ont créé Radio et Televisión Martí (1985 et 1990). Entre 1984 et 2015, le Congrès américain a consacré 797 millions de dollars à cette guerre médiatique.[186]

Dès 1964, les États-Unis obtiennent des pays membres de l'Organisation des États américains (OEA) qu'ils imposent à leur tour l'embargo à Cuba, sauf en matière de

[184] Cuban Democracy Act (CDA).
[185] Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act
[186] Mark P. Sullivan, « Cuba: Issues for the 114th Congress », 12 juin 2015 (https://www.fas.org/sgp/crs/row/R43926.pdf)

produits alimentaires de base et de médicaments. Cet embargo régional sera levé en 1975 sous l'impulsion de l'administration de Gerald R. Ford. Le Président républicain, tout comme son successeur démocrate Jimmy Carter, prendront, entre 1975 et 1981, diverses mesures par décrets pour assouplir l'emprise de l'embargo : droit pour les pays de l'Organisation des États Américains (OEA) de maintenir des relations diplomatiques et commerciales autonomes avec Cuba, autorisations sélectives de transactions commerciales (notamment dans le secteur des télécommunications pour les entreprises américaines) et financières (pour les Cubains installés aux États-Unis vers leurs familles à Cuba dans une limite de 3 000 dollars par an). Ces autorisations vont également concerner les voyages à Cuba d'hommes d'affaires américains, la vente de produits alimentaires et de médicaments, la mise en place d'accords sectoriels pour la gestion de zones maritimes de pêche et l'ouverture de représentations diplomatiques (Sections d'intérêts) à la Havane et Washington (1977).

Sous l'ère Ronald Reagan, les relations entre les deux pays démarrent par de fortes tensions liées à l'Exode de Mariel. Ainsi, 125 000 cubains quittent le pays pour la Floride en 1980 par pont maritime ouvert avec l'autorisation du gouvernement cubain. Depuis le 2 novembre 1966 (administration Lyndon B. Johnson), la « loi d'ajustement » (*Cuban Adjustment Act*) régit les relations migratoires entre les deux pays du point de vue américain. Elle confère aux immigrants cubains le statut automatique de « réfugiés politiques » dès qu'ils pénètrent le territoire américain, leur ouvrant ainsi droit à un permis de séjour permanent. Pour La Havane, cette loi stimule l'émigration illégale - comme l'embargo lui-même qui interdit les voyages entre les deux pays et sépare les familles - tandis qu'elle rend caduque toute tentative d'accord entre les deux pays sur la question migratoire, à travers une politique d'octroi de visas officiels[187].

En 1982, les États-Unis poursuivent leur stratégie de confrontation politique en parallèle des sanctions économiques. Alors que Cuba est inscrit sur la liste noire des États soutenant le terrorisme, la plupart des mesures d'assouplissement prises pendant les années Carter sont annulées ou non reconduites. En 1986, le gouvernement américain renforce les contrôles sur les échanges avec Cuba. Il autorise néanmoins les entreprises étrangères à commercer avec Cuba si les produits concernés contiennent moins de 10% de composants américains. En 1988, la loi Omnibus du commerce et compétitivité (*Omnibus Trade and Competitiveness Act*) élargit la liste des compagnies maritimes interdites de relations commerciales avec Cuba.

[187] En 1984, États-Unis et Cuba signent un accord migratoire permettant l'octroi de 20 000 visas par an aux cubains. Cet accord sera suspendu en 1986 et 1987, avant d'être rétabli.

Les années 1990 scellent le durcissement de l'embargo et des relations entre les deux pays. Tandis que l'Union soviétique se désintègre (elle représente alors 85% du commerce international cubain), Cuba décrète le début de la « période spéciale ». L'économie s'effondre et les pénuries se multiplient[188]. Une nouvelle crise migratoire avec les États-Unis s'ouvre en 1994, 30 000 Cubains quittent le pays sur des bateaux de fortune - *balseros* - pour profiter de la loi d'ajustement. En 1996, la chasse cubaine abat deux avions civils au-dessus de son territoire. Ces avions appartiennent à l'organisation humanitaire *Brothers to the Rescue* liée à l'opposition cubano-américaine à Miami. Dans ce contexte, le Congrès américain adopte trois nouvelles dispositions coercitives.

En 1992, sous l'administration George H.W Bush, naît le *Cuban Democracy Act* (CDA), dit Loi Torricelli. Cette loi est justifiée par ses auteurs par la persistance des violations des droits de l'homme sur l'île. Ceci devient le principal argument des États-Unis pour prolonger et durcir l'embargo. Son article 9 prévoit notamment l'interdiction aux filiales d'entreprises américaines établies dans un pays tiers de commercer avec Cuba. Les entreprises en question opèrent alors notamment dans le secteur de l'alimentation et des médicaments. Dans le même temps, plus aucun navire international ne peut accoster dans un port cubain sans se voir infliger une interdiction d'entrer sur le territoire américain pendant les 180 jours suivant la date du débarquement à Cuba[189]. Avec cette loi, l'embargo sur Cuba devient extraterritorial. De plus, elle sanctionne tout pays qui apporte une assistance financière à Cuba (en retranchant à des montants équivalents celui de la coopération américaine avec le dit pays) et renforce le financement direct de l'opposition politique intérieure cubaine (article 1705).

En 1996, l'incident *Brothers to the Rescue* permet à l'administration Clinton de faire adopter le *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* (dit « Libertad Act »). Il s'agit de la loi Helms-Burton. Cette dernière reprend et refond l'ensemble des dispositions en vigueur contre Cuba depuis 1962. Toutes acquièrent désormais le statut de loi du Congrès américain. La loi Helms-Burton réduit les pouvoirs du Président au profit du Congrès. Désormais, le pouvoir exécutif ne peut lever l'embargo économique sans l'accord du Congrès jusqu'à ce que soient réunies certaines conditions démocratiques énoncées dans la loi. Cependant, le Président conserve une large autorité pour amender les régulations que cette dernière contient.

Le Titre III de la loi autorise également les tribunaux américains à poursuivre et sanctionner les entreprises internationales qui s'installeraient, ou opéreraient, sur des propriétés nationalisées en 1960 par le gouvernement cubain et dont les propriétaires

[188] Dans les années 1990, le PIB va chuter de 35 à 50 % selon les sources (entre 1989 et 1993).
[189] Sauf pour les produits ayant obtenu une licence sur Département du trésor.

étaient, avant les faits, de nationalité américaine. Extraterritorial, l'embargo devient désormais rétroactif. Toutefois, les Présidents William Clinton, Georges W. Bush et Barack Obama ont tous suspendu l'application de cette disposition devant le rejet international qu'elle a suscité, notamment de la part des pays de l'Union européenne.

La même année, l'Agence américaine pour le développement international (*USaid*), le Département d'État et la *National Endowment for Democracy (*NED, Fondation nationale pour la démocratie) deviennent les trois piliers de la stratégie du gouvernement américain consistant à promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et la libre-entreprise à Cuba.

En 2000, le *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act* (TSRA) – loi de réforme des sanctions commerciales et d'accroissement des exportations - est adopté tandis que Cuba est dévasté par les cyclones et que le complexe agro-alimentaire américain cherche de nouveaux débouchés pour écouler sa production en excédent. Le Congrès autorise la vente de produits alimentaires pour raisons humanitaires. A partir de 2002, cette disposition permet aux États-Unis de devenir le principal fournisseur de produits agricoles de Cuba. Toutefois, les conditions de l'échange sont drastiques. Cuba doit payer « *cash in advance* » (paiement intégral par avance) dans une monnaie hors dollar et par l'intermédiaire d'une banque installée dans un pays tiers. De plus, la loi renforce l'interdiction des voyages touristiques à Cuba.

L'administration George W. Bush poursuit la radicalisation des mesures contre Cuba. Elle organise la restriction des échanges et des catégories de personnes autorisées à voyager à Cuba (mesure touchant notamment les personnes actives dans le commerce agricole entre les deux pays), met en place, en 2004, une commission de juges administratifs habilités à poursuivre les entreprises maintenant des relations commerciales avec le pays, réduit le nombre d'agences autorisées à effectuer des transferts financiers vers Cuba. La même année, le gouvernement publie le premier rapport de la Commission d'assistance à une Cuba libre. Outre que ce document prévoie la rétrocession de toutes les propriétés nationalisées à Cuba d'une valeur de plus de 50 000 dollars à leurs anciens propriétaires et le renforcement de l'aide financière annuelle allouée à l'opposition politique intérieure, il propose la restriction des possibilités de voyage pour les Cubains vivants aux États-Unis. Ces derniers pourront désormais se rendre sur place quatorze jours tous les trois ans pour visiter leurs familles[190], ne pourront détenir que 300 dollars sur place (contre 3 000 auparavant), et devront limiter leurs dépenses quotidiennes à 50 dollars lors de ce séjour. Toute personne contrevenant

[190] Avec cette nouvelle législation, grands-parents, parents, frères et sœurs, enfants, époux constituent le périmètre exclusif de la famille.

à cette décision risque désormais une peine de dix ans de prison et une amende de 1 million de dollars.

Un second rapport est publié en 2006. Il concentre ses efforts sur le soutien à la démocratisation de l'île. Il s'agit de renforcer l'aide financière apportée à l'opposition interne et externe (80 millions de dollars) et d'activer le titre III de la loi Helms-Burton pour certains pays comme le Venezuela, devenu le premier partenaire commercial de Cuba. Les mesures s'appliquent également au commerce médical. Il est désormais interdit d'exporter des appareils médicaux que le pays pourrait utiliser pour soigner des patients résidants dans des pays tiers. Cette mesure vise les services de la médecine cubaine dans le monde qui constituent une importante ressource financière pour le pays.

En 2009, l'arrivée au pouvoir du démocrate Barack Obama signale un changement de direction. Lors du Sommet des Amériques qui réunit tous les chefs d'État des Amériques (17 avril), le nouveau locataire de la Maison blanche affirme que « les États-Unis cherchent un nouveau départ avec Cuba ». Il s'engage dans une nouvelle étape de flexibilisation des sanctions sans pour autant remettre en cause l'embargo en tant que tel (qu'il reconduit, ainsi que nombre de mesures de restrictions des déplacements de personnes, américaines et cubaines). Obama lève néanmoins les restrictions imposées par son prédécesseur en 2004. Désormais, les Cubains vivant aux États-Unis peuvent de nouveau se rendre comme ils le souhaitent à Cuba et opérer des transferts financiers pour leurs familles, sans limitations (amendement du CACR). De même, la liste des produits autorisés à l'exportation est significativement élargie (notamment dans le secteur agricole et médical), les entreprises américaines du secteur des télécommunications peuvent fournir des services (fibres optiques, satellites), les voyages pour affaires à Cuba sont autorisés pour les ressortissants américains.

Ses mesures de détente se poursuivent entre 2011 et 2014. En janvier 2011, le Président américain élargit la liste des catégories de personnes américaines autorisées à se rendre à Cuba sans restriction (journalistes, personnes voyageant pour des motifs religieux ou éducatifs ou rendant visite à des personnes cubaines). Dans le même temps, il autorise les ressortissants américains à transférer de l'argent à des personnes cubaines non membres de leur famille (500 dollars par trimestre). En décembre 2014, tout en maintenant l'interdiction du tourisme vers Cuba en vertu de l'embargo, douze catégories de personnes américaines sont autorisées à voyager sans conditions (visites familiales, journalistes, chercheurs, officiels internationaux, activités académiques, religieuses,

sportives, culturelles, humanitaires – dont soutien au « peuple cubain »[191] -, personnes actives dans des fondations privées, dans l'exportation ou l'importation de matériels d'information, etc.).

Désormais, ces voyageurs américains sont autorisés à utiliser des cartes de crédit américaines à Cuba et peuvent rentrer aux États-Unis avec des produits cubains (400 dollars dont 100 dollars en tabac et alcools). Quant aux institutions américaines, elles peuvent ouvrir des comptes dans des organismes financiers cubains afin de faciliter les paiements pour des transactions autorisées. Les deux pays relancent un cycle de négociations sur les questions migratoires (suspendues depuis cinq ans), la mise en place d'une liaison postale entre les deux pays et l'organisation de manœuvres conjointes en matière de sécurité maritime.

La feuille route stratégique de Barack Obama pour cheminer vers la normalisation des relations avec Cuba s'articule en trois étapes : le retrait de Cuba de la liste des États soutenant le terrorisme (29 mai 2015), le rétablissement des relations diplomatiques (20 juillet 2015), et enfin, la mise en place de mesures visant à renforcer les autorisations en matière de commerce, de voyages et d'échanges avec Cuba.

Toutes ces avancées se déploient tandis que le Président américain maintient son discours d'exigences sur la question des droits de l'homme et de la démocratie dans le pays. De même, il maintient dans les négociations la question des compensations financières relatives aux expropriations subies dans les années 1960. Le Département de la justice estime leur nombre à près de 6 000, pour un montant de 2 milliards de dollars. Cuba accepte le principe d'une telle négociation mais récuse l'évaluation, avance le chiffre d'1 milliard, et exige que soit pris en compte le coût de l'embargo pour cette discussion.

C- Actualité de l'embargo

Deux ans après leur annonce conjointe, les autorités américaines et cubaines multiplient ainsi les annonces de coopération en vue de la normalisation de leurs relations. Depuis février 2015, les États-Unis autorisent l'importation de certains produits « *d'entrepreneurs cubains indépendants* »[192] (végétaux, animaux, boissons, alcools,

[191] Les dernières décisions de l'OFAC (15 mars 2016) renforcent cette dimension. Le Département du Trésor facilite désormais toutes les démarches pour les individus qui « *soutiennent la société civile cubaine ou qui promeuvent l'indépendance de la population cubaine vis-à-vis des autorités cubaines* ». (https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/cuba_fact_sheet_03152016.pdf)
[192] « Goods and Services Eligible for Importation », Département d'État, http://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/cuba/515582/237471.htm

textile, minerais, etc.), la fourniture de biens et de services à Cuba par des entreprises américaines (matériaux de construction, outils agricoles, télécommunications, internet, logiciels)[193]. Depuis septembre 2015, il n'existe plus de plafond pour les envois d'argent vers Cuba (il était passé de 500 à 2 000 dollars par trimestre en janvier). Le gouvernement américain facilite la démarche pour les personnes appuyant des projets humanitaires ou liées aux droits de l'homme et à la démocratie à Cuba. Le 10 décembre 2015, les deux pays ont scellé un accord sur la mise en place d'un service de courrier postal. Le 16 décembre, ils ont annoncé celui, historique, permettant le rétablissement de lignes aériennes commerciales entre les deux pays[194].

Depuis le 27 janvier 2016, les entreprises américaines sont autorisées à vendre à crédit des produits non agricoles (dans les limites d'une liste autorisée). Toutes les restrictions financières sont levées pour les produits autorisés à l'exportation et l'importation et pour les personnes habilitées à se rendre à Cuba. Les entreprises américaines pourront embaucher des ressortissants cubains et les payer en dollar sur le sol américain lorsque cette main d'œuvre entre dans le cadre des relations commerciales autorisées entre les deux pays (mars 2016). Cette disposition s'applique également aux sportifs et artistes cubains.

Les relations diplomatiques entre les deux pays sont restaurées en juillet 2015. Les liaisons aériennes entre Cuba et les États-Unis ont été recouvertes en septembre 2016, les nouveaux ambassadeurs nommés en octobre et de nouveaux assouplissements des sanctions sont annoncés tous les mois par l'OFAC, Office américain en charge de ces questions[195].

Pourtant, nombre de litiges opposent encore les deux pays ou des entreprises internationales avec les États-Unis. Plusieurs restent frappées par des amendes et des sanctions pour leur commerce avec Cuba. Ainsi, la société PayPal s'est vue infliger une amende de près de 7,7 millions de dollars en 2015 pour avoir permis, entre 2010 et 2013, 98 transactions pour un montant 19 344 dollars. De même, le Crédit agricole a été condamné en 2015 à verser une amende de 694 millions d'euros aux États-Unis pour avoir réalisé, entre 2003 et 2008, des transactions en dollars (14 milliards de dollars) avec plusieurs pays soumis à des embargos dont Cuba. En 2014, c'est BNP Paribas qui

[193] A titre d'exemple, les sociétés AT&T, Marriot et Starwood ont déposé des demandes de licences auprès du Trésor américain (http://osvaldovillar2012.blogs.nouvelobs.com/archive/2016/03/13/obama-compte-concretiser-les-contrats-a-tt-marriot-starwood-580829.html)

[194] Les compagnies américaines devraient desservir La Havane en 2016 depuis un grand nombre de villes des États-Unis. En 2015, près d'un million de passagers ont voyagé à et de Cuba via l'aéroport international de Miami. A l'heure actuelle, les compagnies cubaines ne sont pas autorisées à voler aux États-Unis. Pour ce faire, elles auraient besoin, en vertu de l'embargo, d'une autorisation du Département des transports, ainsi que de l'OFAC et du Bureau de l'industrie et de la sécurité. Le Département des transports ne prévoit pas de changement dans un proche futur.

[195] Sullivan M. E. (2016), Cuba/ Issues for the 114th Congress, CRS Report 7-5700, 8 November 2016

avait écopé d'une amende de 6,5 milliards d'euros – le montant le plus haut jamais infligé à une banque – pour des faits similaires.

Sur le plan politique, la position de Barack Obama n'est toujours pas majoritaire au sein des forces du Congrès. Les opposants à son approche, aussi bien présents dans le camp démocrate que républicain, relèvent que le Président n'obtient aucune avancée en matière de droits de l'homme en contrepartie de sa politique. Ils considèrent également que les assouplissements consentis par le Président américain vont, *in fine*, renforcer le régime en place et sa perpétuation. Lors de la campagne, Donald Trump avait annoncé qu'il poursuivrait le processus enclenché par Obama, mais qu'il négocierait pour « obtenir un bon deal »[196] pour l'Amérique. Chez les Républicains toutefois, l'ancien candidat Ted Cruz (cubano-américain) est opposé à la négociation. D'autre part, toutes les enquêtes d'opinion américaines confirment un soutien accru de la population à la politique de normalisation, y compris au sein de la communauté cubano-américaine de Floride (plus d'un million de personnes).

C'est dans ce contexte que l'Union européenne a signé, le 11 mars 2016 à La Havane, un accord historique de dialogue politique avec Cuba. Celui-ci « marque la fin », selon les mots de Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, de la « position commune » européenne adoptée en 1996. Celle-ci conditionnait les relations commerciales européennes avec Cuba au développement d'avancées démocratiques.

II- BILAN SUR LES CONSEQUENCES DES SANCTIONS ECONOMIQUES IMPOSEES A CUBA

[196] « *We have to make a good deal. I would want to make a good deal. I would want to make a strong, solid, good deal* », Dailymail, 11 mars 2016 (http://www.dailymail.co.uk/news/article-3486963/Rubio-Trump-clash-Cuba-Marco-takes-Donald-school-art-deal-really-free-elections-free-press-trade-gets-liberated.html).

Mesurer les conséquences de l'embargo n'est pas chose aisée. Du côté des États-Unis, il n'existe pas de sources qui offrent un réel suivi de la question. Comme l'indique Amnesty International dans un rapport de 2009 intitulé « *The US Embargo Against Cuba. Its impact on economic and social rights* »[197], « il n'existe pas de mécanisme formel dans le gouvernement américain qui supervise l'impact de l'embargo sur les droits économiques et sociaux à Cuba »[198].

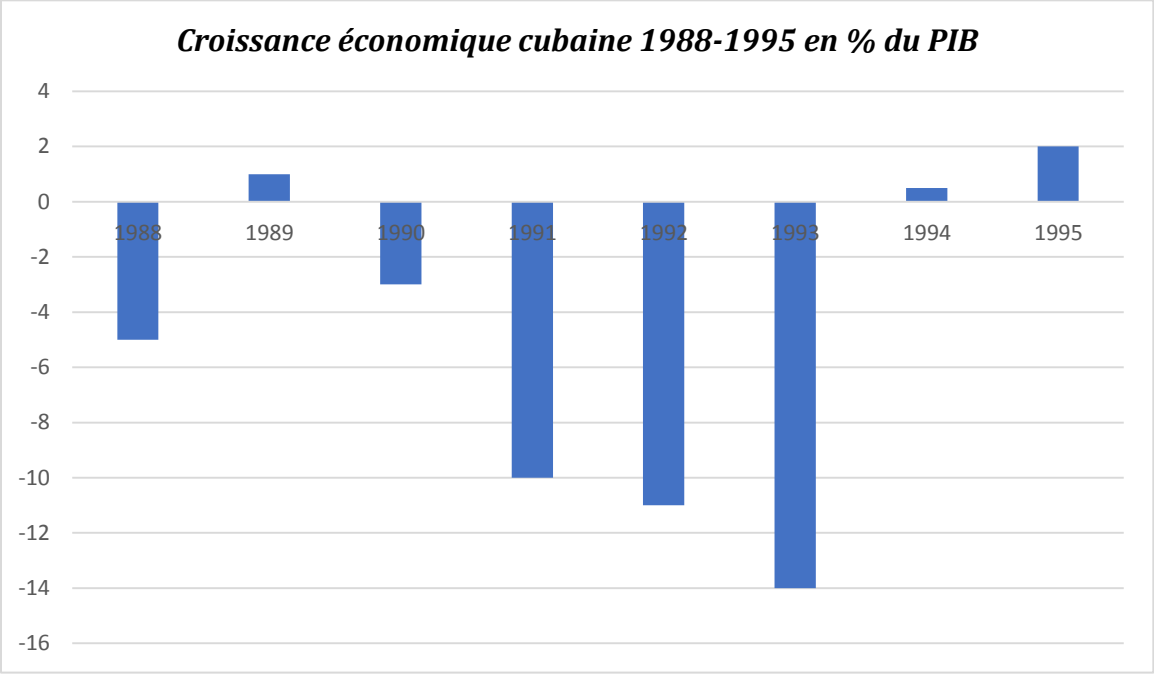
Il est également relativement compliqué d'identifier les conséquences économiques et politiques des sanctions américaines sur Cuba pour, au moins, 3 raisons :

- Elles se sont inscrites dans un temps long puisque la première mesure prise par les États-Unis fut un embargo imposé sur les exportations cubaines en octobre 1960 à la suite du rapprochement entre ce pays et l'Union soviétique. Un accord avait, en effet, été signé entre les deux pays qui prévoyait la livraison de sucre et de pétrole par Cuba à l'URSS. Suite au refus des compagnies américaines de raffiner du pétrole pour les Soviétiques, le Président Castro décide de nationaliser ces entreprises. Durant cette période, il est difficile de savoir ce comment aurait pu évoluer l'économie cubaine et la comparaison avec des économies régionales laisse perplexe eu égard aux différences qui caractérisent les situations et les pays en fonction des choix politiques ou économiques ayant été faits ;
- L'embargo a été le seul fait des États-Unis. D'autres pays ont sanctionné Cuba à un moment donné. Ce fut notamment le cas du Canada ou de l'Union européenne. Toutefois, ces sanctions furent relativement limitées par leur ampleur et dans le temps, permettant ainsi l'établissement de liens économiques et commerciaux entre ces pays et Cuba ;
- Il est impossible d'isoler l'effet réel des sanctions américaines des conséquences des choix politiques cubains. La nationalisation des entreprises américaines, l'isolationnisme du pays par rapport aux économies capitalistes et de la région ou encore l'implication militaire de Cuba dans la guerre froide (avec entre autres le déploiement de forces en Angola, Ethiopie ou divers conflits en Amérique latine) ont probablement eu des conséquences beaucoup plus grandes que les sanctions en tant que telles. Par exemple, en septembre 1982 et après le Mexique en août, Cuba se déclare dans l'incapacité de rembourser sa dette extérieure évaluée à 11 milliards de dollars. Au regard de la contagion de la dette en Amérique du sud, on

[197] http://www.amnestyusa.org/pdfs/amr250072009eng.pdf
[198] « *There is no formal mechanism within the US government to monitor the impact of the embargo on economic and social rights in Cuba.* », page 6.

peut affirmer que cette situation n'a pas été une conséquence de l'embargo américain. Il apparaît même étonnant qu'un pays, *a priori,* autant isolé par les sanctions américaines et ses choix politiques dans la guerre froide ait pu bénéficier de tels financements de la part d'investisseurs étrangers, majoritairement des banques occidentales !

Le contournement de l'embargo a toujours relativement bien fonctionné dans le cas de Cuba. Ainsi, jusqu'aux années 1990, l'Union soviétique a pourvu aux besoins essentiels de Cuba. Au plus fort du partenariat entre les deux pays, le Pacte de Varsovie dépendait pour 33% de ses importations de sucre et 40% pour le nickel des livraisons cubaines[199]. L'embargo américain sur Cuba a, par contre, eu en effet indirect, un coût non négligeable pour l'URSS. C'est ainsi que l'aide de long terme dépensée par les Soviétiques à Cuba a conduit à multiplier par 3 le déficit commercial de Cuba avec l'URSS sans pour autant que cette dernière puisse espérer une quelconque compensation[200]. Pour compenser ce déséquilibre, dans les années 1980, l'URSS accepte de payer les importations cubaines beaucoup plus chères que les prix mondiaux. Pour le sucre par exemple, l'URSS paya jusqu'à 5 fois les prix mondiaux à Cuba. Cette aide indirecte aurait représenté entre 2 et 3 milliards de dollars par an d'après des sources officielles russes.[201]



Mesa-Lago C. (1996), The State of the Cuban Economy, Cuban Transition volume 6, University of Miami

[199] Financial Times, 3 mars 1990
[200] Doxey, Margaret P. 1980 Economic Sanctions and International Enforcement. 2nd ed. New York: Oxford University Press.
[201] Ibidem

La fin de la guerre froide va alors compliquer la situation de Cuba et pousser le gouvernement cubain à assouplir sa politique économique. La croissance économique s'effondre et c'est presque 40% du PIB qui va être effacé entre 1989 et 1993. Dès le début des années 1990, les investisseurs étrangers sont à nouveau autorisés à investir dans le pays. Ce fut le cas du Grupo Domos, entreprise mexicaine de télécom qui investit 1,5 milliards pour acquérir 49% de la compagnie nationale de télécommunication cubaine. L'objectif est alors de financer la modernisation des infrastructures. En septembre 1995, l'Assemblée nationale cubaine autorise même les investisseurs étrangers à détenir 100% des parts de leurs investissements à Cuba sauf pour les secteurs de l'éducation, de la santé ou de la défense. Dès la fin de cette même année 1995, la banque nationale de Cuba autorise la détention de devises par les Cubains, l'enjeu de cette mesure est de lutter contre le marché noir de devises, vraiment florissant à ce moment-là.

De ce point de vue, les Européens ont eu une approche beaucoup plus pragmatique de leurs relations économique avec Cuba faites de sanctions et incitations mais évitant systématiquement de rompre le dialogue avec les autorités cubaines. C'est ainsi que, dès le début des années 1990, est engagée la négociation d'un accord de coopération économique gelé à plusieurs reprises face à la lenteur des réformes mises en œuvre par Cuba mais jamais suspendu[202].

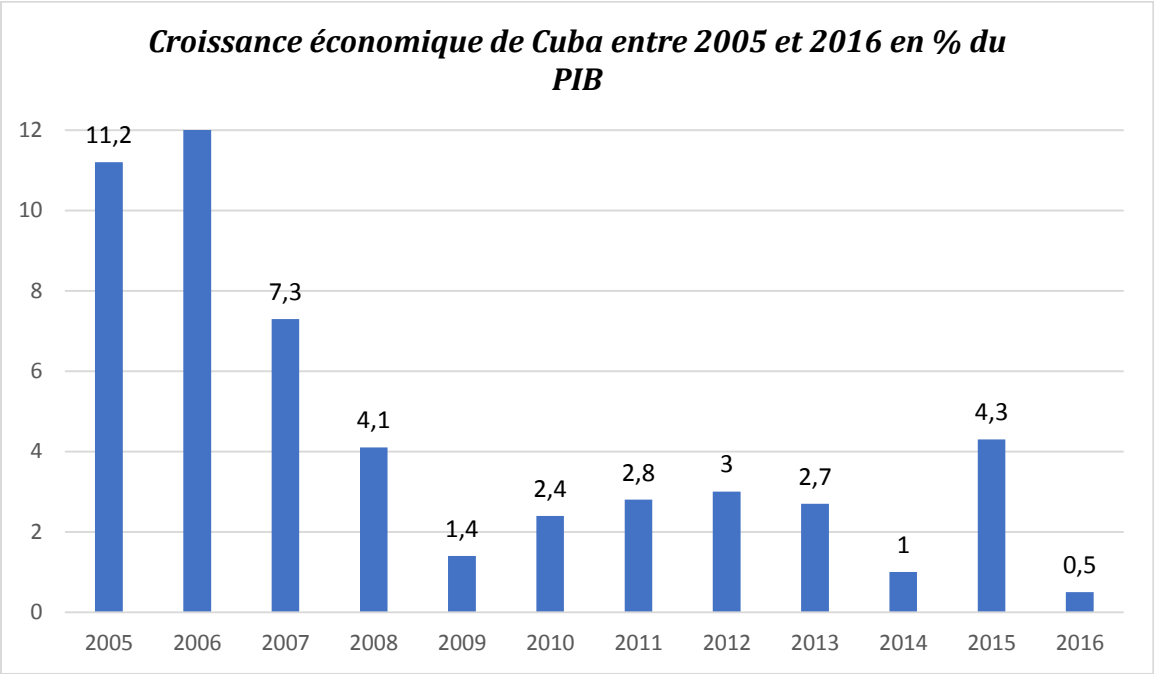
Ainsi, l'ouverture de l'économie cubaine au début des années 1990, a essentiellement profité à des entreprises européennes, canadiennes et mexicaines. Une étude de la US International Trade Commission (USITC) sur « *The Economic Impact of US Sanctions with respect to Cuba* » publiée en 2001 a estimé qu'en l'absence d'embargo, les exportations américaines à Cuba auraient atteint entre 658 millions et un milliard de dollars par an, soit entre 17 et 27% des importations cubaines et 0,5% des exportations des États-Unis. C'est le secteur agricole américain qui a payé le plus lourd tribut de cette politique comme le souligne une nouvelle étude du USITC publiée en 2007[203].

A partir des années 2000, le Venezuela, d'autres pays latino-américains (Brésil) ou la Chine ont contribué à soutenir l'économie cubaine et à soulager la population des effets de l'embargo américain, notamment en matière agricole et médicale. Ces deux secteurs ont toujours été les plus touchés par la politique américaine. Les États-Unis eux-mêmes, à partir de la même période, et malgré leur politique d'embargo, ont multiplié les relations commerciales avec Cuba, notamment dans le secteur des exportations agricoles. A partir de 2002, la première puissance mondiale est même devenue le

[202] Financial Times, 22 mai 1996
[203] « US agriculturaL sales to Cuba: Certain Economic Effects of US Restrictions ».

premier partenaire agricole de l'île. Entre 2001 et 2014, Cuba a importé pour un montant de 5 milliards de dollars des produits américains. Au total, les exportations américaines vers Cuba ont bondi de 7 millions de dollars en 2001 à 712 millions en 2008, avant de retomber à 300 millions en 2014 du fait des facilités accordées par d'autres pays pour fournir Cuba. Pour le Département d'agriculture américain, la part des États-Unis dans le marché agricole cubain est ainsi tombée, du fait de la concurrence d'autres pays, de 42% en 2009 à 16 % en 2014.

Pourtant la crise économique, le relatif isolement de l'ile puis le ralentissement de la croissance dans ces pays, partenaires privilégiés de Cuba vont beaucoup peser sur le dynamisme économique de Cuba comme le suggère le graphique suivant. Ce ralentissement important de la croissance a probablement joué un rôle important dans la transition politique, l'ouverture économique et les réformes qui furent engagés par le gouvernement de Raul Castro à partir de 2008 et qui se sont accélérées à partir de 2013.



Source: Economist Intelligence Unit, Country Data Tool, 2016

Aujourd'hui, trois pays ou entités (Venezuela, Union européenne, Chine) représentent 70% des importations cubaines dans le monde et quatre (Canada, UE, Venezuela, Chine) 65% des exportations du pays. Outre le tourisme (trois millions de personnes en 2014), l'économie cubaine repose essentiellement sur l'exportation de services (70 % de ses exportations, notamment du personnel et des services médicaux et pharmaceutiques), l'exploitation minière (troisième réserve mondiale de nickel), les « *remesas* » (transferts financiers des diasporas, environ deux milliards de dollars par an) et la production – en

déclin – de la canne à sucre (moins de deux millions de tonnes en 2015). Plus de 85 % des importations cubaines sont constituées de biens et de marchandises.

La question de l'efficacité de l'embargo pour atteindre ses propres objectifs - isolement de Cuba, chute du régime, transition vers la démocratie - a toujours fait l'objet d'un débat au sein des autorités américaines. Selon les époques et les administrations, plusieurs positions ont prévalu : détermination et renforcement des sanctions, ouverture sélective et dialogue avec La Havane, processus de normalisation (phase actuelle). Les partisans de la levée soulignent que les conséquences de l'embargo sont surtout un manque à gagner pour l'économie américaine, ses entreprises, ses emplois. Selon certaines expertises, la fin de l'embargo se traduirait par des gains de 6 milliards de dollars par an pour les exportations américaines de biens et de services et la création de 6 000 emplois[204]. Ainsi, pour Daniel Criswold (2005), les résultats de l'ouverture de 2000 sur les produits agricoles et les médicaments ont conduit, pour ces produits, à une augmentation des exportation américaines de zéro à 380 millions de $. Cuba pointait au 25ième rang sur 228 pays pour les achats par l'étranger de produits agricoles américains. Cuba est devenu le cinquième marché d'exportation en Amérique du Sud pour les États-Unis. Les agriculteurs américains ont plus vendu à Cuba qu'au Brésil. Les produits les plus vendus sont la volaille, le riz, le blé, le soja et le maïs.

Toutefois, certaines industries peuvent bénéficier des mesures de sanctions : les producteurs américains de sucre sont protégés des importations cubaines par l'embargo et en retire un avantage. L'impact des sanctions économiques pour les firmes peut donc être très différent selon les flux d'échange qu'ils ont avec le pays sanctionné. Pour R. W. McGee et Y. Yoon (2016)[205]. Les sanctions peuvent être considérées comme des outils protectionnistes accordés par l'État en faveur de certains producteurs domestiques et au détriment d'autres. Elles peuvent être analysées dans une approche de type « recherche de rente »

Dans une étude du CERI consacrée aux conséquences de la loi Helms-Burton, Ariel Colomonos (2000) soulignent les éléments suivants[206]. La levée de l'embargo de Cuba présente un potentiel de marché d'un milliard de $ d'exportation pour les intérêts agricoles américain avec de surcroit 250 millions d'exportations possibles en

[204] Barbara Kotschwar, « Towards Economic Normalization with Cuba : A Roadmap for US Policymakers », 2 juin 2015, (https://usitc.gov/press_room/documents/testimony/332_552_012.pdf) et Austin Tymins, « From the Archives: Reexamining the Cuban Embargo », Harvard Political Review, 15 December 2014, (http://harvardpolitics.com/world/reexamining-cuban-embargo/)/

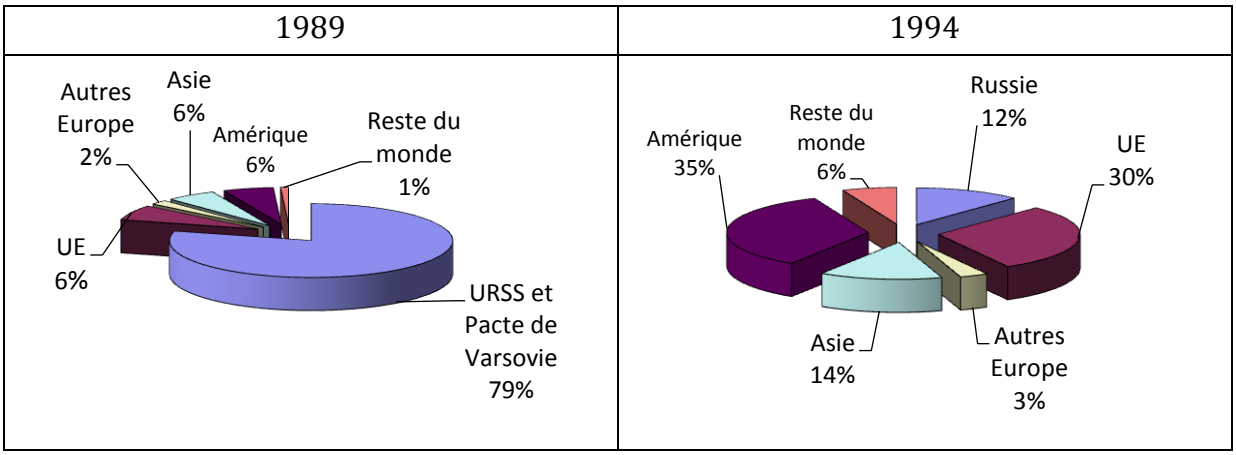
[205] McGee, Robert W. and Yoon, Yeomin, A Look at Economic Sanctions from a Business Perspective (October 29, 2016). Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2861240 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2861240

[206] Ariel Colonomos (2000) La modernité d'un archaïsme : l'embargo cubain au défi_ des critiques Adresssées à la loi Helms-Burton. Etudes du CERI, 2000, pp.1-47. <hal-01011226>

fertilisants, herbicides et pesticides et tracteurs. Une étude de l'International Trade Commission estime que l'embargo coûte entre 700 millions et 1.2 milliards de $ par an. Cet ordre de grandeur des pertes pour l'économie américaine de l'embargo est confirmé par une étude de l'International Economic Institute (Hufbauer et alii 1997[207]) qui, pour l'année 1995 et en utilisant un modèle de gravité, que l'ensemble des sanctions américaines avaient réduit les exportations de ce pays d'un montant estimé entre 15 et 19 milliards de $ entrainant la perte de 200 000 emplois pour l'économie américaine. Le chiffre avancé pour l'embargo avec Cuba étant de 1,094 milliards de $.

Le développement de la consommation énergétique cubaine dans une économie post-embargo pourrait générer, quant à elle, un marché évalué entre 10 et 12 milliards de dollars au cours des dix prochaines années.

Structure des échanges de Cuba avec le reste du monde – 1989/1994



En effet, l'embargo a réellement marginalisé les intérêts américains sur l'île, pourtant prépondérants avant la crise du fait de la proximité géographique des deux pays. Avant l'embargo en 1958, les États-Unis assuraient plus de 70% des importations cubaines et seulement 4% en 1961[208]. Cela fut dès le départ particulièrement préjudiciable aux secteurs agroalimentaire et pétrolier même si dans la durée les effets en ont été lissés par le fait que si les États-Unis ont traditionnellement été un partenaire privilégié du Cuba, Cuba ne représentait qu'une part minime des relations économiques et commerciales des États-Unis avec le reste du monde. Toutefois, cet embargo, et c'est peut-être là l'effet le plus préjudiciable pour l'économie américaine, a été à l'origine d'un

[207] Gary Clyde Hufbauer, Kimberly Ann Elliott, Tess Cyrus, Elizabeth Winston, « US economic sanctions : their impact on trade, jobs and wages », *Institute for International Economics*, Working Paper, 1997.
[208] Donald Losman, « International economic sanctions: the cases of Cuba, Israel, and Rhodesia » University of New Mexico Press, 1979

certain nombre de conflits entre les États-Unis et ses principaux partenaires commerciaux. En mars 1996, par exemple, le ministre du Commerce canadien, Art Eggleton conteste la légalité du *Helms-Burton Act* dans le cadre de l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Il est soutenu dans sa démarche par le troisième partenaire de l'ALENA, le Mexique. En août 1996, le gouvernement des États-Unis informe plusieurs dirigeants de la compagnie mexicaine Grupo Damos, précitée, qu'ils ne sont plus autorisés à entrer aux États-Unis car ils violent l'embargo américain. Le Président mexicain Carlos Salinas déclara à ce propos : « Le Mexique est convaincu que ces mesures américaines ne résolvent rien alors qu'il ne fait aucun doute, que le dialogue et une nouvelle communication devraient être construites[209] » Le ministre des Affaires étrangères canadien, André Ouellet expliquera, quant à lui, qu' « il est inacceptable que nos entreprises qui font du commerce de manière légale avec d'autres pays subissent des restrictions imposées par des législations étrangères [210]»

En octobre de cette même année, le conseil des ministres de l'Union européenne approuve une directive anti-boycott qui exclut l'obligation pour les entreprises européennes de respecter la loi Helms-Burton. L'UE déposera même une plainte à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) contre cette loi. Un accord sera trouvé entre l'UE et l'administration Clinton en 1998 afin de limiter les sanctions à l'encontre d'entreprises européennes travaillant avec Cuba. Cet accord sera bloqué plusieurs mois par le Congrès américain malgré la visite du commissaire européen en charge des relations extérieures de l'UE, Leon Brittan, en septembre 1998. L'UE est restée campée sur ce positionnement ce qui ne manqua pas de créer de nombreux conflits avec les États-Unis. C'est ainsi, qu'en 2009 alors que la Suède préside l'Union européenne, l'ambassadeur et représentant permanent de la Suède, Anders Liden déclare : « L'UE estime que la politique commerciale des États-Unis à l'encontre de Cuba est fondamentalement une question bilatérale. Malgré cela, la législation américaine qu'il s'agisse du *Cuban Democracy Act* de 1992 ou du *Helms-Burton Act* de 1996 étend les effets de l'embargo américain à des pays tiers. Par principe, l'Union européenne s'est fermement et continuellement opposée à de telles mesures extra-territoriales[211]. ».

Pour Cuba, le coût de l'embargo est un sujet politique de première importance. Le gouvernement construit une partie de sa diplomatie internationale sur ces sanctions. Elles lui permettent de mobiliser la population nationale, de justifier les duretés de la vie quotidienne et de bénéficier d'un large réseau de solidarité internationale qui s'exprime chaque année lors des votes à l'Assemblée générale des Nations unies. Cuba mobilise la

[209] Cité par le Journal of Commerce, 15 juin 1996
[210] Washington Post, 1/04/1995
[211] Site internet de la Présidence suédoise de l'UE, Octobre 2009

quasi-totalité de la « communauté internationale » contre le « blocus » et le gouvernement américain. Pour l'administration Obama, la levée de l'embargo permet aussi d'ôter à Cuba ce levier politico-diplomatique Dans un univers post-sanctions, Cuba sera obligé de redéfinir une nouvelle politique étrangère. Celle-ci se déploierait plus directement dans le renforcement des liens Sud/Sud entre l'Amérique latine, l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Asie. Libéré des entraves liées à l'embargo, Cuba pourrait s'appuyer sur son prestige et sa présence dans certaines de ces régions (notamment via ses médecins présents dans de nombreux pays) pour s'inscrire dans cette dynamique.

Les autorités de La Havane estiment le coût global de l'embargo depuis 1962 à plus de 121 milliards de dollars pour le pays (en prix courants). Entre 1960 et 1971, le PIB cubain s'est réduit d'environ 1,2% par an[212]. En 1994, l'ambassadeur cubain aux Nations Unies estimait que les sanctions avaient coûté en moyenne 15 milliards par an entre 1961 et 1991[213]. C'est dans le domaine de la santé que les conséquences de l'embargo ont été les plus dures. En effet, plus de 80 % des brevets du secteur dans le monde sont propriétés d'entreprises américaines. De manière récurrente, les restrictions causées par l'embargo ont privé le système de santé cubain de thérapies et de matériel (cancers, ophtalmologie, etc.). Plusieurs entreprises ont régulièrement été sanctionnées par la justice américaine pour avoir fournies vaccins ou matériel en dépit de l'embargo (Chiron Corporation et Purolite en 2004, le Fonds mondial de lutte contre le sida et la tuberculose en 2011 qui destinait la somme de 4,2 millions de dollars pour Cuba). Le gouvernement cubain estime le préjudice financier de cet aspect de l'embargo à 2,5 milliards de dollars depuis 1962[214].

En matière d'alimentation (barrières aux importations d'aliments, d'engrais, etc.), le préjudice s'élèverait à près de 600 millions de dollars depuis 1962. Les autorités considèrent que l'embargo a également affecté notamment le droit à l'éducation à Cuba. Et de préciser : « les principaux préjudices causés (...) sont les frais très élevés qu'implique l'achat de produits sur de lointains marchés, la carence ou l'insuffisance de moyens et de ressources pédagogiques destinés à l'enseignement et à la recherche à cause de leurs coûts élevés sur d'autres marchés, les limitations d'accès à l'information scientifique et aux outils informatiques nécessaires à la production de multimédias éducatifs et les entraves financières aux virements d'argent découlant des services professionnels prêtés à l'étranger. »[215]

[212] *World Bank Atlas*, 1973
[213] Cité par le *Washington Post* du 27/10/1994
[214] Rapport de Cuba sur la résolution 69/5 de l'Assemblée générale des Nations unies, intitulée : « Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier imposé à Cuba par les États-Unis d'Amérique », juin 2015, (http://www.cubavsbloqueo.cu/sites/default/files/INFORME%20BLOQUEO%202015%20-%20FR.pdf)
[215] Ibid.

Cet embargo a aussi eu des impacts au niveau des sphères sportives et culturelles. Ainsi, selon La Havane, « les institutions sportives cubaines ne peuvent acheter sur le marché étasunien des accessoires, des équipements et des vêtements de sport »[216]. D'autre part, Cuba estime à près de 25 millions de dollars le préjudice (barrières à l'achat d'accessoires artistiques et culturelles, aux échanges universitaires et scientifiques, interdiction de participation à des événements organisés aux États-Unis).[217] Toutefois, les derniers assouplissements consentis par le Département du Trésor (27 janvier 2016) concernent les manifestations sportives, artistiques et culturelles. L'OFAC permet désormais la tenue d'événements « *amateurs et semi-professionnels* » à Cuba et la participation de ressortissants américains à ces initiatives ou à d'autres dans le domaine culturel et artistique.

Cuba considère que les conséquences financières et économiques de l'embargo sont toujours lourdes. Ainsi, « Cuba ne peut toujours pas exporter librement des biens et services aux États-Unis ni en importer, ni utiliser le dollar dans ses transactions financières internationales, ni ouvrir des comptes dans cette monnaie dans des banques de pays tiers. Elle ne peut pas non plus accéder à des crédits de banques situées aux États-Unis ou de leurs filiales dans des pays tiers, ni d'institutions financières internationales comme la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque interaméricaine de développement (BID). Ce qui entrave sérieusement le développement normal de Cuba dans tous les domaines de la vie économique, sociale et culturelle ».[218]

Pour autant, la fin de la guerre froide, la perte des marchés est-européens et la fin des avantages obtenus par Cuba de la part de l'Union soviétique ont probablement eu des effets beaucoup plus lourds pour l'économie cubaine que l'embargo américain.

Concernant les mesures d'assouplissement financières et commerciales engagés depuis 2015, Cuba considère que « les conditions de paiement restent discriminatoires si on les compare aux pratiques commerciales internationales, puisque Cuba ne peut utiliser le dollar comme devise de paiement et qu'elle ne peut recevoir des crédits pour acheter lesdits biens et services autorisés. »[219] L'OFAC poursuit sa politique d'assouplissement. Désormais, les entreprises et les banques américaines, ainsi que les ressortissants du pays autorisés à avoir des relations avec Cuba, peuvent disposer de toutes les facilités

[216] Ibid.
[217] Pour plus de détails sur ces préjudices en matière d'éducation, de sport, et de culture, lire les pages 17 à 20 de ce rapport.
[218] Ibid.
[219] Ibid.

bancaires et financières possibles (transferts de fonds à Cuba, aux États-Unis, vers d'autres institutions financières installées dans des pays tiers, ouvertures de comptes aux États-Unis pour des personnes cubaines rétribuées en dollar aux États-Unis qui peuvent rapatrier ces sommes à Cuba, etc.). Sur le plan commercial, les navires commerciaux sont autorisés à voyager des États-Unis à Cuba, puis d'aller vers des pays tiers avant de revenir aux États-Unis. Les biens produits par des entreprises du secteur privé cubain pourront être exportés et réexportés sans entrave[220].

III- ÉLÉMENTS DE CONCLUSION

L'année 2016 a confirmé l'avancée du processus de normalisation en cours entre Cuba et les États-Unis. Ce dernier exige la fin de l'embargo. Avec la visite du Président Barack Obama - une première depuis le voyage de Calvin Coolidge en 1928 - et l'organisation d'un nouveau Congrès du Parti communiste cubain en avril qui conforte la politique d'ouverture économique aux capitaux internationaux, plusieurs questions restent sur la table entre les deux pays. *Quid* de l'impact des résultats de l'élection américaine de novembre sur ce processus ? Quelles seront les avancées à venir sur les revendications des uns et des autres : dossier des expropriations et des droits de l'homme pour Washington, fin de « l'occupation illégale » du territoire de Guantanamo, des transmissions d'émissions radio et télévisées anti-cubaines émises depuis le territoire américain et du soutien de Washington à l'opposition interne pour La Havane ? L'évolution des négociations sur l'embargo dépendra en partie des réponses à ces questions.

[220] March 2016 fact sheet: Treasury and Commerce Announce Significant Amendments to the Cuba Sanctions Regulations,https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/cuba_fact_sheet_03152016.pdf

CHAPITRE 5 – LE RÉGIME DE SANCTIONS À L'ENCONTRE DE L'IRAN

Les premières sanctions américaines à l'encontre de l'Iran sont mises en place dès 1979, en réaction au renversement du Shah, au retour de l'Ayatollah Khomeiny mais surtout à l'attaque de l'ambassade des États-Unis. En effet, en mars 1979, un rapport sur le Moyen-Orient, le *Middle-East Economic Digest*, constate que de grandes entreprises américaines, supportées par le gouvernement des États-Unis, ont décidé de boycotter le pétrole iranien sur les marchés mondiaux. En réaction, l'Iran abroge le traité de coopération avec les États-Unis, signé en 1959. Jusqu'en 2010, ce sont essentiellement les États-Unis qui imposent des sanctions à l'Iran, ce qui en limitera, *de facto,* leur impact en multipliant, pour Téhéran, les opportunités de contournement.

En 2010, le régime des sanctions contre l'Iran prend pourtant une ampleur inédite. Cette évolution intervient dans un contexte géopolitique particulier. Alors que des négociations avec les dirigeants européens avaient conduit à un arrêt en 2003 du programme d'enrichissement d'uranium, le gouvernement iranien décide de redémarrer les activités nucléaires début 2006. Cela s'explique par la perte de crédibilité des forces politiques iraniennes modérées qui ont négocié l'accord de 2003 et qui n'ont pas obtenu des Européens la mise en place de la coopération économique et technique qui aurait dû suivre l'accord. Face à ce constat d'échec, les milieux conservateurs estiment que l'Iran a fait trop de concessions sans contrepartie[221]. Cela se traduit notamment par l'arrivée au pouvoir d'un président ultra-conservateur, Mahmoud Ahmadinejad, élu en juillet 2005.

Cet échec de la tentative européenne de négocier sur le nucléaire renforce le sentiment aux États-Unis que les discussions avec l'Iran sont inutiles. Les autorités américaines vont d'abord, avec le soutien des Européens, obtenir le transfert du dossier de l'Iran de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) au Conseil de sécurité des Nations unies. Face au refus de l'Iran d'arrêter l'enrichissement de l'uranium, ce dernier va, voter quatre résolutions entre 2006 et 2010[222]. Jusqu'à la fin du second mandat de Georges W. Bush, les autorités américaines vont cependant faire évoluer leur politique iranienne en mettant un accent croissant sur les sanctions tout en ayant moins recours à des menaces explicites d'attaque militaire. Avec l'élection de Barack Obama en 2008, on croit assister à un changement majeur de stratégie puisque le Président américain annonce qu'il est prêt à des négociations directes avec les autorités iraniennes pour régler notamment la question du nucléaire. Toutefois, ses tentatives d'ouverture ne conduisent à aucun

[221] « Amniat melli va diplomati astei » [Sécurité nationale et diplomatie nucléaire], irdiplomacy.ir, 10 tir 1392 (1er juillet 2013)
[222] Il s'agit des résolutions 1737, 1747, 1803 et 1929.

résultat concret. Les autorités iraniennes n'acceptent pas une nouvelle proposition de sortie de crise des 5 +1 à Genève en octobre 2009 et la répression en Iran, en 2009, rend quasiment impossible des négociations directes avec Téhéran. Les autorités américaines reviennent donc à leur politique traditionnelle vis-à-vis de l'Iran, c'est-à-dire un rapport de force basé sur des sanctions. Le gouvernement américain légitimera d'ailleurs le recours à cette méthode par l'échec de leur tentative de négociation directe avec l'Iran.

C'est pourtant en Europe que la politique vis-à-vis du nucléaire iranien va connaître une inflexion majeure. Durant cette période, les dirigeants européens ont le sentiment que les négociations n'avancent plus. Plusieurs éléments alimentent cette perception : la poursuite par l'Iran de son programme d'enrichissement d'uranium, la révélation en 2009 de la construction à Fordow d'une usine souterraine, sa décision iranienne en 2009 de porter le niveau d'enrichissement à 20 %. Ce sentiment est renforcé par le radicalisme du gouvernement iranien reflété par les outrances verbales de M. Ahmadinejad au sujet d'Israël ou la répression en Iran suite à la contestation populaire de 2009. Les dirigeants européens arrivent à la conclusion que ce qu'ils estiment être la poursuite par l'Iran de l'arme atomique va conduire à un risque de prolifération des armes nucléaires au Moyen-Orient et d'attaque militaire préventive des États-Unis ou en Israël. Enfin, les évolutions politiques internes en Europe jouent également un rôle. Plus particulièrement, Nicolas Sarkozy, élu Président en France en 2007, va jouer un rôle décisif en imposant peu à peu sa vision néo-conservatrice de l'Iran au niveau européen. Il considère la République islamique d'Iran comme un danger majeur pour la sécurité dans le monde[223]. Les sanctions comme unique issue pour éviter la guerre s'imposent donc peu à peu dans la stratégie européenne vis-à-vis du nucléaire iranien.

Durant cette période, l'économie iranienne bénéficie de la très bonne orientation des revenus pétroliers, en dépit de la brusque chute des cours en 2008. De 2005 à 2010, les exportations de pétrole atteignant près de 72,5 milliards de dollars en moyenne annuelle, soit une hausse de plus de 220 % par rapport aux revenus pétroliers en moyenne durant le second mandat de Mohammad Khatami (2001-2004). Le Président iranien profite de cette manne pour pratiquer une politique populiste en augmentant les dépenses de l'État de près de 20 % en rythme annuel moyen de 2005 à 2010. De ce fait, la croissance est forte durant cette période avec une hausse du PIB de 4,6 % en rythme annuel. Cependant, le caractère expansionniste de la politique économique suivie se traduit également par une inflation relativement élevée, à près de 15 % en rythme annuel moyen durant la période. L'économie est marquée durant cette période par un accroissement de sa dépendance pétrolière : en 2010, les revenus pétroliers

[223] Patterson, R., « EU Sanctions on Iran: the European Political Context », *Middle East Policy Council*, Vol. 20, n°1, printemps 2013, pp. 135-146.

représentaient 66 % des recettes du gouvernement contre 57 % en 2004 d'après le FMI[224]. Par ailleurs, le flux des investissements étrangers reste faible (2,6 milliards de dollars en moyenne annuelle de 2005 à 2010) compte tenu d'un environnement des affaires peu attractif[225] et des sanctions et des pressions occidentales[226].

I- LE REGIME DE SANCTIONS ECONOMIQUES A L'ENCONTRE DE L'IRAN

C'est donc à partir de 2006 que le régime des sanctions contre l'Iran va être intensifié du fait de la crise du nucléaire. On peut classer ces sanctions en quatre catégories : les sanctions de l'Organisation des Nations unies (ONU), des États-Unis, de l'Union européenne (UE) et des autres pays.

A- Description des sanctions

1- Les sanctions de l'Organisation des Nations unies

Quatre résolutions sont votées de 2006 à 2010 par le Conseil de Sécurité des Nations unies :

- la résolution 1737[227] interdit l'importation par l'Iran d'équipements liés à l'industrie nucléaire. Elle interdit également les déplacements d'individus et d'organisations liés au programme nucléaire et balistique iranien, et gèle leurs avoirs à l'étranger.
- la résolution 1747[228] élargit la liste des individus et organisations déjà sanctionnés et demande aux États et organisations internationales de ne pas accorder de crédits ou financements à l'Iran à l'exception d'opérations favorisant le développement ou ayant un caractère humanitaire. Elle interdit les exportations d'armes de l'Iran et impose un embargo sur l'armement conventionnel.

[224] Le gouvernement de M. Ahmadinejad a dépensé sans compter les revenus pétroliers disponibles. Le gouvernement précédent avait ainsi mis en place un Fonds de stabilisation pétrolier qui devait notamment servir à épargner les surplus de revenus pétroliers par rapport aux prévisions. Le nouveau gouvernement a abandonné ces principes de bonne gestion et a transformé ce fonds en un simple fonds d'investissement. Au total, sous le nouveau gouvernement de M. Ahmadinejad, aucune épargne résultant des surplus des revenus pétroliers n'a été réalisée alors qu'elle aurait été bien utile quand les sanctions ont conduit à partir de 2011 à diviser par deux les revenus pétroliers de l'Iran.

[225] Par exemple, les investissements pétroliers sont possibles dans le cadre de contrats en buy-back peu incitatifs car l'entreprise n'est pas propriétaire du pétrole extrait.

[226] Durant la même période, le Qatar, dont la population n'est que de 2,2 millions d'habitants, enregistrait des flux d'IDE rentrants de 4,5 milliards de dollars par an en moyenne.

[227] Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, 23 décembre 2006, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1737%20(2006)

[228] Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, 24 mars 2007, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1747%20(2007)

- la résolution 1803[229] élargit encore la liste des personnes et organisations sanctionnées. Par ailleurs, elle demande aux pays membres d'inspecter toutes les cargaisons à destination d'Iran s'il y avait des chances « raisonnables » qu'elles contiennent des équipements prohibés. Elle appelle également tous les pays membres à être « vigilants » dans leurs relations financières avec des banques iraniennes.
- la résolution 1929[230] interdit la vente d'équipements militaires conventionnels lourds à l'Iran, élargit la liste des personnes et organisations sanctionnées, autorise les pays à inspecter les expéditions vers l'Iran, interdit l'investissement à l'étranger de l'Iran dans les secteurs de l'extraction d'uranium, la fourniture de services financiers (incluant l'assurance et la réassurance) à des organisations iraniennes suspectées d'être impliquées dans le programme nucléaire et interdit aux banques iraniennes d'ouvrir de nouvelles agences.

2- Les sanctions américaines

Jusqu'en 2010, ce sont uniquement les États-Unis qui imposent des sanctions à l'Iran suite à la prise d'otages au sein de l'ambassade américaine à Téhéran. Elles conduiront à partir de 1979 à :

- un embargo sur le pétrole iranien ;
- le retrait des visas à plus de 50 000 étudiants iraniens aux États-Unis ;
- l'interdiction de toute aide ou assistance militaire étrangère ;
- à partir de 1980, la rupture des relations diplomatiques avec l'Iran ;
- un embargo généralisé sur les exportations américaines vers l'Iran à l'exception de la nourriture et des médicaments ;
- un embargo sur les importations iraniennes aux États-Unis ;
- le gel de plus de 8 milliards de dollars d'avoirs iraniens ;
- l'annulation de tout visa d'entrée aux États-Unis.

Les relations économiques de Téhéran avec les États-Unis et le cantonnement des sanctions, uniquement dispensées par les Américains en limiteront fortement l'impact tant d'un point de vue politique qu'en termes de conséquences économiques. Une étude produite sur cette thématique par le *Petersen Institute for International Economics* (Case 79-1, US versus Iran) estime que les exportations américaines se sont réduites d'environ 250 millions de dollars par an en 1980 et 1981 et les exportations iraniennes vers les

[229] Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, 3 mars 2008, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1803%20(2008)
[230] Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, 9 juin 2010, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1929%20(2010)

pays OCDE de 30% en moyenne sur ces deux années. Si cette baisse est importante, elle réduction reste relativement limitée dans le temps.

À partir de 2006, les États-Unis vont, suite à la reprise des activités d'enrichissement d'uranium de l'Iran, mettre en place de nouvelles sanctions :

- L'*Iran Freedom Support Act* (IFSA) votée par le Congrès en 2006 officialise des ordres exécutifs passés interdisant l'investissement en Iran et les importations de ce pays[231]. Mais, surtout, cette loi établit une liste des banques iraniennes avec lesquelles il est interdit de faire des transactions.
- Le *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act* (CISADA) est voté par le Congrès en 2010. Elle modifie l'*Iran Sanctions Act* votée par le Congrès en 1996 en confirmant l'interdiction d'investissement dans le secteur énergétique iranien (pour tout montant supérieur à 20 millions de dollars), la fourniture de biens et services à destination de l'industrie iranienne de produits pétroliers raffinés et la vente d'essence (y compris le carburant pour les avions) à l'Iran. Elle interdit également aux banques étrangères de rentrer en relations avec des institutions iraniennes déjà sanctionnées sous peine d'être privées d'accès au système financier américain[232]. Elle établit une liste de personnes et d'organisations impliquées dans le secteur de l'énergie iranien, dont les actifs étaient gelés et qui ne pouvaient plus voyager hors d'Iran. Des sanctions du même type contre des personnes ayant commis des violations des droits de l'Homme sont également décidées. CISADA inclut une « règle spéciale » qui établit que toute entreprise qui s'engageait à ne plus faire d'affaires en Iran serait exemptée de sanctions.
- Le *National Defense Authorization Act* (NDAA), voté par le Congrès en 2012, interdit aux banques étrangères d'être en relation avec la Banque Centrale d'Iran pour financer les achats de pétrole iranien[233].
- L'*Iran Threat Reduction Act* (ITRA), voté en 2012, interdit notamment la fourniture de services de messagerie à l'Iran pour effectuer des transactions financières et/ou liées à des questions d'assurance de transport et interdit le rapatriement des avoirs iraniens liés aux ventes de pétrole.

[231]Voir International Crisis Group, « Spider Web: The Making and Unmaking of Iran Sanctions", Middle East Report, n° 138, 25 Février 2013 (http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iran%20Gulf/Iran/138-spider-web-the-making-and-unmaking-of-iran-sanctions), p. 8-9.

[232]Il s'agit d'organisations sanctionnées d'après l'International Emergency Economic Powers Act (« IEEPA ») qui comprend des entreprises appartenant aux Pasdarans ainsi que plusieurs banques iraniennes (Banque Sepah, Banque Melli, etc.).

[233]Cette mesure établissait de facto un embargo pétrolier sur l'Iran puisque les revenus en devises (habituellement en dollars) générés par les exportations de pétrole de l'Iran sont d'abord transférés à la Banque Centrale d'Iran. Puis cette dernière transforme les dollars en rials qui sont alloués au gouvernement iranien. Cette loi visait donc à interdire tout transfert en devises lié à des ventes de pétrole iranien entre une banque étrangère et la Banque Centrale d'Iran.

- L'*Iran Freedom and Counter-Proliferation Act* (IFCPA), voté par le Congrès en 2012, interdit toute transaction avec les secteurs iraniens de l'énergie, du transport maritime, de l'industrie portuaire. Cette loi interdit également la vente de métaux semi-finis à l'Iran. Puis, en 2013, un ordre exécutif du Président américain étend les sanctions de l'IFCPA à l'industrie automobile iranienne interdisant toute transaction avec ce secteur[234].

3- Les sanctions européennes

En février 2007, l'Union européenne décide de mettre en place des sanctions contre l'Iran en établissant un embargo sur les équipements pouvant être utilisés pour les programmes balistiques et nucléaires tout en gelant les avoirs et en interdisant le déplacement en Europe de personnalités et organisations liées à ces programmes.

En 2010, l'Union européenne décide de mettre en place un embargo économique et financier sur le secteur énergétique iranien, interdit les transactions financières avec une liste de personnes et organisations, durcit les conditions de transfert d'argent avec l'Iran et interdit le renouvellement des contrats d'assurance et de réassurance conclus avant cette législation. Puis, en 2012, l'Union européenne décide de mettre en place un embargo sur les importations de pétrole et de produits pétrochimiques, interdit l'assurance sur le transport de ces produits, bloque les actifs de la Banque centrale d'Iran dans l'Union européenne, interdit les exportations d'équipements et de technologie pour la pétrochimie ainsi que le commerce de diamants et pierres précieuses avec l'Iran. L'Union européenne décide également d'exclure l'Iran du plus important système mondial de messagerie financière, SWIFT, basé en Belgique. Elle interdit également les transactions entre banques européennes et iraniennes, les importations de gaz naturel d'Iran, les exportations de métaux semi-finis et les équipements et technologies de construction navale en Iran.

B- Objectifs et mise en œuvre des sanctions

1- Les sanctions des Nations unies

L'objectif des sanctions des Nations unies à l'encontre de l'Iran est l'arrêt à la fois de toutes ses activités liées à l'enrichissement d'uranium ainsi que des projets en eau

[234]Presidential Documents, « Executive Order 13645 of June 3, 2013 », Federal Register, Vol. 78, N° 108, 5 juin 2013 (https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13645.pdf)

lourde[235]. Ces sanctions doivent être appliquées par chacun des membres des Nations unies bien que la mise en œuvre effective soit laissée à l'initiative des États.

Les États-Unis et l'Union européenne ont été particulièrement rigoureux dans l'application de ces sanctions. Ils n'ont d'ailleurs pas hésité à élargir le champ d'application des sanctions par rapport à ce qui avait été initialement décidé par l'ONU[236]. On peut cependant relever que l'effort d'appliquer les sanctions de l'ONU a été inégalement réparti entre les pays membres puisque, par exemple, en 2012, l'ONU évaluait à 60 % la part des pays membres qui n'avaient pas envoyé de rapport concernant l'application de la résolution 1929 votée par l'ONU contre l'Iran[237].

2- Les sanctions américaines

La politique américaine vis-à-vis de l'Iran avait déjà évolué sous le mandat de Georges W. Bush, passant d'une stratégie de menaces à une politique plus discrète de sanctions[238]. Cette évolution a été accentuée avec l'élection de Barack Obama. Il s'agit d'une stratégie en deux volets : mettre en place des sanctions pour forcer l'Iran à arrêter son programme d'enrichissement d'uranium tout en se déclarant prêt à négocier avec Téhéran. En réalité, on peut penser que, pour le gouvernement américain, les sanctions visent essentiellement à forcer l'Iran à entamer de véritables négociations sur son programme nucléaire[239]. L'arrêt de l'enrichissement d'uranium n'est donc pas prioritaire pour le gouvernement américain[240]. Cet objectif du gouvernement diffère donc de ceux du Congrès qui, à partir de 2006, fixe comme objectifs aux sanctions votées, au-delà de l'arrêt de l'enrichissement d'uranium par l'Iran, le soutien à la démocratie en Iran (et donc à un changement de régime) et l'arrêt par l'Iran de son soutien au « terrorisme ». D'autre part, la mise en place de ces sanctions durant cette période est tout particulièrement marquée par l'accent nouveau mis sur les outils financiers. Se basant sur les lois votées pour combattre le terrorisme après le 11 septembre 2001, les autorités américaines ont sanctionné les banques iraniennes

[235] Le Conseil de Sécurité des Nations unies demandait également que l'Iran réponde aux interrogations de l'AIEA quant aux possibles dimensions militaires de son programme nucléaire.
[236]Cela a notamment été le cas de l'Union européenne qui, à partir de 2007, a appliqué les résolutions de l'ONU tout en ajoutant régulièrement des noms sur les listes initiales de l'ONU des personnes à sanctionner. Cf. Beaucillon, C., « Comment choisir ses mesures restrictives ? Guide pratique des sanctions de l'Union européenne », European Union Institute for Security Studies, *Occasional Paper*, n° 100, Décembre 2012
[237]International Crisis Group, "Spider Web: The Making and unmaking of Iran Sanctions", *Middle East report*, n° 138, 25 février 2013, p. 15.
[238]Takey, R., Maloney, S., « The self-limiting success of Iran sanctions », *International Affairs*, 87:6, 2011, pp. 1303.
[239] O'Sullivan, M.L., « Iran and the Great Sanctions Debate », *The Washington Quaterly*, Octobre 2010, p. 12.
[240] La proposition qui est faite en octobre 2009 à l'Iran par les 5+1 consistait en un envoi par l'Iran d'uranium faiblement enrichi qui serait par la suite enrichi à 20 % en France ou en Russie puis renvoyé en Iran. Cette proposition validée par les États-Unis reconnaissait donc implicitement le droit de l'Iran d'enrichir de l'uranium à un niveau civil, c'est-à-dire inférieur à 5 %. Cf. Arms Control Association, « History of Official Proposals on the Iranian Nuclear Issue », *Fact Sheets and Briefs*, Janvier 2014, (https://www.armscontrol.org/factsheets/Iran_Nuclear_Proposals)

accusées de financer le terrorisme en leur refusant l'accès au dollar dans le système financier international tout en effectuant un lobbying planétaire pour faire pression sur les banques étrangères pour qu'elles cessent de travailler avec les banques iraniennes. Ce travail mené par le sous-secrétaire au Trésor américain en charge du Terrorisme et des Activités Financières et l'*Office of Foreign Assets Control*[241], a finalement permis de mettre en place des sanctions financières « informelles » qui ont abouti, progressivement, à un quasi-isolement du système financier iranien[242]. D'autre part, il faut noter que les autorités américaines ont disposé d'une certaine flexibilité dans l'application des sanctions financières, ce qui a notamment permis de limiter les exportations de pétrole vers l'Iran sans que cela ne perturbe trop le marché pétrolier[243]. Enfin, il faut également prendre en compte le rôle joué dans l'application de ces sanctions par des ONG comme UANI (*United Against Nuclear Iran*) qui vont jouer un rôle très efficace, dans la mise en place de ces sanctions, en faisant directement pression sur les entreprises travaillant avec l'Iran[244].

3- Les sanctions de l'Union européenne

Les sanctions de l'Union européenne s'intègrent également dans une stratégie de « double approche » : pressions constantes pour pousser l'Iran à négocier et disponibilité à entrer dans le vif des négociations dès lors que l'Iran aura suspendu de façon complète et vérifiable ses activités sensibles et répondu aux attentes de l'AIEA[245]. On peut cependant noter que l'Union européenne, à partir de 2008, est sans doute plus radicale que le gouvernement américain dans sa volonté d'obtenir au préalable un arrêt de l'enrichissement de l'uranium par l'Iran avant de commencer à négocier avec lui. Par ailleurs, on note, de 2007 à 2012, une très nette évolution de la nature des sanctions européennes. En 2007, les mesures restrictives de l'Union européenne reprennent les sanctions de l'ONU, c'est-à-dire qu'elles ne concernent que les livraisons d'équipement en Iran liées aux activités nucléaires et balistiques. En revanche, les sanctions votées en 2012 auront une application beaucoup plus large puisqu'elles concerneront, à travers l'embargo pétrolier et les sanctions financières, l'ensemble de l'économie iranienne. Un

[241] L'OFAC est le département du Trésor chargé de l'application des sanctions financières américaines (https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Pages/default.aspx). Les pressions de l'OFAC ont été d'autant plus efficaces qu'une banque étrangère, compte tenu de la complexité et de la diversité des sanctions financières contre l'Iran, préférait au bout du compte cesser toutes ses opérations contre l'Iran plutôt que de courir le risque d'être mise en cause.

[242] Levitt, M., « Financial Sanctions », *The Iran Primer* (http://iranprimer.usip.org/resource/financial-sanctions)

[243] Le Président des États-Unis a notamment utilisé la possibilité d'annuler les sanctions pour permettre à certains pays d'effectuer des achats de pétrole iranien, pour peu que le pays en question ait dans les 3 mois précédents déjà réduit significativement ses achats de pétrole. Cf. *International Crisis Group*, p. 11.

[244] L'UANI a ainsi fait pression sur General Motors pour que cette entreprise obtienne de Peugeot avec qui elle s'était associée en 2012, son retrait du marché iranien. (Cf. Maucourt, R., « Peugeot et GM sous la pression d'un lobby américain », *Usine Nouvelle*, 29 mars 2012 - http://www.usinenouvelle.com/article/iran-peugeot-et-gm-sous-la-pression-d-un-lobby-americain.N171712)

[245] Nicoullaud, F., « La France, les sanctions, l'Iran », Questions Internationales, n° 61-62, mai-août 2013, pp. 145-151.

tel objectif revient implicitement à vouloir infliger des coûts économiques et sociaux tels que l'Iran devra faire évoluer sa position. Cette stratégie se rapproche de celle mise en œuvre par les États-Unis, qui établissait que « les sanctions forceront Téhéran à véritablement négocier, et donc à faire des concessions […] si la poursuite de la politique de sanctions est vue comme une menace pour la survie du régime. Afin que cet objectif se réalise […] la population iranienne devra connaître des difficultés […][246] ». Ce rapprochement des politiques européennes et américaines sur l'Iran a également conduit les autorités européennes à accepter que les autorités américaines fassent directement pression sur les banques européennes pour qu'elles arrêtent de travailler avec l'Iran. Il est difficile d'évaluer précisément le succès de ces « pressions » puisque les sources disponibles sur le sujet sont inexistantes. Toutefois, Lloyds, en 2010, a décidé d'arrêter d'assurer le transport de pétrole en provenance d'Iran alors que cette entreprise n'était légalement visée par aucune sanction. La pression extrêmement forte américaine, prête à faire condamner les entreprises étrangères faisant affaire avec l'Iran, a fait prendre conscience à cette entreprise du risque induit par des activités avec l'Iran[247]. Enfin, la France a sans doute été le pays européen le plus radical dans sa politique des sanctions. Dès 2007, le gouvernement français faisait pression sur les entreprises françaises pour qu'elles quittent le marché iranien[248]. On sait que ce radicalisme de la politique iranienne de la France doit notamment beaucoup à la vision par Nicolas Sarkozy d'un Iran comme danger absolu pour la communauté internationale[249].

C- Impact concret de ces sanctions

L'objectif de ces sanctions a-t-il été atteint ? *A priori*, non. L'Iran, depuis 2006, n'a jamais mis fin à son programme d'enrichissement d'uranium et a accru le nombre de ses centrifugeuses de près d'une centaine en 2006 à 19 000 en 2013. Par contre, ces sanctions ont eu un effet destructeur sur l'économie. En effet, l'Iran, en grande partie à cause des sanctions, a connu en 2012 une récession (-6 %), une très forte accélération de l'inflation et un effondrement de sa monnaie. On pourrait donc estimer que la peur d'une dégradation économique plus profonde et de tensions sociales et politique déstabilisantes ont poussé l'Iran à négocier, ce qui démontrerait l'efficacité de la stratégie occidentale de la « double-approche ». Cette vision est sans doute un peu simpliste. Tout d'abord, la stratégie de la « double-approche » impliquait que l'Iran suspende l'enrichissement de l'uranium avant de commencer à négocier. Cela n'a pas été

246 Cf. O'Sullivan, ibid, p. 17.
247 - Levitt, M., ibid.,
248 La Tribune, « Iran : Kouchner évoque le spectre d'une guerre », 18 septembre 2007.
249 - Coville, T., "Les sanctions contre l'Iran, le choix d'une punition collective conter la société iranienne ?", Revue Internationale et Stratégique, n° 97, 2015, pp. 149-158.

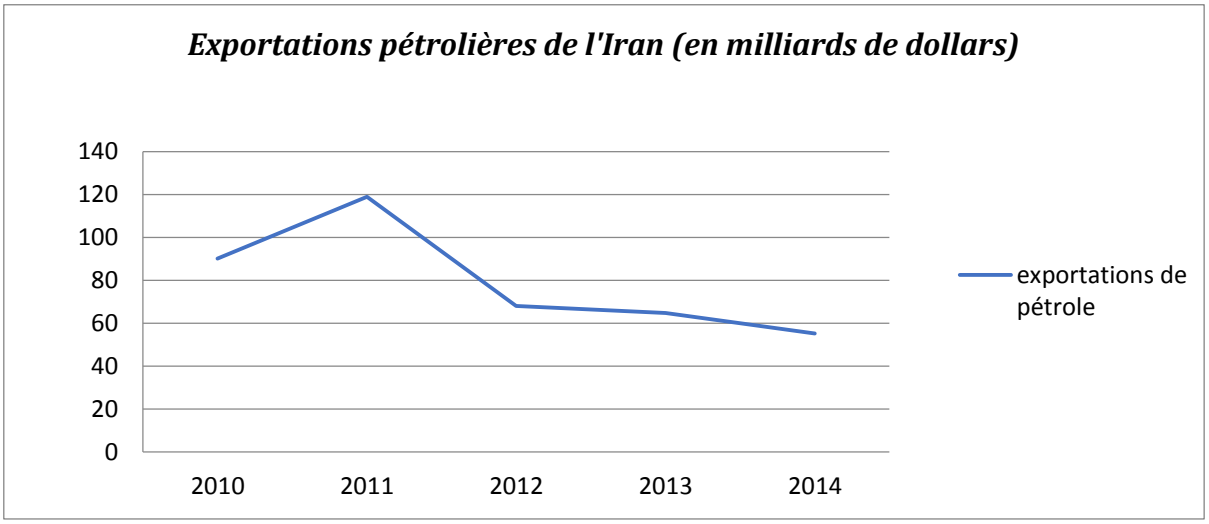
le cas puisque l'accord de novembre 2013, qui organisait le cadre des négociations, a reconnu le droit de l'Iran de poursuivre son programme d'enrichissement d'uranium à un taux inférieur à 5 %[250]. Par ailleurs, ce lien supposé entre sanctions et volonté de négocier de l'Iran surestime la capacité de cette politique de sanctions d'influer sur le système politique iranien. C'est essentiellement l'élection en tant que président de la République d'Hassan Rohani, qui avait promis de régler la question du nucléaire grâce à la diplomatie et qui a permis à ces négociations sur le nucléaire d'aboutir. Or, on peut rappeler qu'il y avait plusieurs candidats en lice lors de ces élections, qui défendaient une ligne beaucoup plus radicale que H. Rohani sur le nucléaire. Est-ce qu'Hassan Rohani aurait été élu s'il n'y avait pas eu de sanctions ? Sans doute oui, puisque la population iranienne vote, en général[251], pour le candidat le plus modéré et que même s'il n'y avait pas eu de sanctions, la population dans son écrasante majorité voulait voter pour le candidat le plus opposé à Mahmoud Ahmadinejad. Par ailleurs, le fait qu'Hassan Rohani ait été impliqué dans les négociations passées sur le nucléaire et l'un des acteurs principaux des accords de Téhéran et Paris en 2003 et 2004, démontre que ce dernier n'a pas changé son discours sur la question du nucléaire iranien lors de ces élections. Ne peut-on pas toutefois estimer que le soutien du Guide Ali Khamenei aux négociations menées sur le nucléaire par H. Rohani, s'explique par le poids des sanctions sur l'économie iranienne ? C'est possible mais on peut également penser que le Guide suprême, avait besoin, à travers son soutien à la stratégie de négociation d'Hassan Rohani de re-légitimer son pouvoir très affaibli depuis la répression de 2009 par son soutien à Mahmoud Ahmadinejad. Enfin, ces négociations sur le nucléaire n'auraient pas abouti sans une volonté commune irano-américaine qui a porté et permis l'aboutissement de ces négociations. Si l'impact de ces sanctions a été dévastateur sur l'économie iranienne, il est toutefois difficile d'affirmer que sans ces sanctions, des négociations n'auraient pas pu aboutir après les élections de 2013.

D- Conséquences économiques de ces sanctions

Les conséquences ont été tout d'abord dévastatrices pour la croissance puisque l'économie a enregistré une récession de 6,6 % en 2012 après une croissance de 3,7 % en 2011 (FMI). De même, l'inflation a très fortement accéléré passant de 12,4 % en 2010 à 34,7 % en 2013[252], hausse largement imputable aux sanctions. Les sanctions ont ainsi

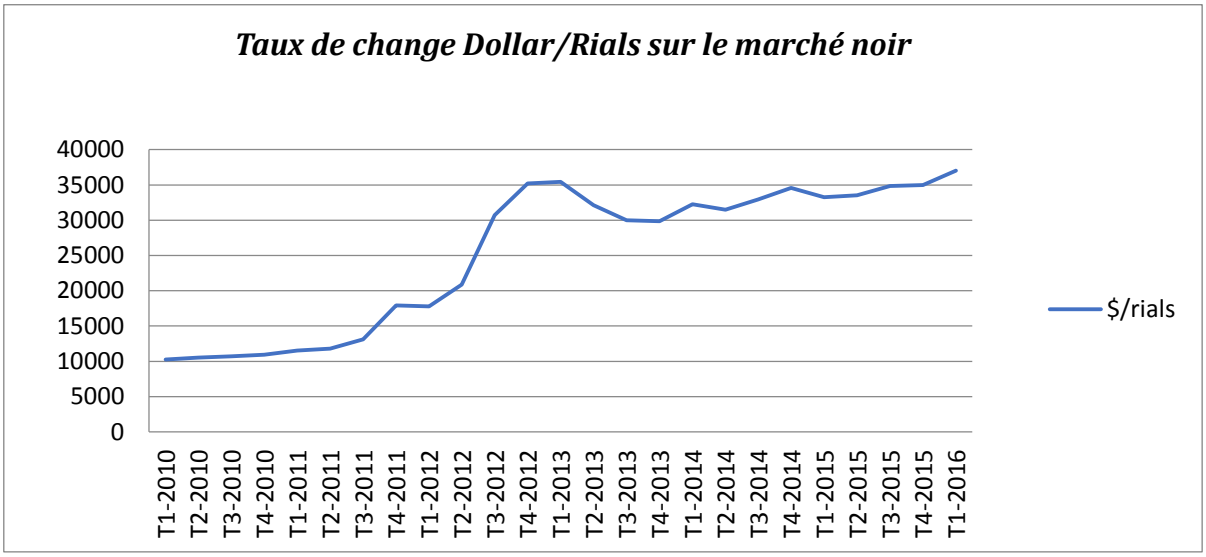
[250] Joint plan of action, Geneva, November 2013 (http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf)
[251] Les élections de 2005 sont l'exception qui confirme la règle. M. Ahmadinejad a alors été élu notamment à cause de la perte de crédibilité du mouvement réformateur et de la désaffection de la, population par rapport à la vie politique. Djalili, M.R., « L'Iran d'Ahmadinejad : Evolutions internes et politique étrangère », *Politique étrangère* 1/2007 (Printemps), pp. 27-38.
[252] D'après la Banque Centrale d'Iran, l'inflation a même atteint 57,9 % pour l'alimentation et 62,4 % pour les vêtements-textile en avril 2013.

conduit à un recul de près de 50 % des exportations pétrolières iraniennes de 2011 à 2012[253] (Cf. Graphique 1).



Graphique 1 *- Source : BCI*

Par ailleurs, les sanctions financières ont conduit à une pénurie de dollars et conséquemment à un effondrement de la monnaie iranienne sur le marché noir : entre début 2010 et début 2013, le dollar s'est apprécié de près de 245 % par rapport au rial (Cf. Graphique 2).



Graphique 2 - *Source : BCI, Agents de change*

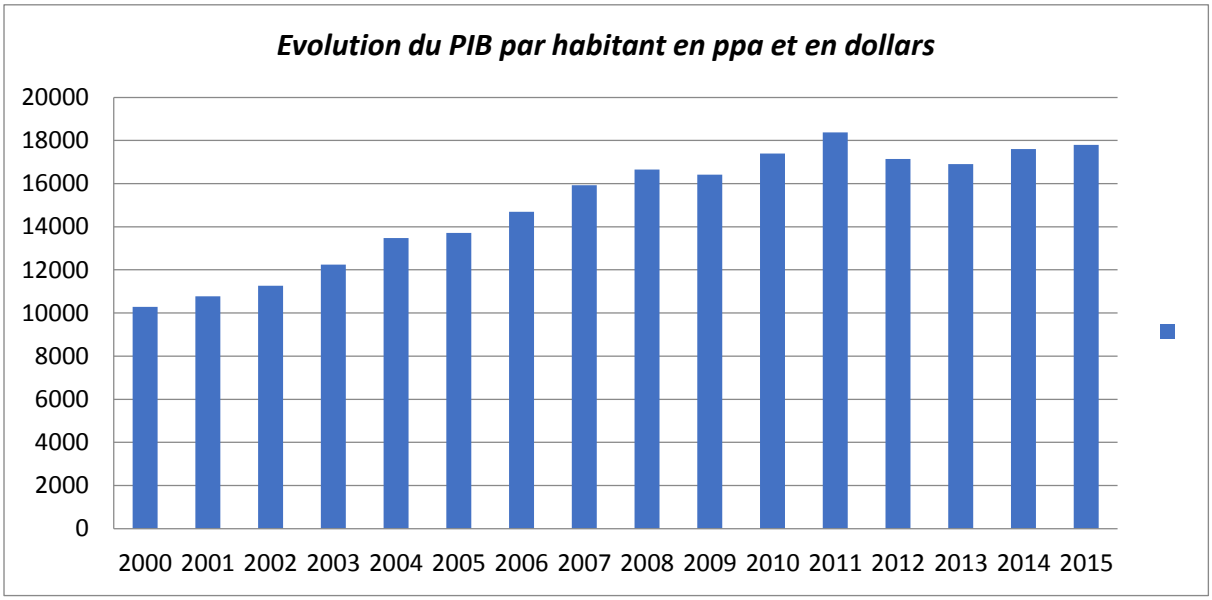
Cet effondrement de la monnaie iranienne a ainsi très largement contribué à l'accélération de l'inflation entre 2010 et 2012. Ces sanctions ont également contribué à

[253] Les ventes de pétrole se stabilisant au niveau de 2012 jusqu'en 2013 pour encore reculer en 2014 sous l'effet de la très forte baisse des prix à partir de l'été 2014.

empêcher les entreprises iraniennes d'effectuer des transactions financières avec le reste du monde[254] et notamment avec le vieux-continent, premier partenaire commercial de l'Iran avant les sanctions (18 % du total des importations de l'Iran en 2008[255]).

Cette conjonction d'un recul de l'activité en 2012 et 2013 et d'une accélération de l'inflation a évidemment conduit à une paupérisation d'une partie de la population. En 2012, d'après certaines estimations, près de 30 % de la population était en situation de pauvreté absolue[256] et le taux de chômage a fortement progressé pour atteindre, selon des estimations officielles, près de 23 % en 2013. Les sanctions financières ont, par ailleurs, conduit à des pénuries de médicaments. Au total, ces sanctions ont été très efficaces, notamment parce que le gouvernement iranien depuis 2005 n'avait engagé aucune réforme structurelle pour réduire le poids de l'État et la dépendance pétrolière, ce qui avait rendu l'économie plus vulnérable à une politique des sanctions[257]. Le graphique suivant suggère qu'en termes de PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat, l'effet sanction a ralenti son évolution. Ainsi, si on trace une droite représentant la tendance des années 2000 à 2008, voire jusqu'en 2011, l'évolution par comparaison depuis 2009 (ou 2012 si l'on retient 2011) ressemble à une stagnation, malgré les petites variations annuelles. On peut estimer que le manque à gagner serait de 6 000$ en 2015, soit tout de même 25%. Toutefois, il demeure difficile de savoir ce qui, des sanctions ou de la baisse des cours du pétrole depuis 2014, explique cela.

[254] Les autorités iraniennes ont tenté dans un premier temps de privatiser des banques pour qu'elles puissent échapper aux sanctions. Elles ont par la suite également été sanctionnées.
[255] BCI.
[256] Coville, Thierry « Les sanctions contre l'Iran, le choix d'une punition collective contre la société iranienne ? », *Revue internationale et stratégique*, n° 97, 2015, pp. 149-158.
[257] La seule réforme structurelle menée par M. Ahmadinejad a été la réduction des subventions sur les prix de l'énergie fin 2010. Toutefois, cette réforme a également conduit à accroître les dépenses de l'État en accordant une allocation mensuelle compensatoire à toute la population …

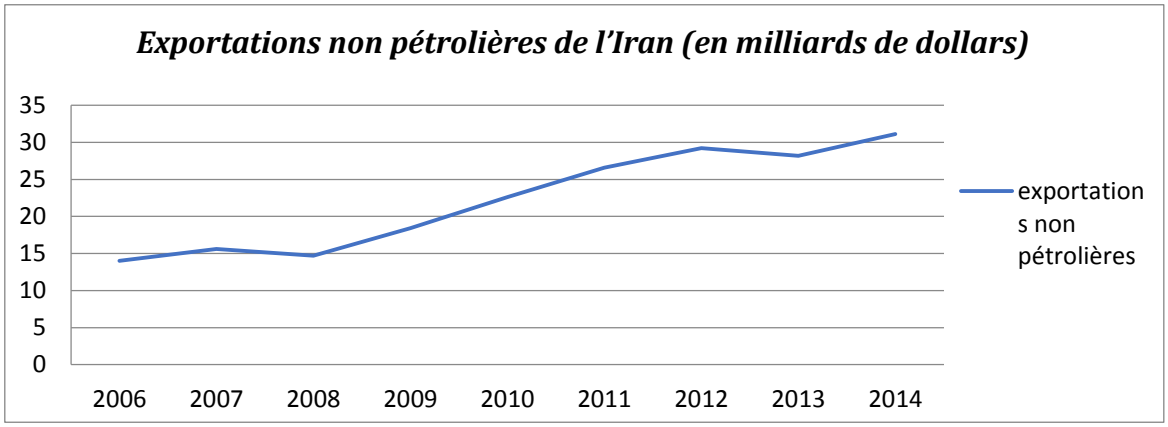


Graphique 3 - *Source : CIA World Factbook*

On sait que certains groupes socio-économiques ont relativement profité de la mise en place des sanctions. Les Pasdarans et les Fondations, qui contrôlent une grande partie des circuits de contrebande, ont ainsi bénéficié de cette situation[258]. On peut parallèlement noter que la mise en place de sanctions a été un argument utilisé par les autorités pour accorder de nombreux contrats de construction aux sociétés de BTP travaillant pour les Pasdarans[259]. D'autre part, on peut estimer qu'un certain nombre d'entrepreneurs du secteur privé ont réussi à tirer profit de cette situation. Tout d'abord, on peut noter que les exportations non pétrolières ont fortement progressé passant de 14 milliards de dollars en 2006 à 29,2 milliards en 2012 (Cf. Graphique 3). Ceci est une des conséquences des sanctions, les entreprises iraniennes, face à l'impossibilité de vendre sur le marché européen, se sont concentrées sur les marchés régionaux et asiatiques, où les sanctions étaient moins gênantes[260]. Les entreprises ont ainsi moins perdu que prévu grâce à ce développement. En outre, comme les exportateurs iraniens baissent leurs prix pour trouver de nouveaux débouchés dans ces pays, cela pourrait en définitive profiter à d'autres pays ennemis des sanctionneurs (puisqu'ils achètent au rabais). La Chine, l'Irak, l'Inde et l'Afghanistan sont ainsi devenus les premiers marchés pour les exportations non-pétrolières iraniennes[261]. De même, du fait des sanctions, les importations iraniennes se sont également réorientées vers les

[258]International Crisis Group, ibid, p. 38.
[259] Coville, Thierry, « The Economic Activities of the Revolutionary Guards » in Posch, Walter (ed.), *The Routledge Handbook on Iranian Security*, New York, Routledge, 2016.
[260]Haidar, J.I, « Sanctions and trade diversion: exporter-level evidence from Iran », Voxeu, 9 avril 2013 (http://www.voxeu.org/article/iran-sanctions-and-diverted-trade-exporter-level-evidence). Sur les marchés régionaux, il était possible d'utiliser les banques locales ou d'être payés en liquide. Avec la Chine, les paiements étaient effectués en yuans et servaient à importer des produits chinois.
[261] Coville, T. « Une économie en attente de réformes substantielles », Questions Internationales, n° 77, 2016, pp. 68-75.

marchés régionaux et l'Asie. Dans ces conditions, un certain nombre d'entrepreneurs ont su tirer avantage de ces évolutions[262].



Graphique 4 - *Source : BCI*

E- Les conséquences des sanctions pour les pays émetteurs

L'Union européenne, qui était le principal partenaire commercial de l'Iran, et qui a mis en place un régime très sévère de sanctions contre l'Iran[263], est celui qui a plus souffert de cette situation. Entre 2006 et 2014, les exportations de l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni reculent respectivement de 50, 70, 40 et 60 % (Cf. Tableau 1). Durant cette période, les parts de marché des pays de l'Union européenne ont donc nettement reculé au profit des parts de marché des pays asiatiques[264]. En 2006, les principaux postes d'exportation de l'Union européenne vers l'Iran concernaient les machines-outils, le matériel de transport et les produits chimiques. Ce sont donc ces industries qui ont le plus souffert des sanctions imposées sur l'Iran. L'industrie automobile française a été particulièrement affectée par ces sanctions puisqu'avant son retrait du marché iranien, Peugeot possédait à peu près 30 % du marché pour des ventes de près de 460 000 véhicules en 2011. Il faut également citer le secteur de l'énergie puisque les principaux groupes européens ont dû se retirer du marché iranien. L'industrie aéronautique a également été touchée par les sanctions, notamment américaines, contre l'Iran. Un groupe comme Airbus, par exemple, n'a plus pu y vendre des appareils, certaines pièces étant fabriquées aux États-Unis. Enfin, l'industrie bancaire européenne a été directement touchée par les sanctions américaines puisque plusieurs groupes ont dû payer des amendes extrêmement élevées du fait de leurs relations financières avec l'Iran : Standard Chartered (1 milliard de dollars), BNP-Paribas (8,9 milliards), Deutsche Bank

[262] L'auteur a ainsi rencontré un entrepreneur qui avait tiré parti de ces opportunités lors d'une enquête en 2014.
[263] Tout en soutenant implicitement les sanctions financières américaines contre l'Iran …
[264] Il est intéressant de noter que la Suisse est le seul pays européen qui ait réussi à stabiliser ses exportations vers l'Iran en dépit des sanctions.

(258 millions), ING (619 millions), Crédit Agricole (700 millions). À ce coût financier lié aux amendes, s'ajoute un coût « politique » évident pour l'Union européenne puisqu'il sera relativement facile à l'avenir pour les autorités américaines de faire pression sur les banques européennes si ces dernières ont des relations financières avec un pays jugé « voyou » outre-Atlantique.

2006	Mds $	2014	Mds $
EAU	9,3	**Chine**	12,7
Allemagne	5	**EAU**	12,2
Chine	2,7	**Corée du Sud**	4,4
Suisse	2,3	**Turquie**	3,9
France	2,2	**Inde**	3,8
Corée du Sud	1,9	**Allemagne**	2,5
Italie	1,7	**Suisse**	2,4
Inde	1,4	**Italie**	1,0
Royaume-Uni	1,4	**Pays-Bas**	1,0
Japon	0,9	**Taïwan**	0,7
Pays-Bas	0,9	**Russie**	0,7
Turquie	0,8	**Royaume-Uni**	0,6
Autriche	0,8	**France**	0,6
Brésil	0,8	**Singapour**	0,5
Russie	0,7	**Suède**	0,4
Belgique	0,6	**Brésil**	0,3
Arabie Saoudite	0,6	**Bahreïn**	0,3
Suède	0,6	**Malaisie**	0,3

Tableau 1 – Les 20 premiers pays exportateurs en Iran (2006-2014) - *Sources : Douanes d'Iran*

F- Élements de conclusion

Il est évident que les sanctions bilatérales européennes et américaines ont eu un impact dévastateur sur l'économie iranienne en 2012 et 2013, notamment à cause de « l'embargo financier » mis en place contre l'Iran. Néanmoins, l'efficacité de ces sanctions doit être relativisée. Tout d'abord, le lien entre ces sanctions et la volonté de l'Iran de négocier n'apparait pas du tout comme évident. Hassan Rohani était favorable à de véritables négociations pour résoudre la crise du nucléaire, aurait, même s'il n'y avait pas eu de sanctions, été élu président de la République en juillet 2013. Par ailleurs, plus que les sanctions, c'est la volonté commune des gouvernements américain et iranien

d'obtenir un accord, qui a permis le succès de ces négociations. D'autre part, il faut prendre en compte le fait que ces sanctions ont plutôt affaibli la classe moyenne iranienne et plutôt renforcé les éléments les plus radicaux comme les Pasdarans qui contrôlent les circuits de contrebande. Des sanctions prolongées auraient donc pu avoir des conséquences très négatives sur la volonté d'ouverture de cette classe moyenne (risque d'apathie, surenchère populiste et nationaliste, etc.) De plus, il faut noter que c'est l'Union européenne qui a subi le coût économique le plus élevé car elle était le principal partenaire commercial de l'Iran. Enfin, le coût « politique » pour les Européens d'avoir légitimé par leur comportement attentiste le caractère extraterritorial des sanctions financières américaines est indéniable. Au total, l'incapacité des Européens à formuler une vision non diabolisée du régime iranien les a enfermés dans une stratégie vis-à-vis de l'Iran où les sanctions étaient le seul horizon.

II- LES REGIMES DE SANCTIONS POLITIQUES ET DIPLOMATIQUES A L'ENCONTRE DE L'IRAN

Il existe moins d'exemples de sanctions prises contre l'Iran dans ce domaine du fait de son programme nucléaire. On peut toutefois citer le cas de la fermeture de l'ambassade de Grande-Bretagne en novembre 2011, suite à une « attaque » par des manifestants hostiles liées aux sanctions mises en place contre Téhéran[265]. Il est toutefois difficile d'estimer que ce type de mesure a joué un rôle dans la reprise des négociations en 2013 entre l'Iran et les 5+1. Pourtant, il est indéniable qu'elle a pesé sur la société civile iranienne, en limitant ses possibilités de déplacement, puisqu'il n'était plus possible d'obtenir un visa pour la Grande-Bretagne depuis l'Iran. Les groupes, à l'origine de cette attaque ont toutefois obtenu ce qu'ils recherchaient, en visant à limiter le plus possible les relations de la société iranienne avec l'Occident.

A posteriori, ce type de sanctions apparaît contre-productif. Si on peut comprendre la nécessité de réagir après l'attaque de l'ambassade, force est de constater qu'une nouvelle fois, la société civile iranienne, qui veut de meilleures relations avec l'Occident, fait les frais de cette mesure.

Un autre exemple de sanctions diplomatiques concerne la loi votée par le Congrès américain qui dispose que les citoyens des 38 pays qui bénéficiaient du programme d'exemption de visas pour aller aux États-Unis pour un séjour de 3 mois au plus, devront désormais demander un visa s'ils ont voyagé les cinq dernières années, en Iran, en Irak

[265] Les ambassades d'Iran et de Grande-Bretagne ont été rouvertes en août 2015 après l'accord de Vienne sur le nucléaire.

ou au Soudan. Cette loi risque en effet de gêner les actions des hommes d'affaires européens s'ils doivent aller en Iran puisqu'ils seront, dans ce cas, obligés de demander un visa pour aller aux États-Unis. Ces sanctions, votées par le Congrès américain après l'accord sur le nucléaire, et suite à l'attaque terroriste de San Bernardino, ont suscité de nombreuses protestations en Iran[266]. Les courants les plus radicaux en Iran y voient une preuve de l'hostilité persistante des États-Unis vis-à-vis de la République islamique d'Iran.

Enfin, on peut également citer le cas d'un certain nombre de sanctions prises à l'encontre des fédérations sportives iraniennes. Ces sanctions ne concernaient pas la question du nucléaire mais sont intéressantes du fait de leurs impacts sur la société civile iranienne. En 2011, l'équipe de football féminine iranienne fut disqualifiée et n'eut pas le droit de disputer un match de qualification pour les jeux olympiques de 2012[267]. Le représentant de la Fédération internationale de football association décida que les joueuses iraniennes qui portaient une tenue « islamique » leur couvrant les cheveux et d'autres parties du corps, ne respectaient le « code vestimentaire » de la FIFA qui refuse tout signe d'appartenance religieuse[268]. Sans rentrer dans le détail de cette polémique, on peut noter que l'interdiction *de facto* faite à l'équipe féminine iranienne de participer à des compétitions internationales n'est pas une décision qui va dans le sens du développement de la société civile iranienne puisqu'un nombre croissant de femmes pratiquent le football en Iran[269]. D'autre part, la Fédération internationale de volley-ball a averti l'Iran en novembre 2015 qu'il ne pourrait pas organiser le championnat du monde des moins de 19 ans s'il n'autorisait pas les femmes en Iran à venir assister à ces compétitions (les femmes en Iran n'ayant pas le droit d'assister à des compétitions sportives auxquelles participent des hommes). Ces menaces de sanctions faisaient suite à la condamnation d'une iranienne à une peine de prison pour avoir voulu assister à une compétition masculine de volley-ball[270]. Là, à l'opposé, on peut penser que ces menaces de sanctions sont plus en phase avec le développement de la société civile iranienne où il y a une véritable demande des femmes de pouvoir assister librement à des manifestations sportives.

---

[266] Cf. « Iran : quand une affaire de visa compromet 12 ans de négociations sur le nucléaire », *Blog Nouvelles d'Iran*, 23 décembre 2015 (http://keyhani.blog.lemonde.fr/2015/12/23/iran-quand-une-affaire-de-visa-compromet-12-ans-de-negociations-sur-le-nucleaire/).,

[267] Erdbrink, T., « Olympics 2012: FIFA bans headscarves for Iranian women's soccer team », *The Washington Post*, 6 juin 2011 (https://www.washingtonpost.com/sports/united/olympics-2012-fifa-bans-headscarves-for-irans-women-soccer-team/2011/06/06/AGzT1JKH_story.html)

[268] La FIFA est depuis revenue sur cette décision et a autorisé l'équipe iranienne de football à participer à des compétitions qu'elle organisait.

[269] Spindle, B., « In Iran, a Women's Soccer revolution », *Wall Street Journal*, 24 août 2015. (http://www.wsj.com/articles/in-iran-a-womens-soccer-revolution-1440424818)

[270] Dorsey, J., « Volleyball Federation Sanctions Iran in New Assertivenes on Women's Sporting Rights », *Huffpost Sports*, 11 novembre 2014 (http://www.huffingtonpost.com/james-dorsey/volleyball-federation-san_b_6137562.html)

III- LE REGIME DE SANCTIONS "PUBLICITAIRES" A L'ENCONTRE DE L'IRAN

Les autorités françaises ont, à partir de 2007, limité au maximum la coopération universitaire et scientifique (notamment l'accueil d'étudiants iraniens) avec l'Iran du fait de craintes (« excessives » ?) que cette coopération profite au développement du programme nucléaire iranien. Puis, suite à l'affaire Clothilde Reiss[271], la coopération universitaire entre les deux pays va être arrêtée. Par ailleurs, suite à l'attaque de l'ambassade de Grande-Bretagne en Iran, en novembre 2011, l'Institut français, chargé de l'enseignement du français en Iran est fermé[272]. On peut là aussi comprendre la volonté des autorités françaises de répondre à court terme à des actions jugées inacceptables[273]. Néanmoins, dans une perspective plus longue, l'arrêt de ce type de coopération affecte surtout la société civile iranienne et sa volonté d'ouverture, ce qui, là encore, va dans le sens des courants les plus radicaux en Iran qui veulent qu'il n'y ait pas de normalisation avec l'Occident. Par ailleurs, ce type de politique contribue, à terme, à faire reculer l'influence française en Iran puisque de nombreux jeunes Iraniens n'ont pas pu apprendre le français et/ ou, ont, durant ces dernières années, choisi d'aller étudier dans des pays qui ont continué à entretenir des relations normales avec l'Iran[274]. On peut également considérer que l'arrêt de la coopération universitaire avec l'Iran a contribué à limiter les possibilités pour des jeunes chercheurs français de faire des séjours de recherche en Iran. Il est également possible que cette situation pèse à terme sur la capacité d'expertise sur l'Iran de la France. On peut considérer que le cas de l'Iran reflète exactement ce qu'il ne faut pas faire. Alors que les relations culturelles et scientifiques entre les deux pays ne devraient pas dépendre de leurs relations politiques, cet exemple démontre en fait leur totale soumission à l'état des relations diplomatiques entre les deux pays.

IV- ÉLÉMENTS DE CONCLUSION

Le 16 janvier 2016, l'Agence international de l'énergie atomique a donné son feu vert à la levée des sanctions contre Téhéran, six mois après l'accord signé sur le nucléaire

[271] Lectrice à l'Université d'Isfahan, suite aux manifestations qui ont suivi l'élection contestée de MA, elle est accusée d'espionnage par l'Iran et reste plusieurs mois en prison. Elle est libérée en juillet 2010.
[272] Il a été rouvert en 2014.
[273] On peut toutefois penser que les limites à la coopération universitaire imposées par les autorités françaises ont été excessives et ont limité les possibilités de coopération dans des domaines qui n'avaient aucun rapport avec programme nucléaire iranien.
[274] Il semblerait que, ces dernières années, de nombreux jeunes Iraniens, face à la quasi-impossibilité d'aller étudier en France, aient ainsi choisi de faire des études supérieures en Malaisie.

iranien. Après avoir constaté la tenue des engagements de l'Iran, les sanctions économiques et financières, multilatérales et nationales ont finalement été levées. Moins d'une semaine après cette levée des sanctions, Téhéran annonçait une commande de 114 avions à Airbus. Suite à cet accord, Téhéran avait pu constater le retour d'investisseurs étrangers, et la signature de partenariats et de contrats américains. Preuve de ce dialogue retrouvé, l'Iran avait libéré 10 marins américains entrés dans ses eaux territoriales, après l'intervention de John Kerry auprès de son homologue. Pourtant, en décembre 2016, le Congrès américain a voté une prolongation de dix ans des sanctions, non liées à l'accord sur le nucléaire iranien. Bien que s'étant abstenu de signer cette loi, Barack Obama a donc validé la procédure, la procédure de l'Iran Sanctions Act ayant force de loi même sa signature.

En outre, l'élection de Donald Trump à la tête des États-Unis va incontestablement changer la donne. Très offensif lors de la campagne présidentielle, le président républicain a multiplié les critiques de l'accord signé et de l'attitude supposée trop faible de Washington à l'encontre de Téhéran. Alors que le secrétaire américain à la défense n'a pas hésité à affirmer que l'Iran était « le plus grand État soutenant le terrorisme au monde », l'administration Trump a imposé, le 3 février 2017, de nouvelles sanctions en raison du programme balistique de Téhéran : vingt-cinq personnes et entités soupçonnées d'avoir notamment apporté un soutien logistique ou matériel au programme de missiles de Téhéran sont ainsi visées.

CHAPITRE 6 – LE REGIME DE SANCTIONS À L'ENCONTRE DE LA RUSSIE

La Russie a subi à de nombreuses reprises des sanctions internationales à son encontre. Le premier blocus commercial remonte au XVe et XVIe siècles, lorsque la Livonie et la Suède décident d'interdire l'entrée sur le territoire russe de marchandises à vocation militaire[275]. S'ensuivront divers blocus durant le XIXe siècle. Enfin, tout au long de la période soviétique, et particulièrement dans le contexte de la Guerre froide, un ensemble de mesures, que l'on peut qualifier de sanctions internationales, ont été prises, notamment à travers le COCOM (*Coordinating Committee for Multilateral Export Controls*) créé en 1949 et chargé (avec plus ou moins de succès) de contrôler les exportations de matériels « sensibles ».

Le 16 mars 2014, la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol votent, à l'issu d'un référendum non reconnu par la majeure partie de la communauté internationale, à 96,77% pour le rattachement de la péninsule à la Fédération de Russie. Celui-ci est officialisé par Vladimir Poutine le 18 mars. Cet épisode se déroule dans le cadre d'une crise politique d'ampleur inédite en Ukraine, avec la destitution de son Président Viktor Ianoukovitch le 22 février 2014 et l'implication des forces armées russes dans l'Est du pays.

L'annexion de la Crimée va provoquer la mise en place progressive de mesures restrictives à l'encontre de la Russie, de la part notamment de l'Union européenne et des États-Unis, mais également (par ordre alphabétique) de l'Albanie, l'Australie, du Canada, de l'Islande, du Japon, du Lichtenstein, de la Moldavie, du Monténégro, de la Norvège, de la Suisse et, bien sûr, de l'Ukraine[276]. Celles-ci vont se décliner en plusieurs trains et seront de natures différentes. Les plus importantes sont les sanctions économiques, décidées en juillet 2014, et renouvelées depuis[277]. Il y eut néanmoins d'autres types de sanctions, notamment diplomatiques, décidées plus tôt, dès la constatation de l'activité armée russe en Crimée début mars 2014.

[275] Kirill Novikov, « Histoire des sanctions économiques imposées à la Russie d'Ivan le Terrible à nos jours », *Regards sur la Russie* 2016, 2016, p. 133.
[276] « Sanctions over Ukraine, impact on Russia », *Briefing*, European Parliament Research Service, mars 2016 http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-579084-Sanctions-over-Ukraine-impact-Russia-FINAL.pdf
[277] Le dernier renouvellement date du 16 mars 2016.

I- LE REGIME DE SANCTIONS ECONOMIQUES A L'ENCONTRE DE LA RUSSIE

A- Description des sanctions

1- Chronologie des sanctions de l'Union européenne

Dès le 20-21 mars 2014, alors que seule une liste de personnes frappées d'interdiction de visa Schengen et de gel de leurs avoirs a été émise (voir II), le Conseil européen demande à la Commission de travailler sur des sanctions économiques et commerciales à l'encontre de la Russie[278].

Le 23 juin 2014 est décidée une interdiction d'importation de marchandises provenant de Crimée, soumises désormais à une autorisation des autorités ukrainiennes. Ces sanctions spécifiques à la Crimée, étendues en décembre 2014 et renouvelées pour une période d'un an le 19 juin 2015, interdisent les investissements en Crimée, les services touristiques (interdiction pour les navires de croisières de faire escale dans un port de Crimée, sauf en cas d'urgence), l'exportation par les pays membres de l'Union européenne (UE) de biens liés au secteur des transports, des télécommunications et de l'énergie (en particulier la prospection, exploration et production d'hydrocarbures).

Le principal train de sanctions européennes est finalement mis en place après le Conseil du 29-31 juillet 2014, peu après la destruction du vol Malaysia Airlines au-dessus de l'Est de l'Ukraine. Elles se divisent en trois axes majeurs :

- restriction de l'accès de la Russie au marché européen de capitaux : « Les ressortissants et les sociétés de l'UE ne peuvent plus acheter ou vendre d'obligations, d'actions ou d'instruments financiers similaires nouveaux dont l'échéance est supérieure à 90 jours, émis par des banques publiques russes majeures, des banques de développement, leurs filiales hors de l'Union européenne et ceux qui agissent en leur nom. Les services liés à l'émission de tels instruments financiers, par exemple le courtage, sont également interdits»[279] ;
- embargo sur les exportations d'armement (matériel figurant sur la Liste

[278] Conclusions du Conseil européen du 20-21 mars 2014, p. 13. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/141768.pdf

[279] « Mesures restrictives de l'UE eu égard à la situation dans l'est de l'Ukraine et à l'annexion illégale de la Crimée », *Note d'information du Conseil de l'UE*, 29 juillet 2014, http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2014/07/pdf/Mesures-restrictives-de-l-UE-eu-égard-à-la-situation-dans-l-est-de-l-Ukraine-et-à-l-annexion-illégale-de-la-Crimée/

commune des équipements militaires de l'Union européenne)[280]. Les biens et technologies à double usage sont également interdits d'exportations s'ils sont « destinés à une utilisation militaire en Russie ou à des utilisateurs finaux militaires russes »[281] ;

- restriction de la coopération et des échanges dans le domaine énergétique, notamment l'exportation de certains matériels. « Les licences d'exportation seront refusées si les produits sont destinés à l'exploration et la production de pétrole en eaux profondes, à l'exploration et la production de pétrole dans l'Arctique ou à des projets dans le domaine du schiste bitumineux en Russie. »[282]

Ces sanctions seront ensuite renforcées le 12 septembre 2014 après une décision du Conseil de l'Union européenne.

Le 19 mars 2015, la levée des sanctions de l'Union européenne (UE) est conditionnée par le respect par la Russie des accords de Minsk. Ce lien entre la levée des sanctions et le respect des accords de Minsk 2 a considérablement réduit la marge de manœuvre de l'UE, étant donné que le plein respect de ces accords est difficilement envisageable à court ou moyen terme. Sans signe d'amélioration sur le terrain, les sanctions économiques ont été depuis prorogées tous les 6 mois. L'échéance actuelle est au 31 juillet 2017.

2- Les sanctions américaines

Les premières sanctions américaines datent du 6 mars 2014, où un *executive order* du Président Obama annonce la mise en place de sanctions individuelles[283]. Des sanctions économiques sectorielles sont ensuite décidées par les autorités américaines le 16 juillet 2014[284], la veille de la destruction du vol de la Malaysia Airlines provoquant la mort de 298 passagers.

---

[280] Voir *Journal officiel de l'UE*, C107, 9 avril 2014, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2014%3A107%3AFULL

[281] « Mesures restrictives de l'UE eu égard à la situation dans l'est de l'Ukraine et à l'annexion illégale de la Crimée », *Op. Cit.* La liste de ces biens et technologies est disponible au lien suivant : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1420476234258&uri=OJ:JOL_2014_371_R_0001

[282] « Mesures restrictives de l'UE eu égard à la situation dans l'est de l'Ukraine et à l'annexion illégale de la Crimée », Op. Cit.

[283] *Executive Order -- Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine*, 6 mars 2014, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/03/06/executive-order-blocking-property-certain-persons-contributing-situation

[284] Announcement of Treasury Sanctions on Entities Within the Financial Services and Energy Sectors of Russia, Against Arms or Related Materiel Entities, and those Undermining Ukraine's Sovereignty, 16 juillet 2014 https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl2572.aspx

Les sanctions américaines et européennes sont largement identiques. Toutefois, les États-Unis, à la différence de l'UE, ne précisent pas les conditions de levée des sanctions. Ce flou autour de la réversibilité constitue un facteur d'incertitude quant à la « synchronisation » des régimes de sanctions européens et américains. Les déclarations de Donald Trump favorables à Vladimir Poutine ont ainsi pu faire penser que les États-Unis seraient susceptibles de lever les sanctions à l'encontre de la Russie, sans une réelle prise en compte de la situation en Ukraine. Toutefois, le Congrès, qui a désormais la main sur cette potentielle levée, reste à ce stade majoritairement hostile à l'abandon des sanctions.

Outre les sanctions, les États-Unis exercent des pressions sur leurs partenaires pour les dissuader de commercer avec la Russie[285]. S'ajoutent à ces démarches explicites, le chiffon rouge de l'extraterritorialité du droit américain, illustrée par des exemples d'amendes conséquentes vis-à-vis d'entreprises, comme BNP Paribas, qui avaient enfreint un régime de sanction (en l'occurrence vis-à-vis de l'Iran, de Cuba et du Soudan).

3- Les mesures de rétorsion russes

La Russie a réagi à l'imposition de sanctions à son encontre en prenant des mesures de rétorsion, envers les pays européens en particulier. Une liste de personnes interdites de séjour en Russie a ainsi été élaborée, sans être, dans un premier temps, communiquée aux autorités européennes. Cette liste qui concerne 89 personnalités, est finalement transmise en mai 2015 avant d'être rendue publique dans la presse[286].

Cela étant, la réaction la plus forte fut l'imposition par Moscou d'un embargo sur les importations agricoles en provenance de l'UE. Décidé en août 2014 et prorogé jusqu'en décembre 2017, il concerne notamment les fruits et légumes, la viande, le poisson et les produits laitiers[287]. Cette mesure politique est venue s'ajouter à un embargo sanitaire mis en place en février 2014, suite à des cas de fièvres porcines décelés en Pologne. De ce fait, il est difficile de distinguer les conséquences économiques de l'embargo sanitaire de celles des mesures de rétorsions de nature politique décidée quelques mois plus tard. De même, ces embargos s'inscrivent dans un contexte international où la demande, notamment chinoise, est en baisse pour certains produits directement concernés par les

[285] Céline Marangé, « Les sanctions contre la Russie ont-elles un effet dissuasif ? », *Etudes de l'IRSEM* n°37, 2015, http://www.defense.gouv.fr/content/download/342827/4830258/file/Etude_37-2015.pdf
[286] La liste complète : http://www.euronews.com/2015/06/02/the-complete-blacklist-of-european-officials-barred-from-entering-russia-putin/
[287] La liste des produits sous embargo : https://ec.europa.eu/agriculture/russian-import-ban/questions-and-answers/qa2_en

mesures de rétorsions russes (produits laitiers par exemple)[288], aggravant la situation dans certaines filières.

A la fin de l'année 2013, la Russie constituait le 2e marché à l'exportation après les États-Unis pour les produits agricoles européens, représentant près de 12 milliards d'euros. En juillet 2015, les exportations vers le marché russe avaient baissé de 43%, soit une perte de 4,7 milliards d'euros.

Toutefois, la hausse des exportations agricoles européennes à destination du reste du monde a permis d'obtenir un résultat global positif[289]. En effet, le commerce agricole européen a augmenté entre août 2014 et juillet 2015 de 5,7% selon les données Eurostat. Les exportations agricoles ont même enregistré une augmentation de plus de 8% en juillet 2015 comparé à leur niveau de juillet 2014, probablement favorisées par la baisse de l'euro.

[288] Alexandre Gohin, « Quel coût des embargos russes sur les produits alimentaires ? », Actes des 10e Journées de recherche en sciences sociales, 206, http://www.sfer.asso.fr/index.php/sfer_asso/journees_de_recherches_en_sciences_sociales/10es_jrss_2016_paris/actes_des_jrss_2016

[289] *Russian import embargo : EU export development until 2015*, septembre 2015, http://ec.europa.eu/agriculture/russian-import-ban/pdf/2015-09-22-russian-import-ban_en.pdf

Exportations agricoles par pays pour les 10 premiers débouchés de l'UE avant et après les sanctions (en millions d'euros) :

	Données annuelles cumulées			Moyennes mensuelles		
	Août 2013/Juillet 2014	Août 2014/Juillet 2015	Variation en %	Août 2013/Juillet 2014	Août 2014/Juillet 2015	Variation en %
Extra-UE	120 755	12 7458	+6%	10 355	11 211	+8%
États-Unis	15 696	18 258	+16	1 413	1 735	+23
Chine	7 064	9 407	+33	738	1 025	+39
Suisse	7 138	7 471	+5	560	616	+10
Russie	11 006	6 277	-43	833	480	-42
Japon	5 335	5 233	-2	512	491	-4
Hong Kong	4 139	4 933	19	368	377	+2
Arabie Saoudite	3 960	4 352	+10	360	434	+20
Norvège	3 970	4 044	+2	319	310	-3
Algérie	3 542	3 409	-4	185	261	+41
Turquie	2 648	3 343	+26	210	263	+25

Source : Eurostat – données COMEXT

Cette hausse globale des exportations agricoles ne doit pas masquer des résultats beaucoup plus contrastés par pays et par secteur. Certains États membres sont ainsi particulièrement touchés par l'embargo agricole russe, comme la Lituanie (dont 41% du total de ses exportations agricoles hors-UE tombent sous le coup des mesures de rétorsions russes), la Pologne (19%), la Finlande (19%), l'Estonie (18%). La France, étant donné l'importance et la diversité de son secteur agro-alimentaire, est relativement peu touchée (1%). Environ un tiers de ses exportations agricoles vers la Russie sont désormais interdites, soit l'équivalent de 233 millions d'euros[290].

Si tous les pays européens ne sont pas touchés de manière équivalente, tous les secteurs de l'industrie agro-alimentaire non plus. La viande bovine a bien résisté à l'embargo (avec même une hausse de 23%). En revanche, certains produits laitiers (fromage et lait en poudre notamment – disparu à 100% du marché russe[291]), le secteur porcin[292] ainsi

[290] Source Eurostat. Voir http://ec.europa.eu/agriculture/russian-import-ban/pdf/eu-exports-to-russia_en.pdf
[291] Ibidem
[292] Les coûts directs et indirects pour le secteur porcin français est estimé à 100 millions d'euros. Voir http://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/decryptage/2015/09/03/29002-20150903ARTFIG00013-combien-l-embargo-russe-coute-t-il-a-l-agriculture-francaise.php

que les fruits et légumes ont subi davantage que d'autres secteurs le contrecoup des embargos russes.

À noter toutefois que certains produits, notamment les produits laitiers (comme le fromage dont la Russie était un des premiers importateurs mondiaux), ont pu contourner le régime de sanction européen grâce notamment à la Biélorussie, important d'Europe et réexportant vers la Russie. Les exportations biélorusses de produits laitiers vers la Russie ont ainsi augmenté de 423% entre juillet 2014 et juin 2015[293]. On assiste également à des pratiques consistant à réétiqueter les produits pour en masquer la provenance[294].

Exportations agricoles par secteur avant et après les sanctions (en millions d'euros) :

	Extra-UE28			Russie		
	Août 2013/Juillet 2014	Août 2014/Juillet 2015	Variation en %	Août 2013/Juillet 2014	Août 2014/Juillet 2015	Variation en %
Viande bovine	1 374	1 685	+23	221	95	-57
Viande porcine	5 729	5 753	0	810	42	-95
Volaille	2 015	2 121	+5	132	44	-67
Beurre	653	671	-3	164	2	-99
Fromage	3 892	3 346	-14	964	34	-97
Poudre de lait écrémé	1 825	1 645	-10	58	0	-100
Poudre de lait entier	1 657	1 259	-24	13	0	-100
Fruits et légumes	6 991	6 160	-12	1900	210	-89

Source : Eurostat – données COMEXT

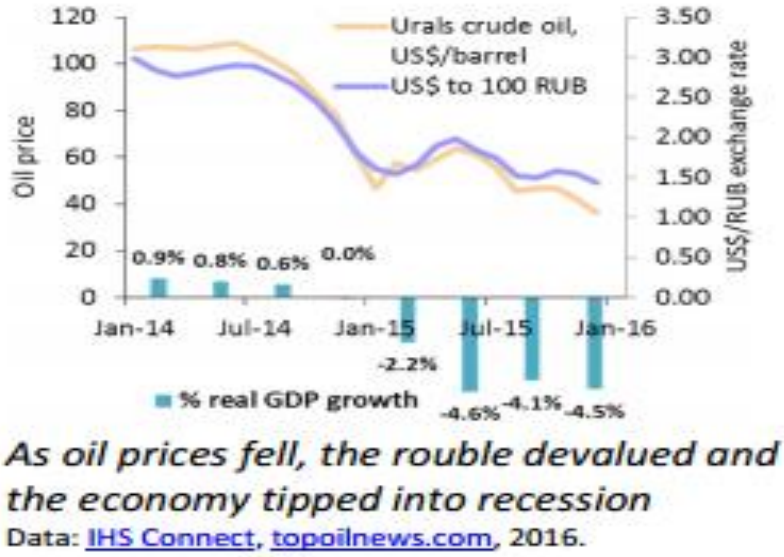
B- Analyse des effets des sanctions internationales sur l'économie russe

[293] « Sanctions over Ukraine, impact on Russia », *Briefing*, European Parliament Research Service, mars 2016 http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-579084-Sanctions-over-Ukraine-impact-Russia-FINAL.pdf

[294] « Comment les pays exportateurs contournent l'embargo russe », *Le Figaro*, 7 août 2015, http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2015/08/07/20002-20150807ARTFIG00193-comment-les-pays-importateurs-contournent-l-embargo-russe.php

Les effets des sanctions occidentales sur l'économie russe sont relativement complexes à déterminer. En effet, cette économie avait déjà commencé à ralentir en 2013, avant même la crise ukrainienne, affichant son plus bas taux de croissance (1,3%) depuis 1998 (à l'exception de l'année 2009). La superposition de ce ralentissement préalable, des effets psychologiques de la crise avec l'Ukraine sur l'activité économique, des sanctions européennes et américaines (et leur effet induit sur le climat général des affaires) et, enfin et surtout, de la chute brutale des cours des hydrocarbures à partir de l'été 2014 font qu'il est particulièrement ardu d'isoler et de mesurer les effets spécifiques des sanctions internationales sur la Russie. Quelques remarques peuvent toutefois être faites.

La Russie connaît depuis trois ans des difficultés économiques certaines, largement dues aux problèmes structurels de son économie, que les sanctions internationales et la baisse des cours des hydrocarbures viennent aggraver. En 2014, la croissance ne s'élevait qu'à 0,7%, devenait négative en 2015 (-3,7%) et les prévisions semblent indiquer une stabilisation progressive : -0,6% en 2016, 1,5% en 2017 et 1,7% en 2018[295]. À moyen terme, l'économie russe s'adapte ainsi à l'environnement créé par un cours des hydrocarbures autour de 50$ et les sanctions internationales, ce qui pourrait mener à relativiser la performance de ces dernières lorsqu'elles s'étirent dans le temps.



Source : European Parliament Research Service

Au niveau sectoriel, l'industrie de défense russe a souffert de l'embargo sur certains composants occidentaux. L'objectif du Kremlin de relancer la production nationale pour

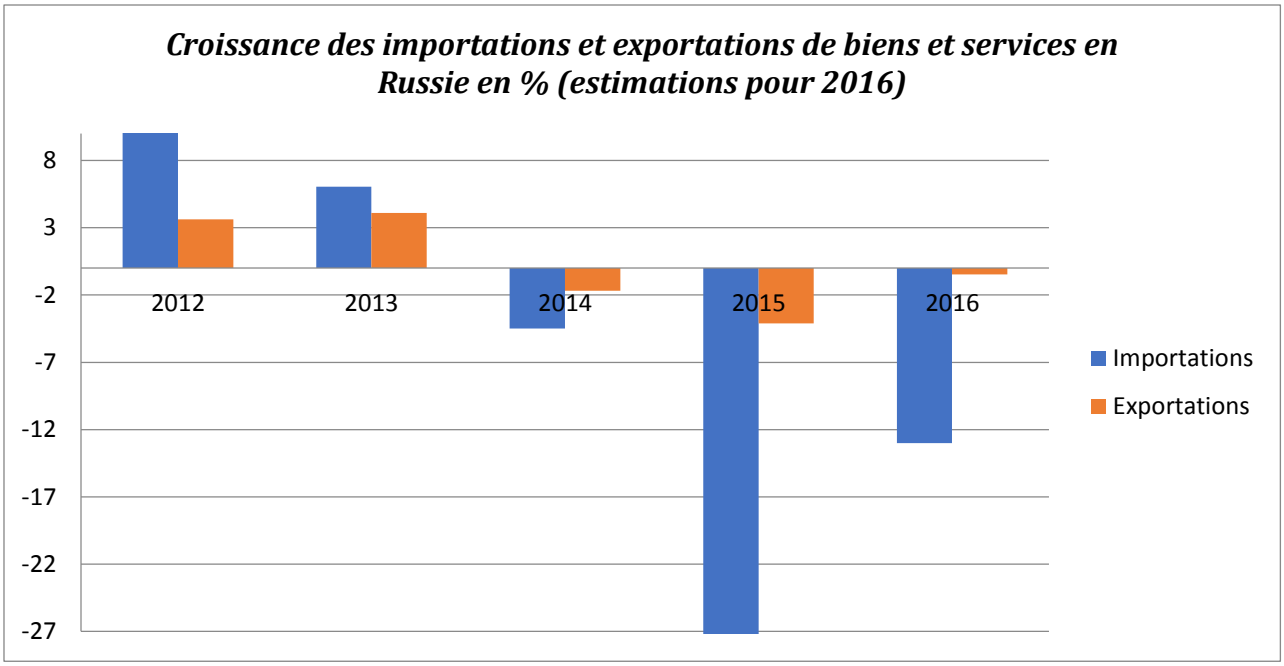
[295] Source Banque mondiale, http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects/Regional-Outlooks/GEP-Jan-2016-Europe-and-Central-Asia-analysis#2

remplacer les importations venues d'Ukraine et des pays occidentaux d'ici 2018 est encore loin d'être atteint[296]. La qualité générale des matériaux produits risque en outre de diminuer. Ce dernier point pourrait avoir des conséquences à long terme sur les exportations d'armement russes, peu touchées par les sanctions internationales pour le moment.

Le secteur de l'énergie est également touché par les mesures occidentales. En 2013, on estime que 80% des puits de pétrole russes fonctionnent grâce à des compagnies occidentales[297], qui fournissent notamment certaines technologies de prospection et de production introuvables sur le marché russe. Ce manque a provoqué un coup d'arrêt à un certain nombre de projets en Sibérie orientale et en Arctique.

D'autre part, la crise russo-ukrainienne a permis l'impulsion nécessaire à l'UE pour concrétiser sa stratégie de diversification de ses approvisionnements énergétiques, à l'instar des pays baltes et la Pologne qui se dotent de terminaux GNL pour réduire leur dépendance au gaz russe. La potentielle baisse des exportations vers l'Europe ne sera pas nécessairement compensée par les exportations vers l'Asie, comme affichée lors du « contrat du siècle » signé en mai 2014 avec la Chine, puisque les volumes se révèlent bien moindres et que la construction du gazoduc Power of Siberia rencontrent des difficultés.

[296] « Sanctions over Ukraine, impact on Russia », *Briefing*, European Parliament Research Service, mars 2016 http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-579084-Sanctions-over-Ukraine-impact-Russia-FINAL.pdf
[297] Céline Marangé, « Les sanctions contre la Russie ont-elles un effet dissuasif ? », *Etudes de l'IRSEM* n°37, 2015, http://www.defense.gouv.fr/content/download/342827/4830258/file/Etude_37-2015.pdf

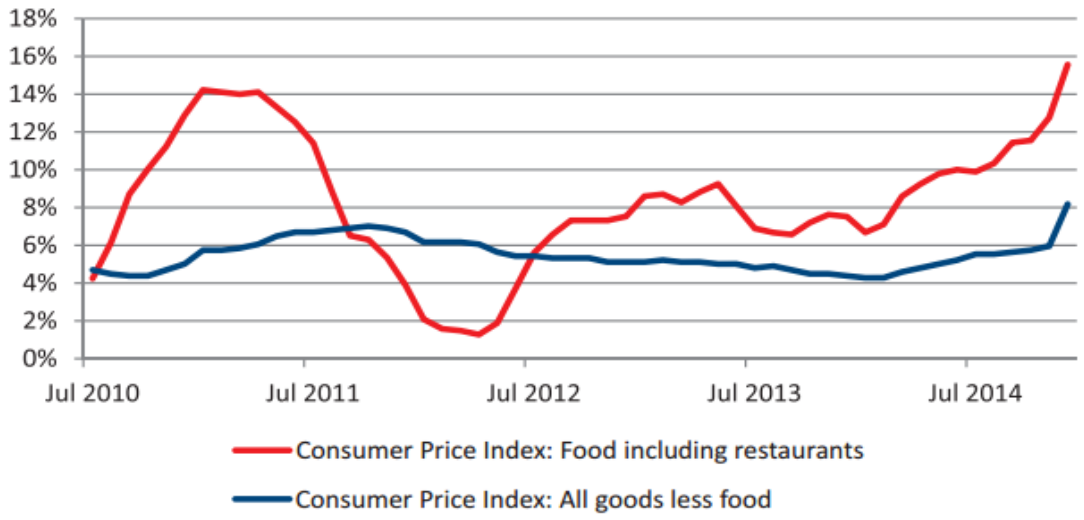


Source : IMF Economic Databases, Avril 2016

On peut constater sur ce graphique que la baisse des importations russes a été beaucoup plus importante en 2015 que celle des exportations. On peut alors penser qu'un effet « sanctions » a joué.

Le secteur agricole russe, a, en revanche, plutôt bénéficié des sanctions occidentales. Une hausse de la production domestique a pu être observée, accompagnée d'un discours patriotique autour du « manger russe » et de destruction de produits agricoles européens. Cela a pu mener à des changements d'habitudes alimentaires ou l'élaboration de produits analogues (fromage à base de lait de soja par exemple), qui pourront constituer un obstacle aux produits européens lorsque les sanctions seront levées. Certains partenaires de la Russie, ont bénéficié de l'embargo, notamment le Kazakhstan et la Géorgie pour les fruits et légumes, ou encore le Brésil, qui représente l'un des principaux bénéficiaires des sanctions/contre-sanctions russes au niveau agricole.

Toutefois, là encore, les capacités d'investissements limitées des acteurs russes remettent en cause cette tendance sur le long terme. Si l'embargo a stimulé la production nationale, il a également entraîné une forte inflation sur certains produits alimentaires, touchant ainsi directement la population russe, qui a vu son pouvoir d'achat diminuer. Le risque existe de voir la production nationale perdre son avantage compétitif artificiellement créé grâce aux sanctions lorsque celles-ci seront levées. Ainsi, pour le domaine agricole, la prorogation des sanctions européennes peut, *de facto,* s'inscrire dans la logique protectionniste des autorités russes.



Source données: Federal Reserve Economic Data
Source graphique : Centre for European Reform, mars 2015

Les effets des sanctions bancaires, limitant l'accès à l'investissement, ainsi que fuites de capitaux (plus de 150 milliards de dollars en 2014)[298], sont les plus lourds à subir pour la Russie et risquent d'avoir des conséquences à long terme sur le pays. Entrée dans une phase où la modernisation des infrastructures et de l'économie de façon générale devenait essentielle, la Russie pourrait voir l'écart technologique, avec les pays occidentaux notamment, s'accroître. L'État, privé d'une partie de ses ressources du fait de la chute des prix des hydrocarbures, n'est pas en capacité d'enrayer le phénomène. Ce ralentissement de la modernisation industrielle pourrait, à long terme, entraîner une baisse de la production énergétique et donc une hausse des prix des hydrocarbures pour l'UE[299]. Au niveau macro-économique, plusieurs études (russes et occidentales) estiment le coût des sanctions internationales et des mesures de rétorsions entre 1 et 2% du PIB russe par an. Les impacts sur l'UE seraient évalués à 0,2% en 2014 et 0,3% en 2015[300].

C- Les conséquences des sanctions pour l'Union européenne

[298] « La Russie renoue avec la fuite de capitaux », *Le Figaro.fr*, 11 octobre 2016, http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2016/10/11/97002-20161011FILWWW00204-la-russie-renoue-avec-les-fuites-de-capitaux.php

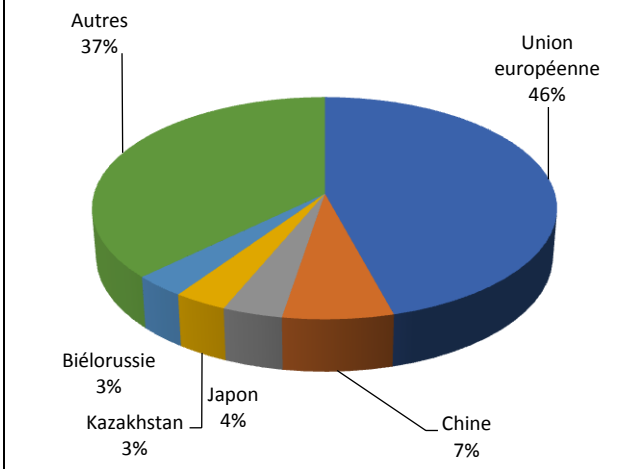
[299] C'est du moins ce qu'estime une étude russe : http://worldeconomicsassociation.net/russia/wp-content/uploads/sites/20/2015/02/Sanstions_fin4_eng.pdf

[300]« Sanctions over Ukraine, impact on Russia », *Briefing*, European Parliament Research Service, mars 2016 http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-579084-Sanctions-over-Ukraine-impact-Russia-FINAL.pdf et http://www.wsj.com/articles/eu-projects-impact-of-sanctions-on-russian-economy-1414583901

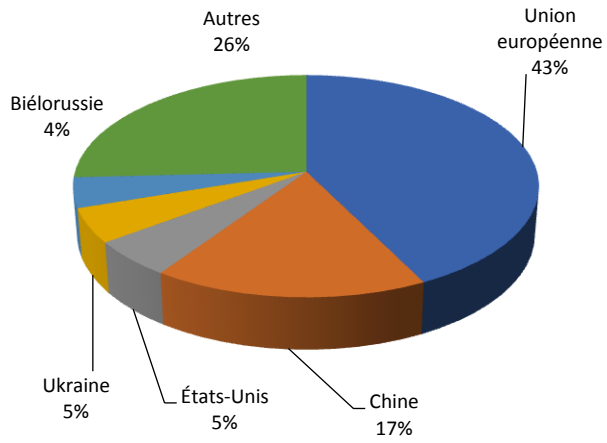
Structure du commerce extérieur de la Russie en % pour l'année 2014

Principaux partenaires

Exportations par destinataires

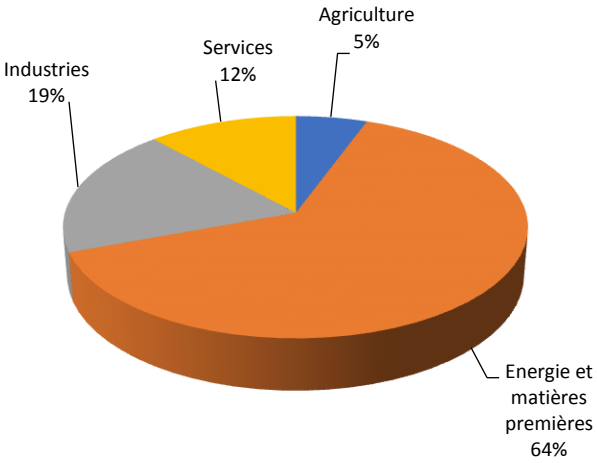


Importations par origine

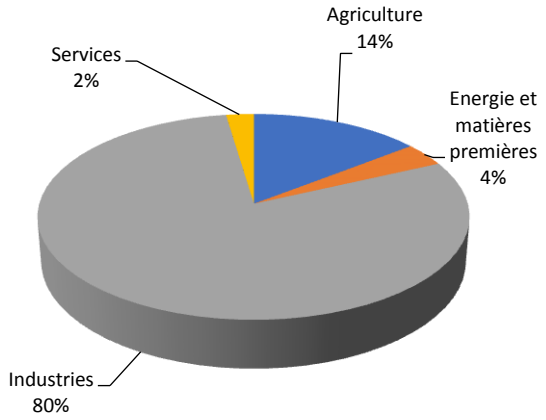


Nature du commerce

Exportations



Importations



Source : WTO (2016) Country economic Profile - Russia

Tous les pays au sein de l'UE ne sont pas concernés de la même manière en matière de commerce avec la Russie. Les pays du Sud de l'Europe et la Royaume-Uni ont des liens assez distendus avec la Russie sauf peut-être l'Italie encore très dépendante de ses approvisionnements en gaz russe. À l'inverse et comme on peut l'observer dans le tableau suivant, les relations commerciales des pays est-européens et l'Allemagne sont plus directement concernés par les sanctions. La Russie, par exemple, est le deuxième partenaire commercial de l'Estonie, ses exportations avec la Russie représentent 14% de ses exportations totales et ses importations plus de 10%. La Lituanie est dans une

situation encore plus difficile puisque ses importations et exportations avec la Russie représentent plus de 20% de leur part totale. On peut alors penser que les sanctions sont l'une des raisons de la contreperformance de ces deux pays en matière de croissance économique en 2015 sans pour autant pouvoir isoler cet effet de l'affaiblissement général de la Russie et d'autres raisons propres à ces deux pays.

Pays européens pour lesquels la Russie est l'un des 5 premiers partenaires en termes de commerce extérieur

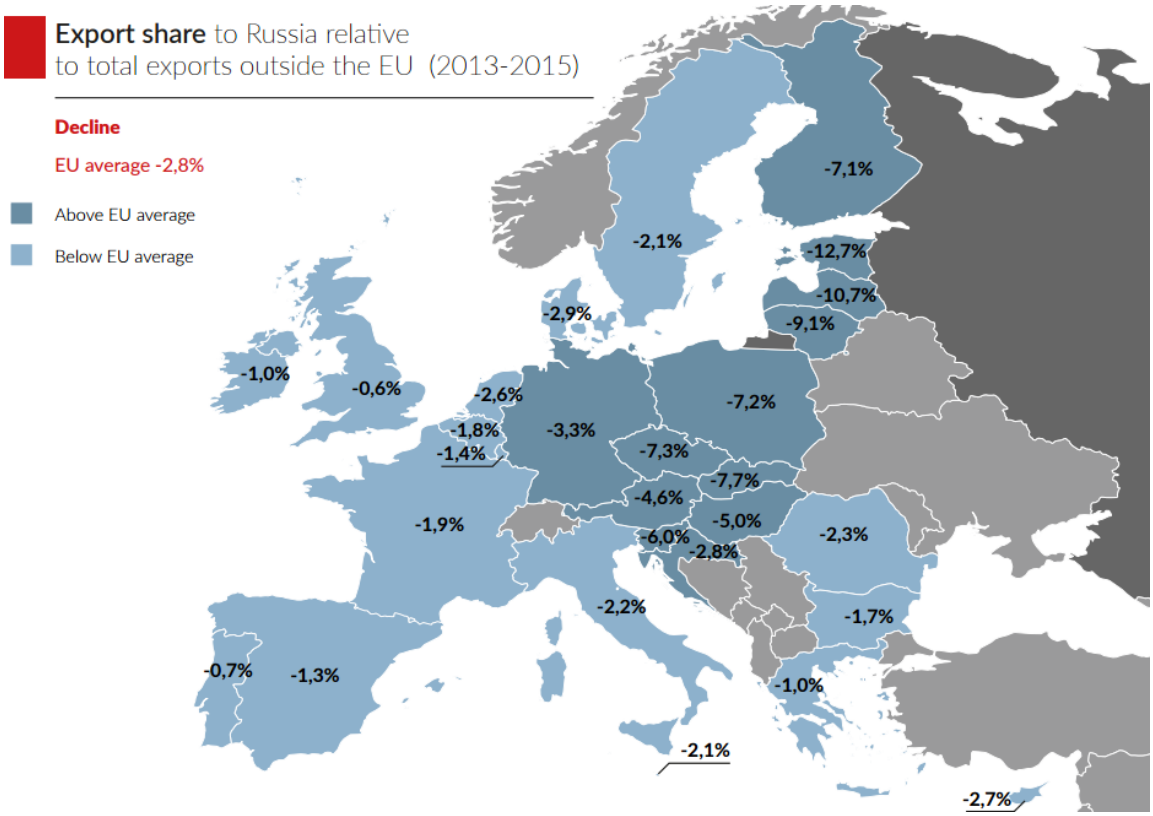
	Part des exportations en %	Position de la Russie	Part des importations en %	Position de la Russie
Allemagne	2,6	5e	4,2	5e
Autriche	2,5	5e	<1	Na
Bulgarie	2,4	5e	15,2	2e
Estonie	14,1	2e	10,7	2e
Finlande	8,2	2e	14,9	2e
Hongrie	2,5	3e	7,1	2e
Italie	<1	Na	4,5	4e
Lettonie	10,7	2e	8,1	2e
Lituanie	20,9	2e	21,6	2e
Pays Bas	1,5	4e	4,8	4e
Pologne	4,4	2e	10,8	2e
République Tchèque	3,1	2e	4,1	3e
Roumanie	2,8	3e	3,9	4e
Slovaquie	3,2	2e	3,5	4e
Slovénie	4,4	2e	2,2	4e
Suède	1,9	5e	2,9	3e
Union européenne	**6,8**	**4e**	**12,2**	**2e**

Source : WTO (2016), Countries trade profiles – European countries

Il est difficile d'interpréter l'impact des sanctions économiques tant pour la Russie que pour les pays européens à cause du peu de recul dont nous disposons[301]. Pour autant, l'analyse de la structure du commerce extérieur de la Russie peut permettre certaines hypothèses :

[301] Signalons l'étude de Mathieu Crozet et Julian Hinz, « Collateral Damage : The impact of Russia Sanctions on Sanctioning Countries' Exports », CEPII *Working Papers* n°16, juin 2016, http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2016/wp2016-16.pdf

- L'Union européenne étant le principal partenaire de la Russie, ce sont les pays européens qui ont le plus à perdre d'un régime de sanctions et dans le même temps, ce sont les sanctions européennes qui peuvent peser le plus sur le commerce de la Russie avec le reste du monde. Cela est particulièrement sensible pour l'agriculture européenne et ce n'est pas par hasard que la Russie a choisi de viser ce secteur plutôt que d'appliquer une rétorsion générale sur les importations européennes ;
- Le commerce de la Russie est, tant à l'importation qu'à l'exportation, très morcelé puisque seuls 5 pays dépassent une part supérieure à 3% pour les exportations et 4% pour les importations. Malgré l'importance du commerce entre la Russie et l'Union européenne, le commerce de la Russie avec le reste du monde est très diversifié, offrant probablement à ce pays de nombreuses opportunités de compenser par d'autres partenariats commerciaux les sanctions imposées par l'Europe et les États-Unis.



Source: The New Deterrent? International Sanctions Against Russia Over the Ukraine Crisis: Impacts, Costs and Further Acton, Graduate Institute, Geneva (2016).

Les sanctions ont eu peu d'effets sur le volume global du commerce extérieur de la zone euro, qui est resté très largement excédentaire en 2015. La Russie demeure un partenaire relativement marginal pour l'ensemble de la zone. On estime toutefois la

chute des échanges commerciaux entre l'UE et la Russie entre 12,1 et 14,2%[302]. Cette baisse est tant le fait des sanctions que du ralentissement général de l'économie russe. Les exportations de produits non soumis aux sanctions et contre sanctions sont ainsi également en baisse.

Il est également intéressant de noter que, de tous les pays dans le monde ayant imposé des sanctions à l'encontre de la Russie, les États membres de l'UE subissent plus des trois quarts de coûts totaux de cette imposition[303].

Une simulation des conséquences des sanctions sur la croissance et l'emploi dans l'espace européen, réalisée par l'*Austrian Institute of Economic Research*[304], montre que les pertes induites par la diminution des exportations et du tourisme s'élèvent à 34 milliards d'euros en valeurs ajoutées à court terme et 92 milliards à plus long terme. Il est précisé que cette simulation ne prend pas en compte les réorientations des entreprises pour compenser les pertes et que ces chiffres sont donc à nuancer à la baisse. On constate, sans surprise, que les pays les plus touchés sont certains pays de l'Est de l'Europe (Estonie, Lituanie, Pologne) ainsi que les grands pays exportateurs (Allemagne, Italie, Espagne, France).

Le secteur agricole européen a subi, nous l'avons vu, le contrecoup des mesures de rétorsions russes. Outre les conséquences directes, qui se révèlent relativement modérées pour la France (bien qu'il faille nuancer par secteur), les conséquences indirectes sur le marché intérieur se révèleront sûrement problématiques à plus long terme. En effet, certains secteurs, comme celui des pommes polonaises par exemple, vont devoir se tourner vers le marché européen plutôt que russe et ainsi entrer en concurrence avec les acteurs déjà présents, notamment français. En outre, d'autres pays exportateurs extra-européens (notamment latino-américains[305]) voient dans l'embargo russe l'occasion de se substituer aux producteurs européens.

Dans le domaine financier, l'impact des sanctions reste faible d'un point de vue global pour les pays européens mais peut se révéler plus inquiétant pour certaines banques

[302] « Economic impact on the EU of sanctions over Ukraine conflict, *Briefing*, European Parliament Research Service, octobre 2015, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569020/EPRS_BRI(2015)569020_EN.pdf

[303] Collateral damage: The impact of Russia sanctions

[304] « Disrupted trade relations between the EU and Russia: the potential economic consequences for the EU and Switzerland », Communiqué de presse, Austrian Institute of Economic Research, 3 juillet 2015 http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=58220&mime_type=application/pdf

[305] « Ces pays qui profitent de l'embargo russe », *Le Figaro*, 13 août 2014, http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2014/08/13/20002-20140813ARTFIG00265-ces-pays-qui-profitent-de-l-embargo-russe.php

particulièrement exposées en Russie. C'est par exemple le cas de la Société générale comme le suggère le tableau suivant. Certains pays sont, par ailleurs, particulièrement concernés, comme Chypre et la Banque de Chypre comme le suggère la faiblesse de sa couverture *via* le ratio de Loss-absorbing Capital.

Banque	Prêts exceptionnels accordés à la Russie en milliards de $	Loss-absorbing capital en %
Société générale	31.4	46.4
UniCredit	23.3	49.6
Raiffeisen Zentralbank	19.5	11.3
Nordea	7.9	28.1
OPT Bank	3.9	4.9
Bank of Cyprus	2.3	2.2

Source : European banking Authority

D- Effets des sanctions et contre-sanctions sur la France

Les échanges commerciaux avec la Russie, 3e destination des exportations françaises hors-UE (derrière les États-Unis et la Chine) ont diminué de 6,6% entre 2013 et 2014. Toutefois, contrairement à ce qui avait pu se passer en Iran, les entreprises françaises et européennes ne se sont pas massivement détournées de la Russie. Selon Matthieu Crozet et Julian Hinz[306], « ni la guerre en Ukraine, ni les incertitudes et les coûts supplémentaires associés aux sanctions européennes n'ont conduit un nombre significatif d'entreprises à se retirer du marché russe. C'est un point important dans la mesure où le maintien des entreprises sur le marché russe permet un retour aux affaires rapide au fur et à mesure que la situation politique se normalise. » On constate malgré tout une légère diminution de la part de marché de la France en Russie, à 3,4% début 2015[307].

La conséquence la plus symbolique pour la France des tensions avec la Russie a été l'annulation de la vente des deux navires de guerre Mistral. Issue d'un contrat signé en 2011, la livraison n'entrait pas dans le spectre des sanctions européennes et notamment l'embargo sur les exportations d'armement. Le choix de ne pas livrer ces bâtiments, et

[306] Matthieu Crozet, Julian Hinz, « Sanctions et embargos : quels impacts sur le commerce de la France vers la Russie ? », *La lettre du CEPII*, janvier 2016 http://www.cepii.fr/PDF_PUB/lettre/2016/let360.pdf
[307] Source : DG Trésor, http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/414781

les compensations financières accordées consécutivement par la France à la Russie, n'est donc pas une conséquence des sanctions en tant que telles.

II- LES REGIMES DE SANCTIONS POLITIQUES, DIPLOMATIQUES ET "PUBLICITAIRES" A L'ENCONTRE DE LA RUSSIE

A- Sanctions ciblées contre des individus ou des entités

Dès le 6 mars 2014, soit avant le référendum organisé en Crimée, les États-Unis, à travers un décret (*executive order*) signé par le Président Obama, mettent en place des sanctions ciblées destinées à interdire à certaines personnalités de circuler (*travel ban*) et geler leurs éventuels avoirs (*assets freeze*)[308]. Le nombre d'individus et d'entités sera ensuite étendu le 16 mars, le 20 mars et le 19 décembre 2014[309].

Le 6 mars 2014, en écho à la décision américaine, le Conseil de l'UE menace de mettre en place de mesures restrictives, en réaction à la présence armée russe en territoire ukrainien. Le 17 mars, l'UE établit une première liste de personnalités visées. L'objectif est de cibler des individus, la plupart proches du pouvoir russe, liées d'une manière ou d'une autre à la remise en cause de l'intégrité territoriale de l'Ukraine[310]. Cette première liste comporte 21 noms. Elle sera ensuite régulièrement complétée et prorogée, sur décision du Conseil de l'UE, pour atteindre 152 personnes et 37 entités en février 2017.

Outre l'effet « punitif », assumé comme tel aux États-Unis, ces sanctions individuelles ont pour but d'exercer une pression sur l'élite politico-économique pour que celle-ci influe sur les décisions du pouvoir. Rien ne permet de dire qu'elles aient été efficaces pour le moment. D'une part, elles sont savamment contournées. L'une des techniques fréquemment employées est la redistribution des parts d'une société, d'un propriétaire ciblé par les sanctions à un autre (parfois membre de la famille du « sanctionné »), sans qu'officieusement, ces avoirs changent de main. Le régime a, en outre, organisé un système de compensation des acteurs les plus loyaux. Arkady Rotenberg, membre du cercle rapproché de Vladimir Poutine, s'est ainsi vu attribuer la construction du gazoduc « Power of Siberia » et la construction du pont de 19 kilomètres qui enjambera le détroit

[308] *Executive Order – Blocking property of certain persons contributing to the situation in Ukraine*, 6 mars 2014, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/03/06/executive-order-blocking-property-certain-persons-contributing-situation

[309] *Executive Order – Blocking property of certain persons and prohibiting certain transactions with respect to the Crimea region of Ukraine*, 19 décembre 2014, https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_eo4.pdf

[310] Décision 2014/145/PESC du Conseil du 17 mars 2014 - http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0145

de Kerch[311]. Plus généralement, la fortune des milliardaires possédant des parts dans des entreprises touchées par les sanctions a proportionnellement moins baissé (3%) que celle des autres (9%)[312]. En Crimée, beaucoup de marchés laissés vacants par le départ des entreprises ukrainiennes ont servi de compensation aux proches du Kremlin. Et quand bien même les compensations ne suffiraient pas à se dégager d'une forme de pression politique venue des élites économiques visées par les sanctions, le pouvoir maintient les oligarques dans la crainte d'être un jour la cible du système judiciaire[313].

B- Les sanctions diplomatiques

Parallèlement, le Sommet du G8 initialement prévu les 4 et 5 juin 2014 à Sotchi est remplacé par un G7 - sans la Russie - à Bruxelles. Cette rebuffade fait écho au maintien de Moscou à l'écart de ce forum dans les années 1990, forum qu'elle intègrera progressivement, d'abord sous la forme de G7+1 en 1994 puis de G8 en 1997.

D'autres sanctions diplomatiques, moins spectaculaires, ont été mises en place : suspension des négociations autour du partenariat UE-Russie, mais également de celles autour de l'accession de la Russie à l'OCDE et à l'Agence internationale de l'Energie (AIE) ; arrêt de la coopération OTAN-Russie ; suspension du droit de vote russe à l'Assemblée générale du Conseil de l'Europe. Les rencontres bilatérales régulières entre la Russie et les États membres ont également été suspendues.

Les sanctions diplomatiques ont finalement obtenu un effet limité. Certes, l'exclusion du G8, *a fortiori* au moment où la Russie devait accueillir l'un de ses sommets, a représenté un symbole fort, mais la Russie a su se maintenir comme un interlocuteur indispensable sur la scène internationale, notamment dans les négociations sur le nucléaire iranien et sur le dossier syrien. C'est même une Russie sanctionnée qui a choisi d'intervenir militairement pendant plusieurs mois en Syrie et de fixer l'agenda politique autour de l'avenir du régime de Bachar Al-Assad. On peut donc estimer, à ce titre, que les sanctions diplomatiques ont été d'une efficacité assez faible, puisque les positions de Moscou sur l'Ukraine n'ont pas évolué et que les sanctions n'ont pas empêché la Russie de se placer au centre du jeu sur le dossier syrien.

311 Cameron Johnston, « Sanctions against Russia: Evasion, compensation and overcompliance », *Brief Issue*, EUISS, mai 2015.
312 Emma Ashford, « Not-so-smart sanctions », *Foreign Affairs*, janvier/février 2016, https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2015-12-14/not-so-smart-sanctions
313 Céline Marangé, « Les sanctions contre la Russie ont-elles un effet dissuasif ? », *Etudes de l'IRSEM* n°37, 2015,http://www.defense.gouv.fr/content/download/342827/4830258/file/Etude_37-2015.pdf

Ce type de sanctions est en réalité impropre à s'appliquer à une puissance diplomatique telle que la Russie, possédant un siège au Conseil de Sécurité, l'arme nucléaire et s'érigeant en interlocuteur indispensable dans la résolution de plusieurs conflits majeurs. En outre, les alliances de circonstances tendent à se multiplier dans un monde de plus en plus multipolaire et réduisent de fait l'efficacité des sanctions diplomatiques visant à isoler un pays du reste de la communauté internationale. Finalement, les sanctions diplomatiques relèvent, dans le cas de la Russie, davantage de sanctions symboliques ou publicitaires (voir annexes) que de véritables mesures restrictives.

C- Le régime de sanctions publicitaires à l'encontre de la Russie

Des sanctions publicitaires ont été envisagées dès le début de la crise russo-ukrainienne. Il s'est, par exemple, posé la question de renoncer à inviter Vladimir Poutine aux cérémonies de commémoration du Débarquement organisée le 6 juin 2014. Cette absence a toutefois été jugé trop sévère, voire injuste, aux vues du rôle de l'Union soviétique dans la victoire sur le nazisme. La venue du dirigeant russe a même été l'occasion de nombreux entretiens, conduisant à la création d'un format de discussion, appelé ensuite « Format Normandie », rassemblant la France, l'Allemagne, l'Ukraine et la Russie autour des négociations sur le conflit au Donbass.

La crise ukrainienne est intervenue alors même que les efforts du régime russe pour améliorer l'image et assurer la stature internationale de la Russie se concrétiser dans l'organisation des Jeux olympiques d'hiver de Sotchi, les plus chers de l'histoire, du 7 au 23 février 2014. La question de la présence de représentants nationaux à la cérémonie d'ouverture de ces olympiades le 7 février 2014 s'est ainsi posée. Toutefois, bien que la crise ukrainienne ait déjà commencé, les appels au boycott de la cérémonie se sont inscrits dans une autre séquence politique, précédent Euromaïdan, autour notamment des thématiques des droits de l'Homme et de la communauté LGBT en Russie. Finalement, une quarantaine de chefs d'État et de gouvernement se sont rendus sur place, tandis que le président François Hollande ou la Chancelière Angela Merkel s'abstenaient, sans toutefois viser directement la politique russe dans leurs justifications respectives. En revanche, le fait que la cérémonie de clôture ait été éclipsée, notamment dans les médias occidentaux, par la fuite et la destitution du Président ukrainien Ianoukovitch intervenue la veille, fût un revers symbolique et politique non-négligeable pour le Kremlin.

III- ÉLÉMENTS DE CONCLUSION

Près de trois ans après l'instauration des premières sanctions internationales à l'encontre de la Russie, nous pouvons tenter de dresser un premier bilan de leur efficacité, et, au-delà, d'en mesurer la performance.

D'un point de vue pratique et économique, il reste difficile de d'isoler l'impact des sanctions d'autres causes possibles permettant d'expliciter les difficultés rencontrées par l'économie russe ces derniers mois. L'instauration des sanctions a, en effet, coïncidé avec la baisse du prix du pétrole et la dépréciation du rouble. Or, le principal échec économique de Vladimir Poutine est de ne pas être parvenu à diversifier l'économie russe afin de la rendre moins dépendante de ses exportations d'hydrocarbures. Pour autant, dans ce contexte dégradé que les sanctions ont amplifié, on peut considérer que la plupart des sanctions ont été efficaces. Les sanctions individuelles ont grandement touché l'élite politique, même si des stratégies de contournement ont rapidement été élaborées. Les interdictions de visas pour l'UE et pour les États-Unis sont finalement probablement les plus désagréables pour cette élite habituée à se déplacer à l'étranger. Ce sont aussi les sanctions les plus difficiles à contourner.

Les sanctions mises en place vis-à-vis du secteur bancaire ont également démontré leur capacité à réduire fortement les possibilités d'accès à l'investissement. Elles handicapent lourdement l'économie russe, qui aurait pu en bénéficier pour tenter de contrer la crise qu'elle subit actuellement. Plus globalement, la mise en place de sanctions, en dégradant le climat d'affaire, agit indirectement sur l'ensemble de l'économie.

Si elles sont efficaces, dans le sens où leur but premier (agir sur certains secteurs économiques) est atteint, les sanctions alimentent néanmoins des pratiques néfastes au système économique russe : corruption, prédation, reprise en main des grandes entreprises nationales par un cercle d'oligarques toujours plus restreint etc…

De manière générale, la crise économique que traverse actuellement la Russie, aggravée par les sanctions, freine sa modernisation. Il est possible, qu'à moyen ou long terme, ce ralentissement économique ait des conséquences négatives sur l'évolution de la démocratie en Russie, et notamment sur l'émergence d'une large classe moyenne, qui augmenterait les possibilités d'un renouvellement de l'élite politique. Les sanctions participent ainsi largement, comme elles ont pu le faire dans d'autres pays, au maintien d'un régime qu'elles sont censées affaiblir.

Ce raisonnement s'applique d'autant plus que les sanctions internationales ont rapidement été utilisées par le régime pour se dédouaner du ralentissement économique en cours, en le justifiant par les actions occidentales dirigées contre la

Russie. Alimentant la rhétorique du « complot de l'étranger », elles ont, au final, permis de dérouter de potentielles colères populaires vers un nationalisme exacerbé. L'effet politique sur la population, censée faire pression sur son gouvernement pour qu'il prenne les décisions menant à une levée des sanctions, a donc été quasi nul pour le moment. La fameuse résilience de la population russe n'est pas à sous-estimer, tout comme l'appareil de propagande du régime qui permet de maintenir un vif sentiment obsidional et discréditer toute contestation. Car, si elles peuvent éventuellement démontrer les errances de certains leaders, les sanctions internationales ne créent pas pour autant les conditions d'émergence d'une alternative politique dans des pays où l'opposition est souvent inaudible.

Quant aux objectifs politiques de ces sanctions, le constat est également mitigé[314]. En février 2015, la sous-secrétaire américaine à la politique de Défense, Christine Wormuth, a reconnu que les sanctions imposées à la Russie n'avaient eu qu'un effet limité sur son implication dans le conflit en Ukraine[315]. De même, les sanctions n'ont pas empêché les forces armées russes de se projeter en Syrie, d'y mener une campagne militaire de plusieurs mois, pour faire du Kremlin l'acteur principal de la (potentielle) résolution du conflit.

[314] Une évaluation détaillée est proposée par le Geneva International Sanctions Network : « The new deterrent ? International sanctions against Russia over the Ukraine crisis », octobre 2016, https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Report_The_%20New_%20Deterrent.pdf

[315] Nick Simeone, « Sanctions having a mixed effect on Russia, officials say », *DoD News*, 25 février 2015, http://www.defense.gov/News-Article-View/Article/604170/sanctions-having-a-mixed-effect-on-russia-officials-say