

# Sanctions sectorielles: un outil de la diplomatie coercitive

Les sanctions constituent un instrument central de la politique internationale dans les conflits avec la Russie et l'Iran. Il reste à savoir si les sanctions des secteurs financier et énergétique ont contribué à la percée diplomatique avec l'Iran. Mais on espère qu'elles peuvent faire céder la Russie. Le transfert de l'application des sanctions à d'autres Etats et à l'industrie privée reste politiquement sensible.

Par Mark Daniel Jaeger

Les sanctions jouent toujours un rôle éminent dans la politique internationale. Elles répondent à des violations de normes internationales fondamentales allant des droits de l'homme jusqu'au non-respect des règles sur la non-prolifération des armes de destruction massives. Les sanctions reposent aussi sur l'idée que la pression économique a un effet politique et que ceci influence le calcul des élites politiques.

Depuis le début de ce siècle, les sanctions ciblées (*targeted sanctions*) sont censées minimiser les répercussions sur la population générale – contrairement aux sanctions appliquées dans les années 1990 en Irak (cf. [analyse CSS no 83](#)). Mais les sanctions ont, ces dernières années, connu dans deux conflits géopolitiques une évolution contraire à la pratique établie des mesures ciblées et affectent la totalité des secteurs économiques de l'adversaire géopolitique. Testées d'abord contre l'Iran, les sanctions sectorielles contre les secteurs financier et énergétique sont désormais aussi appliquées à la Russie. Elles ont d'importantes répercussions sur l'économie dans son ensemble. Il reste à déterminer si la nouvelle ouverture au dialogue de l'Iran sous le président Hassan Rohani est due à la pression économique accrue et si ces sanctions conséquentes sont prometteuses contre la Russie.

Que cette nouvelle génération de sanctions sectorielles soit effectivement plus efficace



L'introduction de sanctions sectorielles par les pays occidentaux a eu un impact majeur sur l'économie russe. Maxim Shemetov / Reuters

sur le plan politique ou non, elle suscite des conflits de droit international. L'impact des sanctions sectorielles réside dans le fait qu'elles peuvent aussi forcer des acteurs du marché dans des Etats potentiellement neutres comme la Suisse à les mettre en œuvre. Les sanctions «extraterritoriales» des Etats-Unis se servent de la position du marché américain pour obliger des entreprises étrangères à mettre en œuvre la législation américaine.

## Iran: succès des sanctions?

Lorsque l'on considère les progrès réalisés dans le dialogue autour du programme nucléaire iranien après l'élection de Rohani à la présidence de l'Iran en 2013, il est tentant d'attribuer ce tournant aux sanctions, qui ont été massivement renforcées contre le pays après 2010. Les entretiens entre l'Iran et le P5+1 (les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU et l'Allemagne) ont abouti début avril 2015 à une

entente de principe qui doit déboucher sur un accord d'ici la fin juin 2015. Après des années de confrontation on peut donc parler de percée diplomatique.

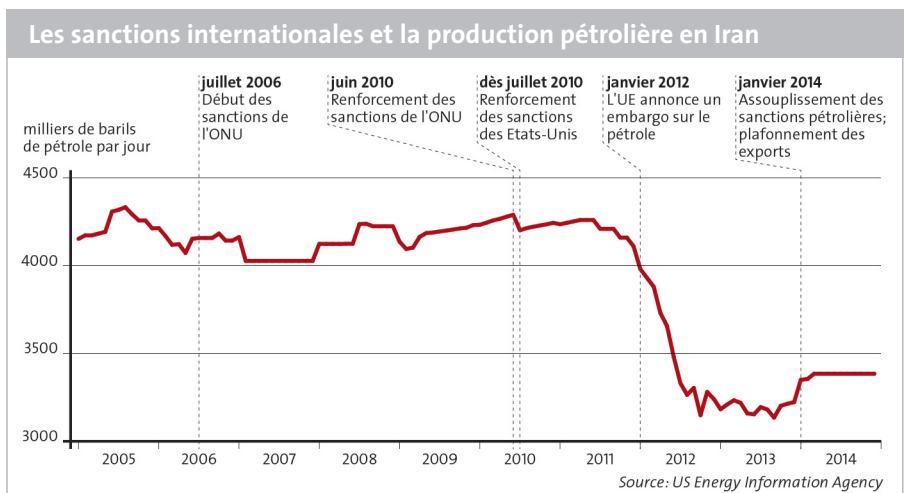
La politique forcée de développement de la technologie nucléaire entre 2005 et 2013, pendant le mandat de Mahmoud Ahmadi-nejad à la tête du gouvernement, enfreignait d'après l'AIEA les engagements de l'Iran au titre du Traité de non-prolifération et a poussé l'ONU à élargir massivement le régime de sanctions existant en 2010. La résolution 1929 du Conseil de sécurité de l'ONU avait pour but d'exclure de fait le pays du système financier international.

Les Etats-Unis, l'UE et la Suisse ont décrété en plus de ces sanctions contraignantes pour tous les Etats membres de l'ONU des sanctions supplémentaires dès 2010. Les sanctions américaines mettent également l'accent sur le secteur financier iranien. Le *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act* (CISADA) sanctionne toute relation commerciale entre institutions financières iraniennes, américaines et internationales. Il est interdit aux institutions iraniennes et aux institutions étrangères qui traitent avec des partenaires iraniens de détenir des comptes correspondants sur le marché américain. Les comptes correspondants sont généralement interdits comme mode de paiement pour les transactions dans le système financier international. En raison du rôle central du dollar américain, ceci est un mécanisme de contrôle efficace. Les Etats-Unis ont déjà frappé d'embargo le

## Les changements de sanctions contre l'Iran vont décidément à l'encontre de la tendance aux sanctions ciblées préférées depuis le début du nouveau millénaire.

secteur énergétique iranien et sanctionné les sociétés étrangères qui s'engageaient commercialement avec l'Iran depuis l'*Iran Libya Sanctions Act* de 1996.

Les Etats-Unis n'ont pas été les seuls à renforcer massivement les sanctions depuis 2010. L'Union européenne et la Suisse ont orchestré une intensification de leurs sanctions. Dans ce contexte, l'UE a étendu ses mesures restrictives au secteur financier, pétrolier et gazier. Déjà assujetties à des exigences élevées, les transactions financières ont été tout à fait interdites en 2012. Les



sanctions existantes ont aussi été intensifiées en Suisse. On a interdit aux banques d'établir de nouvelles relations commerciales avec des banques iraniennes; on a également interdit aux assurances et aux réassurances de conclure des accords avec des personnalités juridiques et certaines personnes physiques. Pour les transactions avec l'industrie pétrolière iranienne une obligation de déclaration a été introduite.

Les sanctions renforcées s'accompagnaient de vastes répercussions économiques, en particulier depuis 2012. La pénurie de dollars a fait s'effondrer le cours de la devise iranienne. Le taux de change par rapport au dollar américain, qui se situait encore à env. 9 500 rials en 2010, est passé à plus de 25 000 rials en 2013. Le taux d'inflation était déjà de 20 pour cent en 2011; il est passé à plus de 40 pour cent en 2013. Les exportations de pétrole dans les pays de l'OCDE ont en outre pratiquement diminué de moitié entre 2012 et 2014; la production, qui se situait à 4.3 millions de barils par jour en 2011, est passée à 3.2 millions fin 2012. L'économie a accusé un recul de plus de 5 pour cent entre 2012 et 2013.

Il est indubitable que les sanctions ont un effet économique considérable. L'une des leçons tirées des sanctions contre l'Irak et de leur effet économique désastreux dans les années 1990 était le passage à des sanctions ciblées contre certaines personnes juridiques et physiques étroitement liées au régime. Un cadre étroit doit si possible minimiser les conséquences économiques pour la population.

Les changements de sanctions contre l'Iran vont décidément à l'encontre de la tendance aux sanctions ciblées peu invasives préférées dans la politique internationale depuis le début du nouveau millénaire. Les sanctions contre l'Iran ont longtemps été considérées comme trop laxistes et ne reposant pas sur une base internationale assez large. Leurs chances de succès suscitaient le scepticisme. Ce qui est nouveau est l'utilisation de sanctions sectorielles systématiques sur un large front international en escomptant des conséquences économiques considérables.

Peu de temps après l'intensification globale des sanctions contre l'Iran, un nouveau gouvernement iranien s'est montré ouvert au dialogue dès l'été 2013. A-t-on fait le bon calcul avec les sanctions sectorielles? L'Iran a-t-il plié grâce à la sanction générale et systématique de la violation du droit international? Il est beaucoup plus difficile d'établir un lien entre l'ouverture au dialogue et donc un changement de calcul du gouvernement sous Rohani que dans le cas des effets économiques immédiats. Le gouvernement précédent suscitait déjà un mécontentement généralisé des années avant l'intensification des sanctions, comme l'a par exemple montré le «mouvement vert» de 2009. Dans le système politique complexe de l'Iran, il y avait aussi, à côté d'une opposition séculaire, des adversaires d'Ahmadi-nejad dans le camp conservateur. Rohani, qui fait partie de cet establishment conservateur, a une politique modérée plus conciliante que son prédécesseur en matière de politique intérieure. Le guide de la révolution iranienne, l'Ayatollah Ali Khamenei, pouvait difficilement être intéressé par une autre polarisation. Le changement

politique de l'Iran peut par conséquent être attribué à d'autres raisons plus importantes. Il se peut que les sanctions aient considérablement soutenu ce changement mais il est peu probable qu'elles l'aient causé.

### Russie: pression par des sanctions?

Une violation du droit international a donné lieu aux sanctions prises par les États-Unis et l'UE à partir de mars 2014 pendant l'escalade de la crise ukrainienne. Les sanctions étaient justifiées par la déstabilisation ciblée d'un pays voisin par la Russie en plus de l'annexion illégale de la Crimée.

À la différence des sanctions prises contre l'Iran, les sanctions prises contre la Russie n'ont pas pu être légitimées par une décision du Conseil de sécurité de l'ONU puisque la Russie possède le droit de veto au Conseil de sécurité. Au-delà de cette circonstance, la politique de sanctions appliquée contre la Russie présente quelques similitudes surprenantes avec celle appliquée contre l'Iran. Fin juillet 2014 les sanctions ont été intensifiées dans deux sens: outre une interdiction d'exporter des armes et des biens à usage double, l'UE et les États-Unis ont spécialement limité l'exportation de technologies pour le secteur éner-

## La politique de sanctions appliquée contre la Russie présente quelques similitudes surprenantes avec celle appliquée contre l'Iran.

gétique exportateur où la haute technologie occidentale n'est pas facile à remplacer. L'accès des banques et groupes russes au système financier international a en outre été fortement restreint. Les institutions financières américaines et les personnes aux États-Unis ne peuvent plus, depuis juillet 2014, entretenir de relations commerciales avec de nombreux grands groupes et banques russes. Par analogie, l'UE a décidé d'exclure les banques publiques russes et d'autres groupes russes du marché des capitaux européen. On a envisagé en plus de ces mesures d'exclure la Russie du système de paiement SWIFT, une démarche qui a rendu beaucoup plus difficile aux institutions financières iraniennes le trafic des paiements depuis 2012.

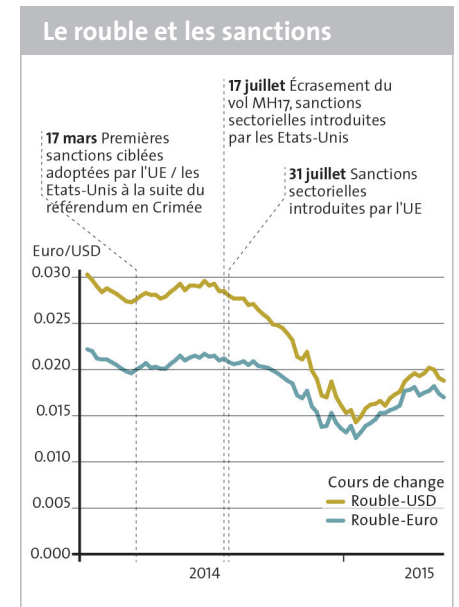
La Suisse a participé pour une bonne part aux démarches de l'UE. D'une part en prenant des mesures pour éviter des activités visant à contourner les sanctions internationales, ce qui concerne depuis avril 2014

les personnes physiques et juridiques du milieu du gouvernement russe. Sont en outre interdites les transactions avec des entités domiciliées en Crimée ou à Sébastopol qui enfreignent les lois ukrainiennes. L'exportation de biens militaires et de biens utilisables sur le plan militaire ou dans l'industrie pétrolière est d'autre part interdite ou assujettie à un devoir de notification depuis août 2014.

Comme c'était déjà le cas pour les sanctions contre l'Iran, les sanctions contre la Russie s'éloignent beaucoup de sanctions ciblées. Bien qu'il ne soit pas sanctionné à un niveau comparable à celui du secteur financier iranien, le secteur financier russe a été mis sous forte pression. La devise russe a perdu depuis la mi-2014 environ la moitié de sa valeur par rapport au dollar américain. Dernièrement, l'inflation a atteint les deux chiffres, un taux directeur élevé grève les perspectives économiques. Ces facteurs constituent une menace pour le secteur financier, puis pour l'économie du pays.

Ceci est d'une grande partie due à la baisse des prix de l'énergie, ce qui signifie pour les groupes et les finances publiques une perte de revenu aiguë. Grâce aux sanctions, l'accès au capital international est largement bloqué. Les sanctions ternissent en outre les perspectives à moyen terme en rendant difficile l'ouverture nécessaire de nouveaux marchés exigeants. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) parle lugubrement dans sa perspective actuelle pour la Russie d'une éventuelle «tempête parfaite».

Malgré une politique de sanctions similaire, les cas de l'Iran et de la Russie sont cependant très différents en ce qui concerne non seulement des aspects matériels superflus comme les aptitudes militaires ou les interdépendances économiques, qui sont toutes deux plus grandes en Russie. Selon la recherche la plus récente en matière de sanctions, différentes constellations de conflit ont une influence considérable sur l'effet des sanctions. La manière dont un pays perçoit un conflit détermine sa volonté de plier. Si les parties comprennent le conflit de manière fondamentalement différente, les sanctions peuvent avoir un effet contre-productif. En Iran, on ne peut pas déceler de perceptions diamétralement opposées du conflit pour le gouvernement d'Ahmadinejad et celui de Rohani. On ne peut pas contester que Rohani évalue de manière nettement plus optimiste que son



prédécesseur les possibilités de coopération avec la communauté internationale – bien que les sanctions aient encore été renforcées après son entrée en fonction.

Face à une ouverture accrue au dialogue de l'Iran et un pragmatisme de Rohani se dresse une perception du conflit fortement polarisée entre l'Occident et la Russie. Le discours russe fait état d'un encerclement par l'Occident, de l'orientation de l'Ukraine vers l'Europe occidentale et de la conviction que les sanctions sont des symptômes d'hégémonie. Il décrit par contre la Crimée comme un territoire russe auquel le référendum de 2014 a conféré son statut historiquement correct. Le gouvernement de Poutine jouit du soutien de la population russe pour son action dans la crise ukrainienne, renforcé par le contrôle des médias. Les développements économiques négatifs ne permettent donc pas d'escompter facilement d'importantes concessions politiques de la Russie. À la différence de l'Iran sous Ahmadinejad, il ne semble pas y avoir actuellement de forte opposition politique plus modérée. Les conséquences possibles d'une chute du gouvernement russe seraient en outre totalement imprévisibles.

### Les sanctions sectorielles et la Suisse

Traditionnellement, la question d'une participation à des sanctions internationales touche le principe de neutralité de la politique étrangère suisse. Depuis la fin de la guerre froide, la Suisse applique solidairement les sanctions de l'ONU et les considère comme compatibles au principe de

neutralité (cf. [analyse CSS no 83](#)). Justifier un refus forfaitaire de sanctions par la neutralité ne serait, dans le meilleur des cas, qu'un moyen simple de prime abord. Si la Suisse voyait dans les politiques iraniennes et russes une violation du droit international et s'abstenait de les sanctionner, cette attitude serait plutôt interprétée comme une approbation que comme un point de vue neutre.

Mais on pourrait aussi concevoir des raisons pragmatiques relevant de la politique étrangère pour justifier une abstention. En raison de sa politique autonome, la Suisse peut souvent jouer un rôle de médiateur international. Elle pourrait ainsi mieux servir la diplomatie internationale qu'en adoptant catégoriquement des sanctions. Le Conseil fédéral doit trouver le juste milieu entre des principes importants de la politique étrangère suisse.

Les sanctions sectorielles contre l'Iran et la Russie revêtent cependant une nouvelle ampleur. Les sanctions financières utilisées restreignent effectivement les possibilités de la Suisse de se soustraire à une participation, même si elle le préférerait politiquement. Les Etats-Unis ont, en particulier après 9/11, considérablement accru leurs capacités de sanctions financières extraterritoriales dans le cadre du USA Patriot Act. Des Etats entiers peuvent entre-temps être déclarés *Jurisdiction of Primary Money Laundering Concern*, comme c'est arrivé avec l'Iran. Toutes les transactions financières sont alors interdites.

L'*Office of Foreign Assets Control* (OFAC) sert d'organe de mise en œuvre aux Etats-Unis. Son bras long atteint aussi des institutions financières étrangères qui ont besoin d'accéder au marché financier américain et sont, dans cette participation, assujetties à la juridiction américaine. Cette constellation constitue la base de l'application et de l'imposition de sanctions extraterritoriales et concerne aussi les groupes

financiers suisses. Cela engendre pour eux une grande pression à la conformité. Un noyautage, ou ne fût-ce que la violation de l'obligation de diligence, entraîne des risques considérables et des pénalités graves. Prenons par exemple l'action contre BNP Paribas. La banque a payé en 2014, dans le cadre d'un règlement, 8.9 milliards de dollars et les opérations de compensation en dollars dans le commerce pétrolier et gazier lui ont en outre été interdites pendant un an. Aussi le Credit Suisse a été affecté dans le contexte de l'Iran et a payé en 2009 plus d'un demi-milliard de dollars dans le cadre d'un règlement.

Les sanctions financières extraterritoriales sont imposables systématiquement. Après avoir «fait leurs preuves» contre l'Iran, les sanctions financières constituent aussi un instrument politique populaire contre la Russie. La Suisse soutient ici les sanctions internationales; il y a pour l'industrie financière nationale des exigences selon le droit suisse. Cela n'a pas toujours été le cas en ce qui concerne l'Iran. Les sanctions extrater-

## Les sanctions financières constituent pour leurs initiateurs un instrument pratique.

ritoriales des Etats-Unis ont longtemps été des sanctions unilatérales. Selon le droit international, l'idée d'une responsabilité de tiers dans un conflit est en contradiction avec le droit des pays neutres et de leurs citoyens à des relations commerciales avec des parties à un conflit. Tant qu'il y a un consensus entre la Suisse et les Etats-Unis dans l'imposition des sanctions, cela ne pose pas de problème. S'il n'y a pas de consensus, les sanctions financières extraterritoriales représentent une violation de la souveraineté. L'UE y a réagi et interdit explicitement à ses acteurs économiques de se plier à des sanctions extraterritoriales unilatérales.

### Embûches des sanctions

L'utilisation croissante de sanctions sectorielles représente un abandon des sanctions

ciblées qui cherchaient à minimiser les répercussions sur la population. Les sanctions contre les secteurs financier et énergétique s'avèrent être des instruments efficaces assortis d'un effet économique considérable. Les sanctions financières constituent simultanément pour leurs initiateurs un instrument pratique: la mise en œuvre et la réalisation des restrictions incombent surtout à des groupes financiers internationaux. Seule l'absence de fondement dans le droit international pourrait encore revenir en boomerang et les sanctions financières extraterritoriales pourraient alors devenir fatales.

Un classement de l'efficacité politique des sanctions exige que l'on réfléchisse à leurs buts. Dans le conflit avec l'Iran et avec la Russie, il s'agit pour les initiateurs de sanctionner une violation des normes du droit international. Les sanctions atteignent ce but que les Etats plient ou non dans le conflit. Les sanctions contre l'Iran ont en outre déjà atteint un autre but: l'endiguement. Elles ont en effet contribué à freiner le programme nucléaire iranien.

La question de l'avenir inclut donc aussi celle des sanctions dans les cas concrets. Le scepticisme est de rigueur ici. Une entente avec l'Iran dans les négociations actuelles n'entraînera pas automatiquement la fin des sanctions. Elles ne sont pas toutes axées contre le programme nucléaire; certaines sont aussi dirigées contre des violations des droits de l'homme et des représailles politiques. Les majorités actuelles au Congrès américain ne sont en outre pas des partisans inconditionnels de la politique étrangère du président Barack Obama. Une percée diplomatique est une condition nécessaire mais pas suffisante à la fin des sanctions.

**Dr Mark Daniel Jaeger** était jusqu'à fin mars 2015 Researcher au Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich. Il est entre autres l'auteur de [Coercion, Risk, and Danger: The Construction of Sanctions and Securitization of International Conflict](#) (2014).

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri  
Traduction: Consultra; Relecture: Livio Pignoni  
Layout et graphiques: Miriam Dahinden  
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Téléchargement et abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Parus précédemment:

**Yémen: révolution et intervention saoudite** No 175  
**Le «fer de lance» de l'OTAN** No 174  
**La réduction des risques de catastrophes après Sendai** No 173  
**La Russie de Poutine et la sécurité européenne** No 172  
**Politique spatiale: en route vers de nouvelles sphères** No 171  
**Les Balkans occidentaux entre Europe et Russie** No 170