

# SANCTIONS ÉCONOMIQUES: ARME MIRACLE OU ÉCHEC?

On n'a jamais imposé autant de sanctions économiques que depuis la fin de la guerre froide. Simultanément, la question de savoir si elles sont vraiment efficaces est sujette à controverse. La réalité est qu'il y a, entre paroles et armes, peu d'alternatives aux sanctions économiques pour inciter les acteurs internationaux à changer de comportement. C'est pourquoi les sanctions resteront un composant important de la panoplie d'instruments de la politique étrangère et de sécurité de la communauté internationale. Le débat visant à déterminer quand l'imposition de sanctions économiques est judicieuse et comment il faut façonner le régime de sanctions gagne de l'importance sur cette toile de fond.



Reuters / Pool New

*L'imposition d'un régime de sanctions est complexe: inspection d'un cargo dans le golfe Persique, 2003.*

On appelle les années 1990 la «décennie des sanctions». A la fin de la guerre froide et après la maîtrise du blocus de l'ONU, le Conseil de sécurité a édicté de plus en plus souvent, en se basant sur l'art. 41 de la charte onusienne, des mesures économiques répressives pour sanctionner un comportement indésirable d'acteurs internationaux sans recourir immédiatement à des moyens militaires. Les sanctions contre l'Irak après l'annexion du Koweït ont constitué le prélude en 1990. D'autres sanctions de l'ONU sont venues s'y ajouter en succession rapide, comme par exemple contre la Yougoslavie, la Libye, le Liberia, la Somalie, le Cambodge, Haïti, le Rwanda, la Sierra Leone ou l'Afghanistan. Les sanctions de l'ONU s'accompagnaient souvent d'autres mesures d'Etats individuels ou d'organisations

régionales. L'éventail des objectifs poursuivis était large: l'annulation de l'agression territoriale, le rétablissement de gouvernements démocratiquement légitimés, la fin de guerres civiles, la protection des droits de l'homme, la lutte anti-terrorisme ou le désarmement et la renonciation aux armes de destruction massive.

Le bilan de la décennie des sanctions est mitigé avec, d'une part, une majorité de cas où les objectifs déclarés par la communauté internationale n'ont pas pu être atteints par des sanctions économiques et, d'autre part, des succès isolés, comme par exemple en Afrique du Sud, en Libye et en Indonésie. Les partisans de sanctions ont dû reconnaître que des sanctions efficaces sur le plan économique ne le sont pas for-

cément aussi sur le plan politique. A cela est venu s'ajouter le fait que des sanctions complètes sont souvent associées à des conséquences non intentionnelles mais radicales pour la population civile, sans amener pour autant les dictateurs à changer leur comportement dans les Etats concernés. Les sanctions contre l'Irak ont par exemple entraîné, en combinaison avec le détournement des moyens existants par le régime irakien, une grave détérioration du ravitaillement pour la population générale. Mais la catastrophe humanitaire résultante n'a pas non plus pu inciter Saddam Hussein à faire machine arrière.

Les expériences négatives faites avec des sanctions complètes ont donné naissance au concept de sanctions ciblées ou intelligentes (*smart/targeted sanctions*). Les sanctions ciblées se concentrent sur des domaines économiques spécifiques (p. ex. secteur financier, secteur pétrolier et gazier, certains biens) et sont dirigées contre des personnes, organisations ou entreprises choisies. L'objectif est de prendre en cible des groupes de personnes importants au niveau décisionnel, de minimiser les répercussions négatives sur la population civile et de rendre les sanctions aussi efficaces que possible. Mais même les sanctions «intelligentes» ne sont pas la panacée, comme l'ont prouvé les expériences des dernières années. La question de savoir si les sanctions fonctionnent et, dans l'affirmative, dans quelles conditions types elles fonctionnent continue de faire l'objet d'intenses discussions.

## Le débat sur les sanctions

Les sanctions économiques poursuivent des objectifs politiques par des moyens économiques. Elles interrompent dans ce but les relations commerciales et financières normales. On peut définir les sanctions économiques comme des restrictions discriminatoires de l'importation ou de l'exportation de marchandises, de technologie, de capital ou de services vis-à-vis d'un pays ou d'un groupe de pays dans le but d'inciter, pour des raisons politiques, les destinataires des sanctions à un certain comportement. Les initiateurs des sanctions peuvent être des organisations internationales comme l'ONU, des associations comme l'Union européenne (UE) ou même des Etats individuels.

L'opinion selon laquelle les sanctions économiques ne fonctionnent en fin de compte pas a été longtemps dominante. Les sceptiques considéraient comme illusoire l'espoir de pouvoir influencer au moyen de mesures économiques le calcul coûts-utilité d'Etats et causer un changement de comportement politique des gouvernements concernés. Ils critiquaient le fait que les sanctions économiques ne peuvent être mises en œuvre que difficilement et sont faciles à contourner, qu'elles déclenchent souvent dans le pays concerné une solidarisation avec les gouvernements (*rally around the flag*) et que des effets économiques entraînent rarement un revirement de la pensée politique, mais qu'ils peuvent, dans le pire des cas, avoir pour conséquence une indépendance économique de l'Etat sanctionné. Ces voix pessimistes se sont vues confortées dans leur raisonnement par de nombreux exemples où les sanctions économiques n'avaient pas eu d'effets démontrables sur le comportement des Etats concernés.

Les partisans de sanctions soulignent que des mesures économiques répressives pourraient très bien être efficaces si elles étaient mises en œuvre correctement par les politiciens. Ils arguent que la seule raison pour laquelle le bilan tiré jusqu'à présent est aussi négatif est parce que les sanctions économiques ont souvent été réalisées de manière insuffisante et poursuivaient trop souvent des objectifs peu réalistes. Selon une revendication centrale, il faut aussi fixer soigneusement les objectifs et calibrer les mesures de manière correspondante pour que les sanctions puissent être efficaces. Les partisans placent de grands espoirs dans l'application des sanctions ciblées. Ils recommandent en

### Quand les sanctions économiques sont-elles efficaces?

- 1) Les représentations de ce que peuvent obtenir les sanctions doivent être réalistes et les objectifs doivent être formulés de manière correspondante.
- 2) Les sanctions présentent un maximum d'efficacité si elles sont dirigées contre des partenaires commerciaux proches et des Etats «amis».
- 3) Les régimes autocratiques sont moins influençables par des sanctions que les démocraties.
- 4) Des sanctions massives et brutales ont tendance à présenter une perspective de succès plus élevée que les sanctions graduelles.
- 5) Un nombre plus élevé d'Etats imposant des sanctions ne signifie pas obligatoirement une perspective de succès plus élevée des sanctions. Un trop grand nombre d'opposants aux sanctions réduit cependant les perspectives de succès.
- 6) La sélection ciblée de mesures d'accompagnement peut augmenter l'efficacité des sanctions.
- 7) Il faut tenir compte comme il se doit des coûts de politique intérieure associés aux sanctions pour les initiateurs des sanctions.

Source: Hufbauer, Gary C./Schott, Jeffrey J./Elliott, Kimberly Ann/Oegg, Barbara. *Economic Sanctions Reconsidered*. 3e édition. Washington D.C.: PIIE, 2009.

outre de coupler une stratégie de sanction à des stimulants positifs et de poursuivre ainsi une politique de «la carotte et du bâton». Même les représentants de la vision optimiste des sanctions économiques invoquent des exemples où les sanctions ont au minimum contribué à causer un changement de comportement politique dans un Etat sanctionné.

Les voix qui attirent l'attention sur le fait que les sanctions économiques n'ont pas toujours pour objectif un changement de comportement de l'Etat sanctionné indiquent une dimension supplémentaire dans ce débat. Elles postulent que le caractère symbolique de ces mesures est dans certains cas un facteur primordial pour des raisons de politique intérieure ou étrangère. L'imposition de sanctions peut donc déjà avoir pour les initiateurs l'effet positif souhaité si elle répond à des attentes en matière de politique intérieure et étrangère et si un gouvernement peut se présenter comme capable de prendre des décisions et de diriger, même si les mesures prises restent sans effet en ce qui concerne le pays ciblé. On citera comme exemple les réactions occidentales à la défaite du mouvement démocratique en Chine en 1989.

Il faut donc évaluer de manière différenciée le succès des sanctions, qui dépend de manière décisive des critères appliqués. Toute analyse doit absolument faire la distinction entre l'effet (économique) des sanctions et leur efficacité (concernant l'atteinte des objectifs politiques).

### Résultats empiriques

Bon nombre d'études ont essayé de répondre empiriquement à la question du succès des sanctions économiques. L'un

des travaux de recherche les plus connus s'est appuyé sur l'analyse de 174 études de cas. Les auteurs sont arrivés à la conclusion que l'imposition de sanctions économiques peut être au moins qualifiée de réussite partielle dans environ 34 % des cas évalués. Ils définissaient comme succès la satisfaction (partielle) par l'Etat sanctionné des revendications citées par les initiateurs des sanctions.

Les auteurs ont réfuté avec véhémence l'idée que les sanctions économiques ne fonctionnent pas. Ils ont en outre réparti les résultats selon divers critères et ont entre autres prouvé que des objectifs de sanction restreints (p. ex. la libération de prisonniers politiques) présentaient un taux de succès nettement plus élevé que des intentions plus ambitieuses (p. ex. un changement de régime ou l'arrêt d'interventions militaires). Ils ont en outre tiré de leurs résultats la conclusion que les Etats sanctionnés étaient davantage disposés à changer de comportement s'ils avaient entretenu auparavant de bonnes relations avec les initiateurs des sanctions car les coûts économiques et diplomatiques potentiels étaient plus élevés dans ces cas-là. Les auteurs ont déduit de leurs résultats sept recommandations (cf. encadré).

Ce type d'étude sur le succès des sanctions économiques est entaché de problèmes méthodiques. On a par exemple reproché à l'étude citée de définir trop étroitement le succès en faisant disparaître l'éventuel caractère symbolique de l'imposition de sanctions et en se basant sur une sélection de cas dénaturée puisqu'elle n'inclut pas de cas où des menaces de sanctions avaient déjà entraîné l'effet souhaité. Ce type de travail de recherche est toutefois essentiel car le débat consistant à détermi-

ner si et dans quelles conditions des sanctions peuvent avoir du succès ne revêt pas (seulement) une importance académique mais revêt aussi une importance politique extrême comme le montre l'exemple de l'Iran.

### **Iran: la spirale des sanctions tourne**

L'Iran est depuis plusieurs années la cible d'un régime de sanctions qui s'intensifie (cf. analyse CSS n° 43 [☞](#)). Le Conseil de sécurité de l'ONU impose depuis 2006, dans le cadre de quatre tournées de sanctions, des sanctions économiques contre Téhéran, la dernière fois remontant à juin 2010. Les Etats-Unis et l'UE ont édicté des sanctions allant plus loin en été 2010. Ils exigent que Téhéran respecte les résolutions du Conseil de sécurité, renonce à l'enrichissement de l'uranium et au développement d'armes nucléaires et revienne à la table de négociation.

Rien ne laisse présager jusqu'à présent que la pression économique a influencé durablement le processus décisionnel de Téhéran dans la dispute nucléaire. Les observateurs partent certes du principe que les sanctions ont des répercussions sur l'économie iranienne. Mais cet effet ne s'est pas traduit par des succès politiques. Téhéran n'a pas démordu de l'enrichissement de l'uranium et s'est comportée de manière ambivalente face aux offres de négociation. Les sanctions ont donc jusqu'à présent manqué leur but stratégique.

Il y a de nombreuses explications quant à l'échec des sanctions. L'inclusion en particulier de Pékin et de Moscou dans le régime de sanctions de l'ONU a exigé de Washington et Bruxelles une capacité de compromis considérable en ce qui concerne les sanctions proposées, ce qui a édulcoré le régime multilatéral, en a retardé la mise en œuvre et a réduit son efficacité. On doute que les mesures unilatérales des Etats-Unis et de l'UE puissent y changer quoi que ce soit. Les mesures d'incitation que l'on a fait miroiter à Téhéran comme mesures d'accompagnement et qui renfermaient entre autres une adhésion possible de l'Iran à l'OMC ont en outre été jugées insuffisantes par les observateurs. A cela s'ajoute le fait que Téhéran a pu atténuer les répercussions des sanctions par certains ajustements. Elle a en effet pu compenser en partie l'interruption de ses relations commerciales avec les sociétés occidentales en coopérant avec des entreprises d'Etats comme la Chine, la

Russie ou les Emirats arabes unis. Les critiques des sanctions arguent en outre que la pression extérieure croissante fait grandir le soutien politique intérieur en faveur du gouvernement iranien et pourrait ainsi réduire sa capacité de compromis.

Les gouvernements et les analystes ont du mal à expliquer le manque de volonté de coopération de Téhéran mais ont encore plus de mal à répondre à la question de savoir comment la communauté internationale doit gérer le manque de succès des sanctions. La suggestion de resserrer la vis et d'édicter des mesures économiques complètes contre le secteur énergétique iranien, qui génère environ 80% des revenus du gouvernement iranien, gagne du terrain. Ce n'est pas étonnant, d'autant plus que des options alternatives comme un coup militaire préventif ou l'encouragement des forces de l'opposition en vue d'établir un nouveau gouvernement coopératif dans la dispute nucléaire sont considérées comme trop risquées pour différentes raisons. Mais on considère avec scepticisme la probabilité qu'une nouvelle intensification des sanctions déclenche un rapide retournement d'opinion de Téhéran dans la dispute nucléaire.

### **L'intégration stratégique comme critère de succès**

Face à des cas difficiles comme l'Iran, de nombreuses recommandations ont été formulées quant à la forme idéale des sanctions pour augmenter leurs chances de succès. Même s'il est difficile d'émettre des énoncés en bloc, un consensus s'ébauche à certains points de vue. Premièrement, il faut clairement définir et prioriser les objectifs des sanctions économiques. Un régime de sanctions doit être conçu différemment en fonction de son champ d'application intrinsèque, de son degré d'engagement multilatéral et de son mode d'implémentation – que l'on s'efforce d'obtenir un changement du comportement politique, un endiguement du potentiel de dégâts d'un Etat ou la déstabilisation d'un régime. Deuxièmement, les sanctions doivent faire partie d'une stratégie globale et s'accompagner d'autres mesures pouvant par exemple être des incitations positives, des initiatives diplomatiques ou une menace de violence militaire. Troisièmement, les initiateurs des sanctions doivent eux aussi anticiper d'éventuelles répercussions économiques, politiques et humanitaires

des sanctions dans le pays ciblé et préparer ainsi les défis associés.

Des analystes objectifs soulignent qu'il n'y a aucune garantie de succès pour les sanctions, même si l'on suit toutes les recommandations. Il s'agit en fin de compte toujours de cas individuels spécifiques soumis à leurs propres lois. A cela vient s'ajouter le fait que des facteurs comme la situation économique mondiale ou les réalités de politique intérieure, susceptibles d'être déterminants pour la réussite des sanctions, sont souvent hors de portée de l'influence des initiateurs des sanctions.

Les sanctions économiques ne sont pas une arme miracle. Leur taux de succès laisse à désirer. Elles sont associées à des coûts pour toutes les parties impliquées. Leur popularité persistante dans la politique s'explique surtout par le fait que les alternatives sont souvent liées à des risques et coûts encore plus élevés. Les sanctions resteront par conséquent un composant important de la panoplie d'instruments de la politique étrangère et de sécurité des organisations internationales et des Etats. Il convient de poursuivre les efforts entamés afin de les rendre aussi efficaces que possible.

### **La Suisse et les sanctions économiques**

Pendant des décennies, le Conseil fédéral a été d'avis qu'une participation de la Suisse aux sanctions économiques était incompatible avec la politique de neutralité suisse. C'est l'une des raisons principales pour lesquelles la Suisse a renoncé à adhérer à l'ONU à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Pendant la guerre froide, la Suisse a cependant manié l'interdiction d'imposer des sanctions avec pragmatisme. C'est ainsi qu'elle s'est jointe de facto à l'embargo économique de l'Ouest contre les Etats du bloc soviétique en 1951.

La Suisse a fait volte-face en 1990 quant à sa pratique en matière de sanctions. Le Conseil fédéral a en effet abandonné le concept d'incompatibilité fondamentale de la neutralité avec une participation aux sanctions et s'est joint de façon «autonome» aux sanctions économiques de l'ONU contre l'Irak. Dans le rapport sur la politique extérieure de 1993, il a décidé de ne plus, pour des raisons de solidarité, appliquer le droit de neutralité face aux

**«Pour la Suisse, les questions les plus épineuses se posent au niveau des sanctions en dehors de l'ONU.»**

sanctions économiques de grande envergure de l'ONU et de réaliser les sanctions correspondantes de manière autonome. Depuis son adhésion à l'ONU en 2002, la Suisse est tenue de participer aux décisions correspondantes du Conseil de sécurité. Sur le plan diplomatique, la Suisse s'est en outre engagée au développement de sanctions intelligentes (*smart sanctions*) dans le domaine financier.

Pour la Suisse, les questions les plus épineuses se posent aujourd'hui au niveau des sanctions en dehors de l'ONU. Elle a participé pour la première fois en 1998 aux sanctions unilatérales de l'UE contre la Yougoslavie. La Suisse préfère cependant en principe les mesures harmonisées dans le contexte onusien. Le Conseil fédéral poursuit aussi cette politique en ce qui concerne la question de savoir si la Suisse doit participer aux mesures de l'UE et des Etats-Unis qui dépassent les sanctions de l'ONU. La Suisse doit se positionner ici de manière autonome au cœur des tensions, entre sa grande solidarité avec les Etats occidentaux et son rôle de bâtisseuse potentielle de ponts avec accès privilégié au gouvernement iranien. La quantité de pression exercée par les Etats-Unis et l'UE sur la Suisse pour qu'elle se joigne aux sanctions supplémentaires dépendra de manière décisive de l'aptitude de Berne à empêcher que la Suisse ne devienne la plaque tournante d'opérations de contournement.

**I** Editeur responsable: Daniel Trachsler  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

**I** Commande d'analyses et abonnement gratuit: [www.ssn.ethz.ch](http://www.ssn.ethz.ch)

## Parus précédemment

- N° 84: La Force africaine en attente
- N° 83: Sanctions économiques: arme miracle ou échec?
- N° 82: Les services de renseignement contraints à la réforme
- N° 81: Politique européenne de la Suisse: où conduit la voie bilatérale?
- N° 80: Privatisation de la sécurité: limites de l'externalisation militaire
- N° 79: Démocratisation après les conflits: pièges de l'influence extérieure
- N° 78: Drones: applications militaires et débats politiques
- N° 77: Affaire libyenne: bilan de la gestion de la crise par la Suisse
- N° 76: Sécurité énergétique: les marchés du gaz naturel en mutation
- N° 75: Le service militaire obligatoire en comparaison européenne
- N° 74: Politique nucléaire américaine: un changement modéré
- N° 73: L'Inde: une puissance émergente placée devant de grands défis
- N° 72: Réforme du Conseil de sécurité: un noeud gordien?
- N° 71: Cyberguerre: concept, état d'avancement et limites
- N° 70: Le Yémen: lutte difficile contre le terrorisme
- N° 69: La politique énergétique de l'UE face à de grands défis
- N° 68: Finlande: gestion de crises et défense territoriale
- N° 67: Engagements de l'armée à l'étranger: bilan et options
- N° 66: L'Organisation de coopération de Shanghai: signification pour l'occident
- N° 65: La crise du TNP: avant la conférence d'examen de 2010
- N° 64: Politique de défense britannique: pression réformiste
- N° 63: Promotion civile de la paix: potentiel et limites
- N° 62: Communication du risque: utilité pour la politique de sécurité
- N° 61: Politique extérieure de la Suisse 2009: Etat des lieux
- N° 60: La résilience: un concept pour la gestion des catastrophes et crises
- N° 59: Iran: Crise interne et marge de manoeuvre des états occidentaux
- N° 58: Prix du pétrole et géopolitique: les gagnants et les perdants
- N° 57: Le nucléaire gagne du terrain: le risque de prolifération
- N° 56: Le voisinage oriental de l'Europe entre influence russe et ancrage à l'Ouest
- N° 55: Opération Atalante: piraterie et politique de sécurité de la Suisse
- N° 54: Alliance de contradictions: l'OTAN après le sommet anniversaire
- N° 53: Désarmement atomique: l'Amérique et la Russie reprennent les négociations
- N° 52: Prospective stratégique: anticipation et capacité d'agir
- N° 51: Afghanistan: nouvelle stratégie et nombreuses questions
- N° 50: Rapport sur la politique de sécurité: points cruciaux et débats
- N° 49: Le conflit au Proche-Orient après la guerre de Gaza
- N° 48: Lutte antiterrorisme: bilan intermédiaire
- N° 47: Pakistan: partenaire de sécurité et foyer de crise
- N° 46: Livre blanc: nouvelle stratégie de sécurité nationale de la France
- N° 45: L'importance croissante des acteurs civils dans les conflits violents
- N° 44: Politique étrangère suisse: nouvelles orientations
- N° 43: Le conflit nucléaire iranien: état d'avancement et options
- N° 42: Une approche globale dans la gestion internationale des crises
- N° 41: Politique extérieure américaine sous Bush: bilan et perspectives
- N° 40: Sécurité et développement: entre convergence et concurrence
- N° 39: Crise du Caucase: épreuve pour la Russie et l'Occident
- N° 38: Importance stratégique croissante de l'Afrique
- N° 37: Politique européenne de la Suisse: le bilatéralisme – solution permanente?
- N° 36: La sécurité énergétique en Europe: état et perspectives
- N° 35: Politique suisse au Proche-Orient: ambitieuse et controversée
- N° 34: Opérations d'information: tendances et controverses
- N° 33: Lézardes sous la fondation: l'OTAN après le sommet de Bucarest
- N° 32: Open Source Intelligence: nouveau paradigme du renseignement?
- N° 31: Secteur européen de l'armement: l'Etat sera obligé de s'adapter
- N° 30: Gestion des risques et politique de sécurité
- N° 29: L'indépendance contestée du Kosovo
- N° 28: La PESD après le Traité de Lisbonne
- N° 27: Tendances stratégiques actuelles
- N° 26: Changement climatique et politique de sécurité