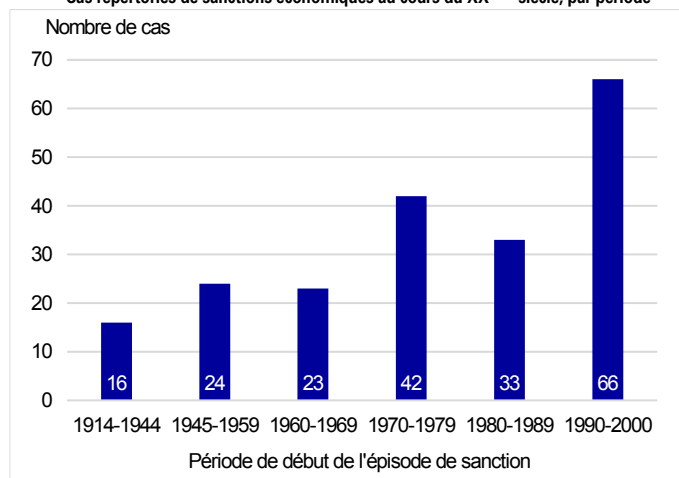


Sanctions économiques : quelles leçons à la lumière des expériences passées et récentes ?

- Le recours aux sanctions économiques comme instrument diplomatique est loin d'être récent. L'étude de référence publiée par Hufbauer, Schott et Elliott en 2007, répertorie ainsi plus de 200 cas de régimes de sanctions mis en place depuis le début du 20^{ème} siècle. Encore récemment, les sanctions prises à l'encontre de la Russie ou la levée à venir des sanctions contre l'Iran montrent l'actualité du sujet.
- La littérature empirique demeure toutefois partagée sur le bilan des sanctions économiques : la singularité de chaque épisode de sanctions (par le type de mesures mise en œuvre, par la nature de l'objectif politique visé, ou encore par la coalition des pays émetteurs) rend en effet une analyse comparative particulièrement complexe.
- Un second facteur de complexité réside dans l'articulation entre deux objectifs distincts qui doivent être assignés à chaque régime de sanctions, à savoir un objectif politique final et un objectif économique intermédiaire par lequel s'exerce la pression sur le pays cible.
- L'efficacité des sanctions suppose, dès lors, que l'objectif économique intermédiaire qui est poursuivi soit bien défini et ait une réelle capacité à infléchir une position politique.
- À partir d'une analyse des mécanismes microéconomiques et macroéconomiques en jeu, ce numéro de Trésor-Éco propose un certain nombre de principes permettant d'une part d'améliorer les chances de succès et, par conséquent, l'efficacité des politiques de sanctions et d'autre part de minimiser le coût économique induit pour les pays émetteurs. *In fine*, l'amélioration de l'instrument des sanctions permet également d'en renforcer la crédibilité.

Cas répertoriés de sanctions économiques au cours du XX^{ème} siècle, par période



Source : Gary C. Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly A. Elliott, (2007), "Economic sanctions reconsidered".

1. Quelles formes prennent les sanctions économiques ?

Dans la littérature économique, la sanction économique se comprend comme l'**application de mesures restrictives de nature économique** imposées par un ou plusieurs États (pays émetteurs) à l'encontre d'un autre État -ou d'un groupe d'individus de cet État- dont la politique est jugée antagoniste (pays cible), dans le **but d'en affecter le bien-être et/ou les ressources économiques**. L'objectif ultime est alors d'obtenir, **par la pression économique** exercée sur cet État, un changement de politique (étrangère ou intérieure).

La complexité de l'analyse des sanctions économiques tient largement dans la singularité de chaque cas, qui diffère selon plusieurs dimensions au premier rang desquelles :

1.1 La nature de l'objectif politique poursuivi et l'éventuel usage concomitant de la force

L'objectif politique poursuivi peut être plus ou moins ambitieux, du règlement d'un simple différend commercial jusqu'à un changement de régime politique. Lorsque les objectifs fixés ont été très ambitieux, des actions militaires (ou des opérations des forces ou services spéciaux) ont souvent accompagné les sanctions économiques (cf. tableau 1). Sur la période récente, les sanctions économiques sont en revanche davantage utilisées de façon autonome (60 % des cas avant 1960 contre plus de 85 % depuis).

Tableau 1 : typologie des sanctions économiques par nature de l'objectif politique

| Nature de l'objectif politique | | Cas de sanctions accompagnées d'opérations militaires | Cas de sanctions économiques seules | Total |
|---------------------------------|--|---|-------------------------------------|------------|
| Objectif de portée modeste | Règlement d'un litige commercial | 0 | 9 | 9 |
| | Libération d'otages, demandes d'extraditions | 2 | 6 | 8 |
| Objectif de portée mesurée | Amélioration de la situation des droits de l'Homme | 2 | 19 | 21 |
| | Autres cas (sûreté nucléaire,...) | 4 | 22 | 26 |
| Objectif relativement ambitieux | Reconnaissance/non reconnaissance d'un État | 4 | 6 | 10 |
| | Non-prolifération nucléaire | 6 | 12 | 18 |
| | Diminution des capacités militaires | 1 | 4 | 5 |
| | Démocratisation du pays cible | 1 | 16 | 17 |
| | Autres cas (blocus de Berlin,...) | 6 | 5 | 11 |
| Objectif très ambitieux | Arrêt d'une guerre civile | 4 | 3 | 7 |
| | Abandon d'une intervention militaire | 6 | 13 | 19 |
| | Règlement de conflits territoriaux | 4 | 2 | 6 |
| | Contribution à une victoire militaire | 7 | 0 | 7 |
| | Changement de régime politique | 21 | 19 | 40 |
| Total | | 68 | 136 | 204 |

Source : auteurs à partir de Hufbauer, Schott et Elliott (HSE par la suite), 2007.

1.2 La nature de l'outil de sanctions mis en œuvre

De natures extrêmement diverses, les sanctions économiques peuvent être classées en 3 grandes catégories :

- i) **les mesures individuelles**, comme les interdictions de voyager et le gel des avoirs, sont des sanctions ciblées qui ont pour but de restreindre les capacités de déplacement et de financement de personnes physiques ou morales. Le gel des avoirs est le levier principal de la sanction individuelle et la mesure clé d'un régime de sanctions mis en place en réaction aux détournements de fonds appartenant à un État (avoirs mal acquis).
- ii) **les mesures de restriction commerciales** : ces restrictions peuvent concerner aussi bien les exportations du pays cible (visant alors à limiter les recettes en devises, par exemple *via* des restrictions aux exportations de matières premières) que les exportations du pays émetteur vers le pays cible (visant par exemple à empêcher l'acquisition d'armements, de technologies spécifiques ou à renchérir le coût d'approvisionnement pour certains biens). Dans ce dernier cas de restrictions aux exportations du pays émetteur, la sanction présente le double inconvénient d'exposer les exportateurs des pays émetteurs à des pertes de chiffre d'affaire et de voir sa portée affaiblie par les éventuelles substitutions auprès d'autres fournisseurs (pays n'appliquant pas les sanctions), avec,

dans ce dernier cas, des pertes de part de marché. Les mesures de restriction commerciales peuvent s'appliquer à un ou plusieurs secteurs (énergie, biens de luxe...) voire être généralisées à un embargo total.

- iii) **les restrictions de nature financière** : ces dernières peuvent être extrêmement complexes et, le cas échéant, le choix de la mesure adoptée dépendra du degré de développement de la sphère financière du pays cible. Certaines d'entre elles peuvent avoir une portée très large lorsqu'elles sont appliquées par un groupe de pays jouant un rôle central dans le système financier international. Quatre sous-catégories de mesures financières peuvent être définies :
 - **les restrictions aux financements du pays cible** (financement bancaire, financement de marché, aides bilatérales, crédits multilatéraux...). De telles mesures peuvent contraindre les capacités d'investissement, renchérir les coûts de financement et exercer une pression sur la balance des paiements ;
 - **les restrictions aux investissements directs** : ce type de mesure peut viser aussi bien des implantations dans le pays cible que des implantations d'entreprises du pays cible dans les pays émetteurs ;
 - **les restrictions (ou contrôle) relatives aux transactions bancaires** : par exemple des restrictions sur

l'utilisation d'une devise, sur l'accès au réseau interbancaire de paiements SWIFT ou l'interdiction d'assistance financière en lien avec les équipements sous embargo, ou l'interdiction de nouer des relations de correspondance bancaire ; de telles mesures, qui certes entravent le système financier du pays visé, peuvent avoir des effets indésirables très forts sur le commerce légitime ;

- **Le « gel » d'une ou plusieurs banques** : mesure de

portée très large si elle affecte une grande partie du secteur bancaire, elle peut conduire à interdire les relations d'affaires en principe autorisées (c'est-à-dire dont ni le sous-jacent commercial, ni les contreparties ne sont visés par une restriction) si elle est étendue à un gel de la banque centrale ; elle se traduit alors par un embargo général sur les exportations, y compris dans ses aspects humanitaires (accès aux médicaments, ...).

Encadré 1 : Deux cas types : le régime d'apartheid en Afrique du Sud et le conflit entre la Russie et le Kazakhstan sur le droit des minorités (1993-1995)

a/ Les sanctions adoptées à l'encontre de l'Afrique du Sud, visant à mettre fin à la politique d'apartheid, ont été en vigueur sur une très longue période (entre 1963 et 1994). L'Organisation des Nations Unies, les États-Unis et les pays européens, du Commonwealth, de l'Organisation des Pays Arabes Exportateurs de Pétrole ont adopté des mesures restrictives relativement nombreuses et diverses (embargo sur les ventes d'armes, les exportations de charbon sud-africain, boycott des manifestations sportives,...) dont une des plus significatives a été l'embargo décidé par les pays arabes exportateurs de pétrole (en 1973) sur les ventes de pétrole à l'Afrique du Sud, embargo soutenu par une recommandation de l'ONU en 1977.

Toutefois, l'Iran a refusé d'appliquer cette mesure et est devenu le principal fournisseur de pétrole de l'Afrique du Sud, qui a conduit une stratégie de constitution de stocks coûteuse. En dépit de ce surcoût, le caractère non universel de la mesure (il a suffi qu'un seul pays ne l'applique pas) a permis le contournement de cet embargo.

b/ Au début des années 1990, la Russie a adopté des sanctions économiques contre le Kazakhstan avec pour double objectif d'y obtenir une participation plus importante dans la gestion des ressources extractives et de renforcer les droits des minorités russes. Exploitant sa situation de monopole sur le réseau de pipelines en CEI, la Russie a limité les quantités de pétrole et de gaz kazakhstanais pouvant transiter par ce réseau. Cette mesure, au coût potentiellement très élevé pour son économie (près de 5 points de PIB par an selon les évaluations de HSE), a conduit le Kazakhstan à accepter des concessions relatives aux deux revendications russes.

1.3 La coalition des pays émetteurs et leurs liens économiques avec le pays cible

Le périmètre des pays émetteurs et l'intégration commerciale et financière avec le pays cible sont des paramètres clés. Dans la très grande majorité des cas, les sanctions ont été prises de manière unilatérale (seulement 27 cas de sanctions adoptées par l'ONU ou auparavant la SDN). Or le

critère d'universalité constitue un élément important pour assurer le maximum d'efficacité d'un régime de sanctions. À noter que les sanctions ont été historiquement très largement mises en œuvre par des pays ou coalitions de démocraties occidentales (sur les 204 régimes de sanctions répertoriés par HSE, 134 ont été adoptés par des pays de l'OCDE).

2. Par quels canaux économiques les sanctions agissent-elles sur le pays cible ?

a) Compte tenu de la grande diversité du champ des mesures de sanctions, les mécanismes économiques à l'œuvre sont extrêmement variés. **L'effet d'un grand nombre d'entre elles ne s'appréhende qu'au niveau micro-économique** (interdiction de voyager, gel d'avoirs pour des individus ou des sociétés, embargo sur les exportations vers le pays cible d'une technologie bien ciblée, restriction pour les investissements directs dans certains secteurs, prohibition de l'assistance technique, et même interdiction de la vente d'armements ou gel d'une banque). Leur évaluation nécessite donc une analyse fine au cas par cas.

b) **Les sanctions économiques qui ont un impact réel d'ordre macroéconomique sont essentiellement les sanctions qui permettent d'affaiblir significativement la balance des paiements du pays cible.** Plus précisément, seules les restrictions de grande ampleur au financement du pays cible (affectant négativement le compte de capital et/ou se transmettant sur le coût de financement du pays cible) et les embargos commerciaux sur les exportations du pays cible relevant de secteurs clés de son économie (affectant négativement la balance commerciale) auront potentiellement des effets puissants sur la balance des paiements. Autrement dit, une politique de sanctions visant une efficacité économique maximale **doit nécessairement traiter de**

manière asymétrique les flux de financement et les flux commerciaux, en ciblant les flux qui contribuent à la hausse des réserves du pays cible (flux de financement vers le pays cible et flux d'exportation du pays cible). Enfin, il est clair que le canal commercial sera d'autant plus puissant que l'intégration commerciale du pays cible avec les pays émetteurs est élevée et que les sanctions sont mises en œuvre par un grand nombre de pays émetteurs. À noter cependant qu'un embargo sur les exportations de matière première du pays cible peut avoir un effet important sur le prix de cette matière première si le pays cible est un fournisseur majeur d'un oligopole pour le bien concerné. L'effet macroéconomique négatif sur les pays cibles *via* cet effet prix des matières premières peut dans certains cas de figure être très important, voire même trop important pour qu'une telle sanction puisse être sérieusement envisagée.

c) **In fine, le choc induit sur la balance des paiements se transmettra aux autres agrégats macroéconomiques, dont le PIB et le budget.** L'effet négatif sur le PIB d'une détérioration de la balance courante sera *a priori* plus élevé (avec un effet direct de 1 pour 1 sur le PIB avant ajustement et bouclage macroéconomique) que l'effet négatif sur le compte de capital provenant d'une interruption des financements pour un montant équivalent. L'effet négatif d'un tarissement des finance-

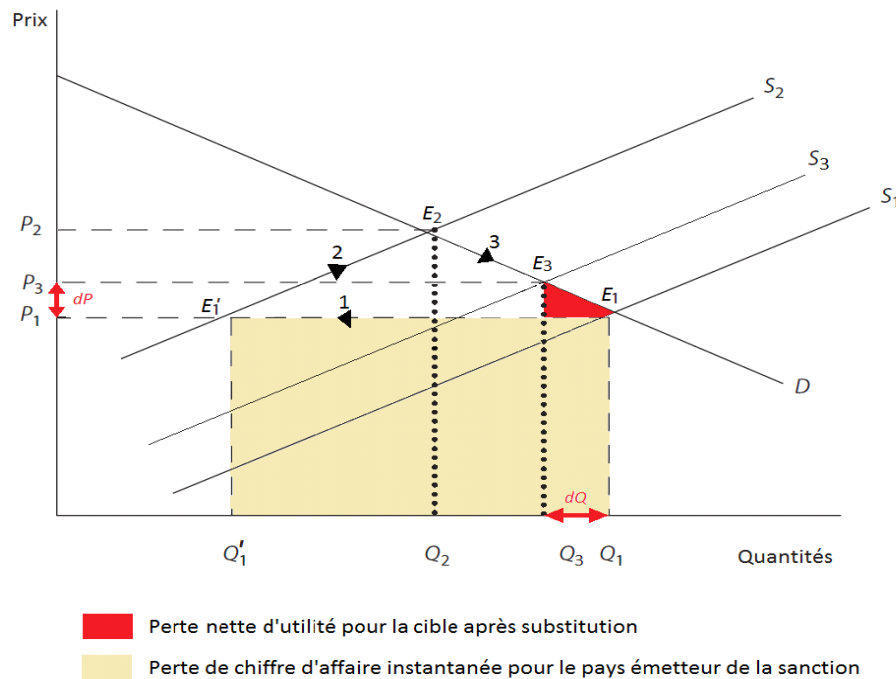
ments se fera ressentir *via* une baisse des capacités d'investissement (dont l'intensité dépendra de l'orientation de ces financements entre consommation, formation de capital et achats d'actifs) et une hausse du coût de financement (dont l'intensité dépendra de la capacité à trouver des financements alternatifs).

Si la baisse des réserves induite par les sanctions est suffisamment forte, elle se traduira par de fortes pressions sur le taux de change et par une hausse des coûts de financement *via* une dégradation du risque pays (à noter que cette dégradation peut avoir en retour un effet négatif sur le pays émetteur, surtout si celui-ci est un créiteur net important du pays cible).

d) **Contrairement à cette intuition théorique, les embargos commerciaux ont très souvent visé les propres exportations du pays émetteur** (soit de manière isolée, soit en imposant un embargo global). Si cette approche peut avoir une certaine logique lorsqu'elle vise à priver le pays sanctionné de certains moyens d'action ou de ressources stratégiques pour son

économie, le canal de transmission de tels embargos sera beaucoup plus indirect et *a priori* moins pénalisant pour le pays cible : pas de pertes de réserves et pas d'effet négatif à court terme sur le PIB, si ce n'est dans des cas où l'effet sur l'inflation serait très important. L'effet sur le PIB ne pourrait intervenir qu'à plus long terme si l'embargo commercial empêchait le développement d'une industrie clé dans le pays. Cela suppose toutefois de faibles possibilités de substitution auprès d'autres pays n'appliquant pas les sanctions pour les biens ou services sous embargo (soit parce que le bien est uniquement produit par les pays émetteurs, soit parce que les sanctions ont une portée universelle). Le graphique 1 illustre le caractère transitoire de la perte potentielle de bien-être dans le cas où de telles substitutions s'opèrent. Enfin, de telles sanctions présentent l'inconvénient majeur d'avoir un effet négatif direct sur les exportations des pays émetteurs (et donc une perte de bien-être potentiellement plus élevée pour le pays émetteur).

Graphique 1 : effet dynamique sur le bien-être du pays cible d'une restriction sur ses importations



Source : auteurs.

Commentaires : L'équilibre initial entre offre et demande d'un bien (E_1) sur le marché du pays cible correspond à la vente par ses fournisseurs (dont le pays émetteur) d'une quantité Q_1 de bien à un prix P_1 . Lors de l'entrée en vigueur de la sanction « restriction sur les importations par le pays cible », la quantité fournie au pays cible diminue jusqu'à Q_1' . Ce retrait d'un fournisseur entraîne un mouvement de la courbe d'offre de S_1 vers S_2 . Lorsque l'émetteur de la sanction n'est pas en situation de monopole ou que la sanction n'est pas universelle, la cible peut se tourner vers des fournisseurs alternatifs (profitant d'un plus grand pouvoir de marché) ou des biens produits localement à un coût plus élevé pour obtenir une quantité supérieure Q_2 de bien à un prix P_2 . À moyen terme, l'offre adressée au pays cible s'ajuste (équilibre en E_3) avec l'entrée sur le marché de nouveaux producteurs ou l'adaptation des facteurs de production pour profiter des opportunités liées au départ du pays émetteur. Le degré d'ajustement dépend de la substituabilité du bien (si la substituabilité est totale, S_3 se superpose à S_1). Ainsi, l'impact réel sur le bien-être du pays cible de la sanction est la perte nette, représentée en rouge, qui traduit la baisse des quantités et la hausse des prix de chaque unité de bien (dP). Pour le pays émetteur, la perte de chiffre d'affaire est représentée par le rectangle coloré, perte qui peut être réduite par d'éventuelles réexportations sur des marchés alternatifs. Cette perte de marché peut potentiellement se traduire par une perte de bien-être supérieure à celle subie par le pays cible.

Encadré 2 : revue de la littérature sur l'efficacité des sanctions

L'efficacité des sanctions économiques demeure un sujet controversé dans la littérature économique. Dans les années 1970, le consensus semblait considérer les sanctions de nature économique comme un outil nettement moins efficace que le recours à une action militaire. Des études de cas visant à être les plus exhaustives possibles ont été initiées par Hufbauer, Schott et Elliott (HSE) et enrichies progressivement (en 1985, 1990 et 2007). Dans leur dernière étude, les auteurs concluent à un taux d'efficacité des sanctions relativement élevé, de l'ordre de 34 %.

Si le travail de HSE a pu servir de référence par la taille de l'échantillon utilisé (204 cas de sanctions) et par le nombre de variables étudiées, la méthodologie adoptée a été l'objet de critiques fortes de Robert Pape : (*Why Economic Sanctions Do Not Work*, 1997). Les critiques de Pape sont de quatre ordres :

- Dans certains cas, l'objectif politique assigné à la sanction économique n'aurait pas été atteint (par exemple, l'Égypte a *in fine* refusé le contrôle international du Canal de Suez en dépit des sanctions imposées par le Royaume Uni, la France et les États Unis) ;
- Dans de nombreux autres cas la causalité entre atteinte de l'objectif politique et recours à la sanction économique n'est pas établie (par exemple, la méthodologie HSE conduit à considérer que les sanctions économiques ont apporté une contribution décisive dans la victoire des Alliés contre l'Allemagne en 1945 ou encore dans le renversement d'Allende en 1973). En réalité, selon Pape, c'est souvent l'usage de la force qui se serait avéré décisif et aurait pallié l'échec des sanctions ;
- Le mode d'évaluation de la réussite est extrêmement fruste et combine de manière arbitraire la réalisation de l'objectif politique et le degré de contribution de la sanction (simple multiplication de deux notes, sur une échelle de 1 à 4, relatives à chacune de ces composantes) ;
- Pape considère qu'il faut exclure du champ de l'analyse les simples différends commerciaux (pour lesquels le taux de réussite est bien plus élevé).

En reconsidérant le travail de HSE, Pape aboutit à un taux de succès d'à peine 4 %. Si ses critiques apparaissent dans l'ensemble justifiées, Pape applique toutefois une approche maximaliste sur le plan de la causalité (en cas de doute, les sanctions ne sont pas considérées comme ayant contribué au succès). En adoptant une approche intermédiaire sur cette question de la causalité, à savoir *i)* ne pas considérer comme un succès des sanctions économiques un épisode pour lequel une action militaire ou une guérilla interne ont été les contributions décisives à l'atteinte de l'objectif politique, mais *ii)* en comptabilisant comme succès les épisodes pour lesquels la sanction économique a exercé une pression majeure, le taux de succès obtenu sur la même base de données s'établit à 17,5 % (*cf.* tableau 2). En excluant les cas de différends commerciaux, le taux de réussite est plus faible, à 16 %.

Une étude récente du Targeted Sanctions Consortium (*Evaluating the Impacts and Effectiveness of UN Targeted Sanctions*, 2012) analyse 56 épisodes de sanctions prises par l'ONU entre 1992 et 2012. Trois critères d'efficacité sont définis, à savoir, du plus au moins ambitieux: *i)* obtenir une modification des choix politiques de la cible, *ii)* contraindre la cible dans ses actions et *iii)* stigmatiser la cible. Sur cet échantillon, les auteurs concluent que les sanctions sont plus efficaces pour stigmatiser un pays (taux de succès de 43 %) et pour en contraindre les champs d'action (42 %), que pour obtenir réellement un changement de politique (taux de succès de 13 %). Le taux de succès est également nettement plus élevé lorsque l'objectif politique des sanctions est modeste. Par ailleurs, dans 55% des cas étudiés, l'emploi de la force militaire est venu en accompagnement de la sanction (les auteurs soulignent donc que l'interprétation des ratios de succès se fait en termes de corrélation et non de causalité).

3. Comment améliorer le dispositif des sanctions ?

3.1 Le choix des instruments peut être affiné

a) La plupart des études sur l'efficacité des sanctions ne tiennent compte que très partiellement de la nature de la sanction utilisée ou encore du rapport relatif de la mesure économique avec l'objectif politique final assigné. Or, l'efficacité d'une sanction et ses chances de succès doivent théoriquement dépendre très fortement de la pertinence de la sanction, pertinence qui peut être évaluée selon plusieurs dimensions (coût infligé au pays cible, coût induit pour le pays émetteur, intensité relative de la sanction, possibilité de contournement de la mesure, ambition de l'objectif politique,...). Il est alors probablement plus judicieux d'évaluer un taux de succès des sanctions **conditionnellement** à un certain nombre de paramètres clés, plutôt qu'un taux de succès brut global qui laisserait à penser que les types de sanctions sont équivalents.

Conformément à cette hypothèse, le tableau 2 confirme que le choix de l'instrument influe nettement sur les chances de succès d'une politique de sanctions. En particulier les faits stylisés suivants apparaissent :

- Les régimes de sanction qui affichent le taux de succès le plus élevé sont ceux dont la mesure principale vise un

secteur exportateur clé du pays cible (à noter que pour que l'impact négatif sur les pays émetteurs soit minimisé, la substitution de ces biens ou secteurs visés doit être aisée) ;

- En revanche, les sanctions qui visent à exercer une pression économique *via* une restriction des exportations du pays émetteur vers le pays cible apparaissent comme les moins efficaces ; le recours relativement fréquent à de telles mesures (33 cas répertoriés, hors fournitures d'armes) suggère que les possibilités de substitution par d'autres fournisseurs ont pu être sous-estimées, comme le montre le cas de l'Afrique du Sud. Par ailleurs, l'universalité -toujours difficile à obtenir- est nettement plus cruciale pour les sanctions visant les exportations **vers** le pays cible que pour les sanctions visant les exportations **du** pays cible. Dans le premier cas de figure, les réussites enregistrées ont concerné pour l'essentiel des restrictions sur la fourniture d'uranium (pour lesquels les fournisseurs sont en oligopole) en vue de restreindre les possibilités de réexportation de matières nucléaires. Cela confirme le présupposé théorique que ce type de sanctions devrait se limiter à des produits très peu substituables pour avoir un impact notable ;
- Les restrictions au financement peuvent être efficaces, si la dépendance financière du pays cible soit à l'aide

reçue soit au crédit externe est forte; en revanche, sur cet échantillon, les mesures du type gel d'avoirs ou restrictions aux investissements utilisées comme mesures principales n'ont pas été couronnées de succès ;

- Multiplier le nombre de mesures restrictives n'est pas un gage d'efficacité; l'application conjointe de restrictions à l'exportation et aussi à l'importation, ainsi que de restrictions financières, n'accroît pas les probabilités de succès et a souvent été le symptôme d'un régime mal calibré (cas des sanctions prises par la SDN contre l'Italie après son attaque de l'Abysinie en 1934).
- b) L'adéquation entre l'objectif politique final et l'objectif intermédiaire économique recherché suppose que :
- Ces deux objectifs soient clairement définis (c'est généralement le cas pour l'objectif politique, l'objectif éco-

nomique recherché est très rarement déterminé avec précision) ;

- La définition de l'objectif économique repose sur une analyse des vulnérabilités du pays cible et une anticipation d'éventuels contournements (par exemple, les sanctions infligées contre les Khmers rouges en 1992 sur les exportations de bois au Cambodge ont été inopérantes du fait de la contrebande) ;
- L'intensité de la sanction et la pression économique exercée soient en adéquation avec l'ambition politique affichée vis-à-vis du pays cible. Le taux de réussite des sanctions le plus élevé est ainsi observé lorsque le coût infligé par les sanctions apparaît comme élevé au regard de la demande politique (cf. sanction Russie contre Kazakhstan).

Tableau 2 : taux de réussite des sanctions en fonction de l'instrument utilisé

| Restrictions visant essentiellement... | Mesure principale portant sur... | Nombre de cas (dont menace) | Nombre de succès (dont menace) | Taux de succès |
|--|--|-----------------------------|--------------------------------|----------------|
| Les importations du pays cible | Fourniture de matières premières ou technologies nucléaires en lien avec l'objectif de non-prolifération | 12 (2) | 3 (1) | 25 % |
| | Embargos sectoriels d'importations du pays cible | 21 | 1 | 5 % |
| Aide militaire ou vente d'armes | | 19 | 1 | 5 % |
| Les exportations du pays cible | Des biens ou services très spécifiques (marchés publics, ..) | 6 (1) | 2 (1) | 33 % |
| | Des barrières commerciales (tarifaires et autres) | 6 (1) | 1 | 17 % |
| | Une des principales ressources à l'export (hydrocarbures, ...) | 13 (1) | 7 (1) | 54 % |
| | Toutes les exportations ou contrainte large d'accès au marché | 7 | 4 | 57 % |
| L'ensemble des échanges commerciaux | Embargo total en période de guerre | 9 | 0 | 0 % |
| | Autres cas d'embargo à portée large /blocus | 16 | 3 | 19 % |
| | Autres mesures touchant les importations et exportations | 7 | 1 | 14 % |
| Les flux financiers | Aides financières bilatérales et/ou aides/crédits multilatéraux d'ampleur modeste | 21 (2) | 1 | 5 % |
| | Aides financières bilatérales et/ou aides/crédits multilatéraux de grande ampleur | 41 (1) | 9 (1) | 22 % |
| | Financement en dollars (pour achat de pétrole) | 1 | 1 | 100 % |
| | Autres (gel d'avoirs, expropriations, restriction d'investissement, interruption des paiements) | 8 | 0 | 0 % |
| Combinaison large de mesures commerciales et financières | | 12 (3) | 1 | 8 % |
| Cas atypiques | Loi anti-boycott, expulsion de travailleurs migrants... | 5 | 1 | 20 % |
| Total | | 204 (11) | 36 (4) | 18 % |

Source : estimation des auteurs à partir de la base de HSE(2007).

NB : Le taux de succès est évalué à partir des informations figurant dans de la base de données HSE en appliquant les critères suivants : une sanction est considérée comme une réussite si :

- L'objectif politique est largement atteint et dans la durée.
- La causalité peut être attribuée essentiellement aux sanctions économiques.
- Enfin, dans les cas où la contribution de la sanction économique apparaît comme incertaine mais probable, le choix a été fait (contrairement à la méthodologie de Pape) de considérer l'épisode comme un succès.

Sur les 70 cas initialement répertoriés comme succès par HSE, seuls 36 cas remplissent les critères précédents. Dans 25 cas, le facteur principal permettant d'atteindre l'objectif politique serait autre (facteurs internes, pressions militaires ou diplomatiques, coup d'Etat organisé par le pays émetteur,...). Dans 9 cas, l'objectif n'a pas été atteint dans la durée ou n'a été atteint que très partiellement.

Tableau 3 : taux de réussite des sanctions en fonction du degré d'ambition de l'objectif politique

| Objectif politique | Cas | Succès | Taux |
|--------------------|-----|--------|------|
| de portée modeste | 17 | 11 | 65 % |
| de portée mesurée | 47 | 11 | 23 % |
| ambitieux | 61 | 10 | 16 % |
| très ambitieux | 79 | 4 | 5 % |

Source : estimations des auteurs à partir de la base de HSE (2007).

3.2 Le coût induit pour le (ou les) pays émetteur (s) peut être réduit

Les expériences passées montrent aussi que, parfois, le coût induit sur les économies des pays adoptant la sanction a été inutilement élevé. En particulier, trois facteurs concourent à accroître ce coût :

- Un choix inapproprié de l'instrument : *i)* soit par l'absence de prise en compte des externalités de certaines mesures sur le commerce (typiquement, le gel du secteur bancaire affecte les flux de commerce légitime dans les deux sens) ; *ii)* soit par volonté de choisir une sanction symbolique. Ainsi, dans 23 cas (sur 119) de sanctions adoptées par les États-Unis, des restrictions sur les crédits export délivrés par l'US EXIM ont été mises en place. Or, le crédit export est d'abord un mécanisme qui bénéficie aux entreprises exportatrices afin de remporter des marchés ;
- L'absence d'universalité ou le fait qu'un nombre insuffisant de pays se rallient au principal pays émetteur. Il s'agit alors de cibler des mesures qui exposent le moins possible au contournement ou à l'effet d'aubaine en faveur des pays ne les appliquant pas ;
- Enfin, les difficultés de mise en œuvre pratique sont souvent sous-estimées et l'incertitude créée par le régime de sanctions, ainsi que les coûts de conformité induits pour les entreprises et les banques peuvent générer des phénomènes de « surconformité » entravant le commerce légitime. Parmi ces facteurs on peut citer les suivants:
 - i) Certains concepts sont définis de manière imprécise ; par exemple, l'utilisation de notions telles que « financements indirects », « mise à disposition indirecte

de ressources économiques », « assistance financière » ou « fonds contrôlés » prêtent à des divergences d'interprétation.

- ii) L'utilisation de notions identiques mais au contour variable d'un régime de sanctions à l'autre rend difficile une application harmonisée des normes et favorise l'application de la norme la plus dure ;
- iii) Le non-respect par certains textes du principe de non-rétroactivité incite les banques à ne pas s'engager dans une action qui risque de devenir illicite à terme. Ainsi, le paiement d'une opération commencée en toute légalité (une exportation peut mettre plusieurs semaines à être exécutée) qui interviendrait après l'entrée en vigueur d'un nouveau régime de sanctions peut être interdit.
- iv) La réglementation peut aboutir à demander aux banques un rôle de contrôle ou de filtre de certaines transactions, notamment pour des régimes de sanctions imposant des embargos sur des biens. Les processus de contrôle peuvent alors s'avérer très coûteux pour les banques, qui peuvent dans certains cas préférer se retirer directement du marché et stopper toute transaction, plutôt que mettre en place ces contrôles trop coûteux. Les sanctions conduisent alors à pénaliser aussi indirectement le commerce légitime.

Une prise en compte systématique de ces facteurs d'incertitude, qui contribuent ou qui amplifient le phénomène de « surconformité », dans le choix des mesures appliquées contre le pays cible doit pouvoir permettre de limiter les effets négatifs induits des sanctions sur le ou les pays émetteurs.

Encadré 3 : Innovation récente en matières de sanctions : le cas des sanctions contre la Russie

Le règlement (UE) N° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014, adoptant des sanctions contre la Russie « eu égard à ses actions déstabilisant la situation en Ukraine », comprend une mesure de nature financière originale et très ciblée : l'article 5 de ce règlement impose en effet des restrictions d'accès au marché des capitaux pour un certain nombre d'entités russes (des établissements financiers publics russes) en prohibant l'achat de titres (actions ou obligations) nouvellement émis et d'une maturité supérieure à 90 jours (maturité ramenée à 30 jours par le règlement UE N°960/2014 adopté le 8 septembre 2014).

Une telle mesure répond dans une large mesure aux critères, mis en avant dans la présente synthèse, d'efficacité pour un moindre coût induit pour le pays émetteur, car elle cumule les caractéristiques suivantes :

- Traite de manière différenciée les flux de financement vers le pays cible des flux de financement par le pays cible ;
- Vise une des principales vulnérabilités de l'économie russe, à savoir le financement en devises à des maturités longues de ses entreprises ;
- S'appuie sur un objectif économique clairement défini : accroître le coût du capital pour les grandes banques publiques russes ;
- Limite le coût induit pour les pays émetteurs à la seule réduction du marché d'émission ;
- N'engendre pas de coût de contrôle par les banques aussi élevé que le suivi des transactions commerciales ;
- Revêt un périmètre, si ce n'est universel, du moins très large compte tenu du fait que les États-Unis ont adapté une mesure similaire et que la demande de titres sur ce marché émane majoritairement des opérateurs européens et américains ;
- Peut être aisément modulée dans sa portée (nombre d'entités visées, maturité...) ;
- Est d'une grande clarté dans sa définition.

4. Conclusion et « bonnes pratiques »

À partir des éléments exposés précédemment, un certain nombre de principes peuvent être proposés dans l'élaboration d'une politique de sanctions. Sept étapes clés peuvent ainsi être dégagées :

- 1/ **Effectuer préalablement à l'adoption d'un régime de sanctions une analyse économique la plus rigoureuse possible des effets de ces sanctions** (vulnérabilité du pays ciblé, interdépendance commer-

ciale, spécificité du marché financier) ; cette analyse doit prendre en compte de manière exhaustive les effets négatifs induits des mesures potentielles pour le pays émetteur (effets directs et effets indirects, par exemple du fait de la dégradation de la situation macroéconomique) et, si possible, les éventuelles contre-mesures que le pays cible peut prendre. Par exemple, si une sanction potentielle vise une exportation de matières premières du pays cible,

mesure *a priori* la plus efficace, il convient d'en évaluer l'éventuel impact négatif sur les prix mondiaux ;

- 2/ **S'assurer que chacun des objectifs, à savoir l'objectif politique final et l'objectif économique intermédiaire, sont bien définis et en adéquation l'un avec l'autre.** En effet, si ce lien apparaît comme trop faible il peut être contre-productif économiquement de se lancer dans une politique de sanctions, aux chances de succès réduites. *A contrario*, si le coût anticipé pour le pays émetteur est trop élevé pour l'économie émettrice, il sera difficile de soutenir dans la durée le régime de sanctions. Une sanction « punitive » n'a de justification économique que si elle vise à dissuader des actions antagonistes futures ;
- 3/ **Limiter le choix des instruments aux mesures les plus efficaces.** En particulier, il s'agit d'éviter trois écueils : *i*) choisir des mesures pour leur aspect symbolique sans engager la moindre analyse de leur efficacité ; *ii*) opter pour un paquet de sanctions avec de nombreuses composantes par souci de pur affichage – l'efficacité d'un régime de sanctions n'étant pas liée au nombre de mesures adoptées ; et *iii*) reproduire à l'identique des mesures de sanctions déjà mises en place précédemment, au seul motif qu'elles figurent dans l'arsenal de mesures à disposition. D'une manière générale, il s'agit d'éviter les mesures qui pénalisent indifféremment les flux commerciaux et financiers **entrant et sortant**, comme par exemple les mesures ciblées sur les transactions bancaires. À noter que l'objectif d'efficacité dans le choix des instruments peut se heurter à une logique de « partage du fardeau » entre États mettant en place des sanctions ;

- 4/ **Rechercher l'universalité dans l'application du régime.** Dans ce cadre, la recherche d'une coalition des pays émetteurs doit conduire à éviter l'existence parmi eux de régimes de sanctions à caractère extra-territorial ;
- 5/ **Anticiper la dynamique de contournement et de sortie de crise du régime de sanctions.** Ainsi, l'inscription d'une clause de *sunset* présente un triple avantage : *i*) donner une perspective à la négociation de la sortie de crise ; *ii*) adapter, le cas échéant, le régime à partir d'un retour d'expérience et *iii*) permettre de renouveler la pression par la menace d'une reconduction des sanctions ;
- 6/ Veiller à une grande rigueur et clarté **dans la rédaction des textes et au respect du principe de sécurité juridique.** Ce principe plaide notamment pour l'inclusion systématique d'une clause de protection des contrats passés. Pour les mesures individuelles, le contour des gels d'avoirs peut être précisé. C'est le cas de la notion de « *mise à disposition indirecte des ressources économiques* » qui laisse une grande marge d'interprétation, et qui aboutit à aller au-delà du but recherché ;
- 7/ **Face à la difficulté d'en anticiper toutes les conséquences, faire une évaluation régulière du régime mis en place**, afin de pouvoir soit en améliorer l'efficacité (en réduisant les possibilités de contournement), soit en corriger les imprécisions ou les coûts inutiles engendrés pour le pays émetteur. Bien entendu, cette flexibilité doit se traduire par un accompagnement des opérateurs pour expliquer les changements intervenus et non par des changements d'orientation récurrents qui ne sont pas compatibles avec le respect de la sécurité juridique due aux opérateurs.

Christian GIANELLA, Magali CESANA, Audrey CEZARD-ASSOUAD, Vincent LE BIEZ, Olivier SALVADOR, Gauthier SCHWEITZER, Carole VACHET

Éditeur :

Ministère des Finances
et des Comptes publics
et Ministère de l'Économie
et de l'Industrie et du Numérique

Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Sandrine Duchêne

Rédacteur en chef :

Jean-Philippe Vincent
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Juillet 2015

n°149. La démographie de taille à bouleverser le modèle économique allemand?
Laure Baquero, Florence Gomez, Laurence Rambert, Nicolas Studer

Mai 2015

n°148. La taxe sur la valeur ajoutée dans l'Union européenne
Jean-Alain Andrivon

n°147. Inégalités, pauvreté et mobilité sociale aux États-Unis : un enjeu économique et social d'envergure
Boris Guannel, Emmanuelle Masson et Werner Perdrizet

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique.