

Société d'Histoire Générale et d'Histoire Diplomatique

ACTES DU COLLOQUE 2023

Rôle et bilan des sanctions internationales : un débat nécessaire

AVANT-PROPOS

La Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique (SHGHD) a réuni le 28 mars 2023 un colloque consacré à la question suivante : « Rôle et bilan des sanctions internationales : un débat nécessaire ».

Elle a à cœur de remercier le Professeur Corvol, président de la Fondation Singer-Polignac, et le conseil d'administration de celle-ci d'avoir apporté généreusement leur concours à l'organisation de ce colloque.

L'ensemble de ce colloque - qui a duré quelque huit heures - est consultable en vidéo sur le site Internet de la Fondation Singer-Polignac (www.singer-polignac.org/).

La transcription des propos tenus durant ce colloque est consultable en libre accès sur le site Internet de la SHGHD (<https://histoire-diplomatique.org>).

La Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique autorise la reproduction partielle de ces actes à la condition que la source des textes reproduits soit citée sous la forme suivante :

« extraits des actes du colloque de la Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique en date du 28 mars 2023 ».

Toute correspondance concernant les actes du colloque doit être adressée à :

Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique
33, rue du Faubourg Saint-Honoré, 75008 Paris
histoirediplomatique@gmail.com

Frédéric Baleine du Laurens
Secrétaire général de la SHGHD

SOMMAIRE

Pages 4 et 5 : Ouverture du colloque par M. Gabriel de Broglie

Pages 6 à 15 : Les sanctions : légitimité internationale, souverainetés nationales et ordre mondial, par M. Pierre Sellal

Pages 16 à 24 : Les leçons de l'échec de la SDN et des ambitions déçues des Nations unies – De la Guerre froide à la crise ukrainienne : succès et limites, par le Professeur Georges-Henri Soutou

Pages 25 à 31 : Les fondements juridiques des différents régimes de sanctions par M. Diego Colas

Pages 32 à 54 : Ambitions et difficultés de la mise en œuvre par les gouvernements et rôle des entreprises : extraterritorialité, sanctions secondaires. Table ronde modérée par Mme Johanna Bouyé avec la participation de MM. Philippe Varin, Olivier Attias et Mme Aude Londero

Pages 55 à 62 : Quelle efficacité et quelles difficultés dans la mise en œuvre ? Les enjeux de la mise en œuvre des sanctions par les moyens nationaux et internationaux - L'exemple de la non-prolifération, Iran, Corée du Nord et PSI, par l'Amiral Guillaud

Pages 63 à 85 : Les sanctions sont-elles devenues par défaut l'arme privilégiée des Occidentaux ? Table ronde modérée par M. Bernard Miyet avec la participation de M. Patrick Allard, Mme Elvire Fabry, M. Jean Félix-Paganon et Mme Noëlle Lenoir

Pages 86 à 102 : Sanctions et ordre international : quelles conséquences de la crise ukrainienne ? Table ronde modérée par M. Benoît d'Aboville, avec la participation de Mme Sylvie Bermann et M. Philippe Trainar

Pages 103 à 112 : Conclusions du colloque par Mme Nicole Gnesotto et M. Hubert Védrine - Conclusions modérées par M. Stanislas de Laboulaye

Page 113 : Comité d'organisation

Pages 114 à 120 : Biographies des organisateurs et des intervenants.

Ouverture du colloque par M. Gabriel de Broglie
Président de la Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique

Mesdames, Messieurs,

Chers amis de la Fondation Singer-Polignac,

Chers membres de la Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique,

Que vous soyez présents dans ce magnifique salon ou que nous soyons en contact par Internet,

Je vous souhaite la bienvenue et je déclare ouvert notre colloque.

Permettez-moi tout d'abord de saluer et de remercier cordialement le Professeur CORVOL qui préside la Fondation Singer-Polignac et qui, avec l'accord de son conseil d'administration, permet à la Société d'histoire diplomatique de se réunir dans d'excellentes conditions en ce lieu prestigieux. Je tiens à remercier particulièrement M. Gilbert GUILLAUME, l'illustre président de la Cour internationale de Justice, dont les conseils bienveillants nous ont considérablement aidés dans notre projet.

Je me dois de remercier également l'Ambassadeur Pierre Sellal qui, en dépit de ses nombreuses et très hautes responsabilités, a bien voulu, avec ses collaborateurs, nous apporter son constant soutien.

Il s'agit là du 17ème colloque que monte depuis 1990 la Société d'histoire diplomatique avec la Fondation Singer-Polignac pour nourrir une réflexion approfondie sur de grandes questions diplomatiques contemporaines. Le rythme biennal de ces colloques que nous avons traditionnellement respecté depuis une trentaine d'années fut interrompu par la pandémie et le confinement auquel elle nous a contraints. Mais dès que cela fut possible, nous n'avons pas tardé à préparer ce colloque-ci et je dois souligner que c'est à l'automne 2021 que nous avons choisi d'explorer le thème des « sanctions internationales », c'est à dire longtemps avant le déclenchement, en février 2022, de l'invasion russe en Ukraine.

Mais les événements dramatiques auxquels nous assistons depuis un an nous ont conduits à adapter avec imagination notre approche du sujet choisi. En particulier, tout en restant très attentifs aux leçons de l'Histoire et du Droit international, nous avons cherché résolument à recueillir le témoignage et l'expertise de hauts

responsables qui, dans les domaines de la production économique, des échanges financiers, du droit de propriété, de la circulation des personnes, des transports internationaux mais aussi en matière militaire, sont aujourd'hui confrontés à la mise en œuvre de sanctions qui ont été conçues et édictées loin d'eux. Leurs expériences, leur « vécu » enrichiront notre réflexion sur cette pratique devenue presque universelle des « sanctions » dans les relations internationales, là où l'on ne veut plus parler de guerre et de conflits armés.

Nous avons également souhaité que notre attention se porte sur des effets inattendus, parfois contre-productifs ou non désirés et parfois même cruels de certaines de ces sanctions internationales.

Bref, le colloque qui s'ouvre jette les bases d'un indispensable débat, comme l'indique le titre même de ce colloque : « Rôle et bilan des sanctions internationales : un débat nécessaire ».

Et j'invite l'Ambassadeur Pierre Sellal à prendre la parole pour poser les termes de ce débat.

Monsieur l'Ambassadeur, vous avez la parole !

Les sanctions : légitimité internationale, souverainetés nationales et ordre mondial

par Pierre Sellal

Monsieur le Chancelier,

Monsieur le président Gilbert Guillaume, que je me plais à saluer avec une déférence affectueuse,

Chers collègues ambassadeurs et diplomates,

Messieurs les professeurs et avocats,

Mesdames et Messieurs,

C'est un grand privilège d'ouvrir ce colloque. Cette introduction que Benoît d'Aboville a eu l'amitié de me proposer de faire sera surtout marquée au sceau de la modestie. Je ne suis ni professeur de droit ni historien. Je m'exprimerai avant tout d'un point de vue de diplomate, praticien des politiques de sanctions internationales. Ce colloque, ainsi que l'a dit M. le chancelier, s'ouvre sur un débat nécessaire étant donné ce qu'est aujourd'hui le recours aux sanctions internationales dans la politique étrangère et dans les relations internationales.

Je m'exprime au titre de mes expériences successives sur le sujet. Il y a mon expérience de négociateur des régimes de sanctions internationales au niveau européen. J'ai dû négocier un bon nombre de régimes de sanctions pendant les vingt années que j'ai passées à Bruxelles, dont dix ans comme ambassadeur représentant permanent. Il y a aussi mon expérience d'avoir contribué à la réflexion et à la discussion sur l'utilisation et la pratique des sanctions dans mes fonctions au Quai d'Orsay, en particulier lorsque j'étais directeur de cabinet d'Hubert Védrine, époque alors fertile en sanctions, et plus tard en tant que secrétaire général du ministère.

Une anecdote me revient de l'époque où je travaillais avec Hubert Védrine. Dans le contexte des sanctions vis-à-vis de l'Irak, il avait des discussions avec son excellente amie Madeleine Albright. Elle lui avait expliqué que soixante-huit pays, à des titres divers, étaient alors sous sanction des États-Unis ! Cela montre la pratique américaine en matière de sanctions internationales. Un bon tiers des membres des Nations unies étaient ainsi sous sanction des États-Unis.

Une troisième expérience, plus récente, est celle du cabinet d'avocats auquel je collabore aujourd'hui, très spécialisé ou, en tout cas, très actif dans l'accompagnement des entreprises vis-à-vis des sanctions internationales. Il ne s'agit pas de les faire échapper à l'application des sanctions mais de les accompagner dans la compréhension des sanctions et de l'ajustement qu'elles doivent apporter à leur stratégie et à leurs actions pour s'y conformer.

Cette expérience durant ces cinq dernières années a été aussi intéressante du point de vue de notre sujet. Cette période se distingue en deux sous-périodes. Dans une première sous-période, l'enjeu pour tous les avocats qui accompagnaient et assistaient les entreprises était de leur permettre d'échapper, si possible, aux sanctions américaines vis-à-vis de l'Iran. C'était aussi l'objectif de la diplomatie européenne que d'essayer d'échapper au carcan des sanctions américaines unilatérales et de poursuivre une activité économique en Iran avec, il faut le reconnaître, un succès limité. Des dispositifs ont été mis en place au niveau européen pour essayer d'échapper aux sanctions américaines, que ce soit par le règlement de blocage, sur lequel je reviendrai, ou par la tentative assez vaine de mise en place d'un mécanisme alternatif pour assurer les paiements du commerce avec l'Iran. Ce dispositif a été de facto abandonné par son manque total d'audience et de succès. Dans la deuxième sous-période, tout au contraire, il s'agit de promouvoir l'application la plus générale et la plus universelle possible des sanctions, cette fois vis-à-vis de la Russie à la suite de l'agression russe en Ukraine. Il s'agit là d'un changement complet d'optique. La première époque consistait à essayer de réduire le champ et l'application des sanctions ; et la seconde à militer pour faire en sorte que les sanctions soient d'application aussi générale et aussi universelle que possible.

C'est à la lumière de cette triple expérience que je vais essayer d'évoquer quelques-unes des problématiques autour de cette pratique ou de cet instrument des sanctions internationales. Je parcourrais de cette manière quelques questions qui, chacune, feront l'objet d'approfondissement dans les tables rondes de ce jour.

Une première question se pose. Quels objectifs poursuit-on lorsque l'on impose une sanction à des personnes, des entités, des pays ou une communauté nationale dans son ensemble ?

Il s'agit parfois simplement d'une punition par rapport à un comportement jugé répréhensible. Souvent, cette attitude vise d'abord à satisfaire une pression de l'opinion nationale : « Vous ne faites rien, il faut au moins punir. » C'est ce qui caractérise certaines sanctions individuelles. Cela permet d'avoir une expression de politique étrangère à moindres frais. On peut ranger dans cette catégorie le fait de retirer une invitation à participer à une réunion internationale (participation au

G7 ou au G8, non-participation d'une délégation nationale aux Jeux olympiques). C'est une logique de punition : on exprime une réprobation par un acte unilatéral. Ce n'est pas vraiment de la politique étrangère. C'est une expression morale. La dimension de réponse à l'attente de l'opinion publique nationale est souvent prépondérante.

On va plus loin dans une démarche de politique étrangère lorsqu'un État est sanctionné avec l'objectif de susciter un comportement différent ou de le contraindre à un changement d'attitude. C'est de pratique assez ancienne. Dans le cadre européen, il y a même eu un dispositif, au risque d'un oxymore, de « sanction conventionnelle ». À partir de la 4^e ou 5^e convention de Lomé et, surtout, de la convention de Cotonou, a été introduit un dispositif par lequel l'Union se réservait, en cas de manquements d'un État partenaire ACP, au titre de la convention de Lomé ou de celle de Cotonou en matière de démocratie ou de Droits de l'homme, la possibilité de prendre des sanctions, c'est-à-dire de suspendre le bénéfice d'avantages commerciaux ou financiers prévus dans le cadre de la convention de Lomé. Ce mécanisme date des années 1985-1986. Il est à mi-chemin entre la sanction unilatérale et l'application telle qu'anticipée et prévue d'un accord synallagmatique dans lequel des engagements sont réciproques.

Un échelon supplémentaire dans les objectifs de politique étrangère est atteint quand on vise, par un régime de sanction internationale, à affaiblir de manière structurelle les capacités de l'Etat ciblé, dans une logique d'endiguement ou de privation des moyens pour mener ou poursuivre les politiques ou les pratiques jugées répréhensibles. C'est la politique mise en œuvre depuis plusieurs décennies vis-à-vis de la Corée du Nord. C'est ce qui a été fait, en particulier par les États-Unis, vis-à-vis de l'Iran. C'est ce qui est tenté aujourd'hui vis-à-vis de la Russie.

Ce sont là quelques grandes catégories d'objectifs de la politique et de la pratique des sanctions. Parler d'objectifs amène naturellement à s'interroger sur l'efficacité de ce qui est mis en place à ce titre. Il va de soi que l'efficacité doit être appréciée en fonction de la nature de l'objectif poursuivi.

La punition est efficace en elle-même. Il faut se placer du point de vue de celui qui en est la cible pour savoir s'il est vraiment ébranlé dans ses convictions et ses pratiques. La punition atteint son objectif dès lors qu'elle est décidée.

En revanche, force est de constater que les stratégies, que j'évoquais à l'instant, d'endiguement, qui se caractérisent en règle générale par des embargos plus ou moins étendus et généralisés, se révèlent le plus souvent inefficaces lorsqu'il s'agit de provoquer des changements en profondeur du comportement du pays ciblé. Trente ans de sanctions internationales n'ont pas détourné la Corée du Nord de ses « activités proliférantes » et de ses provocations, notamment par les

expérimentations de missiles balistiques. Le moins que l'on puisse dire est que l'impact de la stratégie d'endiguement fondée sur des sanctions et un embargo quasi complet est resté en deçà de ses ambitions. De même, les sanctions américaines vis-à-vis de l'Iran n'ont pas vraiment ralenti le programme nucléaire et n'ont pas non plus détourné l'Iran de ses pratiques déstabilisatrices dans la région.

Du point de l'efficacité, est souvent évoquée la problématique de la durée d'application des sanctions. La durée n'est pas forcément gage d'efficacité, même si une durée brève prive le plus souvent la sanction de tout impact réel. Au regard de la durée des sanctions applicables à la Corée du Nord, on se rend compte que celle-ci ne suffit pas non plus à asseoir une efficacité.

Monsieur le chancelier, vous évoquiez certains aspects contre-productifs imprévus, non voulus ou pervers des sanctions. Dans le cas des sanctions vis-à-vis de la Russie, on a constaté que le fait que des sanctions soient d'application depuis 2014 dans de nombreux domaines économiques, en particulier les exportations agricoles vers la Russie, a permis à la Russie d'être mieux préparée économiquement à la mise en œuvre des sanctions liées à la guerre en Ukraine. La durée et le renouvellement régulier des sanctions amènent un pays à s'adapter à une nouvelle situation et à se prémunir contre ce qui pouvait l'affaiblir.

Toujours du point de vue de l'appréciation de l'efficacité, est souvent évoquée, à juste titre, la question du nombre de pays qui participent à leur mise en œuvre, avec un horizon idéal qui est une mobilisation quasi complète de la communauté internationale lorsque les sanctions procèdent d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, en principe obligatoire et contraignante pour l'ensemble des membres de l'organisation. L'avantage est une légitimité incontestable, une force juridique contraignante et, en principe, une participation universelle à l'application et à la mise en œuvre des sanctions.

À l'inverse, lorsque les sanctions ne sont que le fait de quelques membres de cette communauté internationale, d'une région, de l'Union européenne ou des États-Unis seuls, se produisent des phénomènes d'évitement, la possibilité pour le pays ciblé de trouver des fournisseurs ou des débouchés alternatifs. Sans même parler de contournements et de fraudes, il va de soi que le système est alors moins efficace. C'est sans doute le débat sur lequel nous reviendrons au cours de cette journée s'agissant des sanctions appliquées à la Russie.

Toutefois, même dans une situation sans universalité des sanctions, mais avec une juxtaposition de sanctions, par exemple, américaines et européennes, occidentales au sens large, comme ce que nous connaissons aujourd'hui avec la Russie, il y a le plus grand intérêt à promouvoir coordination, cohérence, échanges et à veiller

à la bonne articulation des sanctions respectives de manière à en maximiser l'efficacité. Il a été relevé et justement souligné la très grande unité qui semble présider à la manière dont les sanctions contre la Russie ont été définies et mises en œuvre entre les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Union européenne.

Une remarque sur cette unité. Unité ne veut pas dire équivalence dans les effets, l'impact et les conséquences des sanctions prises. Il y a aujourd'hui une très grande coordination et une quasi-identité entre les sanctions américaines et européennes vis-à-vis de la Russie. En revanche, il n'y a pas du tout équivalence dans leurs effets. En termes de coût relatif, nous constatons tous que l'Europe subit un coût beaucoup plus important que celui subi par les États-Unis du fait de l'application de ces sanctions. C'est la rançon des atouts et des supériorités financières, énergétiques et technologiques dont jouissent les États-Unis par rapport à l'Europe. C'est la raison pour laquelle il y a une différence profonde entre l'impact des sanctions, tel que le subissent les États européens, et celui auquel font face les États-Unis. Il a été relevé ainsi que la puissance relative des États-Unis s'est considérablement accrue dans la période récente du fait même de cette guerre et de la mise en œuvre des sanctions.

Le fait qu'à sanction identique en termes de contenu, il y ait des effets économiques profondément différents doit naturellement inciter à certaines réflexions lorsque les Européens sont tentés ou pressés par les États-Unis de suivre ces derniers dans la mise en œuvre de sanctions technologiques vis-à-vis de la Chine. Le sujet sera important dans les mois prochains.

Une autre question se pose surtout au niveau européen et a fait l'objet de plusieurs débats ces derniers mois : l'exigence d'unanimité pour décider de sanctions au niveau européen. Vous connaissez l'origine de cette règle ou de cette coutume. J'emploie le terme de « coutume » parce que la pratique traditionnelle de l'Union européenne en la matière ne s'impose peut être pas absolument en droit. Avec l'unanimité, les sanctions, fussent-elles de nature commerciale, procèdent d'une volonté et d'un objectif de politique étrangère. Dès lors que ces décisions de politique étrangère supposent l'unanimité, cette unanimité précède la décision de mise en place d'un règlement commercial interdisant certaines importations ou exportations.

Cette exigence d'unanimité, dont on fait souvent un obstacle et dont on craint les conséquences pour l'efficacité et l'impact de la politique européenne, n'a que très rarement empêché la prise effective de décisions. C'est ce qui a été constaté lors des discussions qui ont conduit aux dix trains successifs de mesures de sanctions vis-à-vis de la Russie depuis un peu plus d'un an. La plupart de ces régimes de sanctions vis-à-vis de la Russie sont renouvelables tous les six mois pour certains

et de manière annuelle pour d'autres. Même si, tour à tour, l'Italie ou la Hongrie ont menacé de faire obstacle au renouvellement des sanctions, malgré les chantages et les menaces, depuis 2014, il n'y a jamais eu suspension ou interruption de l'application des sanctions. On peut aussi considérer que le fait que les sanctions soient adoptées par consensus, à l'unanimité, est un facteur d'une application plutôt homogène. C'est donc un élément d'efficacité.

J'ai été frappé de constater, dans l'application des sanctions vis-à-vis de la Russie, qu'il y a assez peu de contestations sur la manière dont tel État membre met en œuvre les sanctions. Sans doute y a-t-il ici ou là des défaillances, mais elles sont très limitées. Il pourrait y en aller différemment si les sanctions étaient imposées par une majorité qualifiée à une minorité. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu d'obstacles ou de lenteurs. Chacun sait l'obstruction manifestée depuis un an par la Belgique à des sanctions dans le secteur du diamant. La Hongrie rechigne régulièrement à certaines catégories de sanctions. Une très forte minorité d'États membres, à laquelle la France participe, continue de refuser toute idée de sanction qui concernerait le secteur du nucléaire civil.

Ce débat sur l'unanimité est-il susceptible d'évoluer ? Ce n'est pas impossible. Non pas au titre d'une réflexion générale que nos amis allemands souhaiteraient promouvoir sur l'unanimité en politique étrangère qui devrait selon eux laisser la place à la majorité qualifiée ; mais il pourrait y avoir une discussion à l'occasion de la proposition de règlement dit anti-coercition, proposé par la Commission il y a quelques mois. La négociation, assez difficile, achoppe précisément sur la question de la procédure de prise de décision. L'idée du règlement anti-coercition a émergé à la suite de la réaction chinoise face au renforcement des relations entre les pays baltes et Taïwan. Les Chinois ont réagi à ces initiatives, lettones et lituanienes, me semble-t-il, par un quasi-embargo sur les exportations de ces pays vers la Chine. Se trouve ainsi en discussion à Bruxelles un règlement qui permettrait, dans ce type de situation, pour éviter ce chantage ou cette coercition vis-à-vis de l'Europe dans son ensemble, de prendre des mesures de nature commerciale s'apparentant à des droits antidumping ou à des droits compensateurs anti-subsidiation.

Faut-il faire prévaloir la nature des mesures que l'on prend (les droits de douanes, par exemple) ou bien l'inspiration politique qui les justifie (le comportement du pays cible qui s'est livré à un chantage vis-à-vis de l'Europe) ? Le débat n'est pas tranché. On peut faire prévaloir la nature même des mesures. Depuis toujours, les droits antidumping sont décidés à la majorité qualifiée ou selon des procédures un peu plus compliquées, mais jamais à l'unanimité. Ou bien doit-on considérer que,

s'agissant d'un règlement de nature politique, l'unanimité s'impose ? Le débat est légitime et intéressant.

Une question se pose sur le coût des sanctions et leur impact, au premier chef, le coût pour les entreprises qui en sont devenues à la fois les vecteurs et les cibles : c'est par elles que passe la mise en œuvre des actions de politique étrangère que sont les sanctions et ce sont elles qui sont contraintes de modifier leur modèle économique, de céder leurs actifs, de renoncer à un marché du fait des sanctions. Il y a là un changement considérable par rapport à ce que nous connaissions dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Pendant très longtemps, il était recherché des sanctions qui n'affectent pas directement le commerce ou, en tout cas, les entreprises. J'ai un souvenir du régime de sanctions appliqué à l'Afrique du Sud dans les années quatre-vingt, sorte de régime pionnier au niveau européen. La première couche de sanctions concernait les pièces d'or et n'affectait pas de manière significative la vie des entreprises. Le choix des secteurs économiques sanctionnés à l'époque était présidé par l'absence de dépendances d'importation vis-à-vis de l'Afrique du Sud. L'Europe disposait ainsi en permanence d'alternatives à l'approvisionnement sud-africain.

Aujourd'hui, l'état d'esprit est presque inverse. On s'est rendu compte que l'efficacité résidait dans l'obligation, pour une entreprise, de modifier radicalement son modèle économique, sa présence, ses investissements et ses relations commerciales avec le pays ciblé. De ce fait, il y a une manière de transfert de charges de la politique étrangère vers les entreprises, érigées malgré elles en tant que premières responsables de la mise en œuvre des sanctions.

S'ajoutent deux coefficients. Le premier est la pression des opinions. Elle s'exerce sur la présence en Russie d'entreprises comme Renault, Leroy-Merlin, Auchan, etc. Il y a une autre pression à la tentation, à la propension ou à la *surcompliance* de la part notamment du secteur bancaire et financier qui, pour des raisons réputationnelles et d'exposition aux risques, conjuguent leurs effets pour restreindre encore davantage la marge de manœuvre des entreprises. Dans le travail mené par les avocats en particulier vis-à-vis des entreprises, une part correspond à l'application littérale des textes et une autre correspond nécessairement au souci réputationnel et à cette réalité de la pression de *surcompliance* qui s'exerce sur elles.

Cette *surcompliance* s'est manifestée avec force dans le cas de l'Iran. Beaucoup de transactions relevant d'un commerce licite n'ont pas pu être réalisés tout simplement parce que les financements et les paiements étaient rendus impossibles par la très grande prudence et la très grande méfiance observées par le secteur bancaire et financier par rapport aux sanctions américaines. Ceci nous

amène assez naturellement à évoquer d'un mot la question de l'extraterritorialité qui sera abordée plus tard dans ce colloque.

La question est traditionnellement abordée sous l'angle de la souveraineté. Il y a extraterritorialité quand un pays prétend imposer ses règles de droit, décidées unilatéralement, à des agents économiques et à des entités qui n'appartiennent pas à sa juridiction. Il faut bien admettre que l'extraterritorialité n'est pas une exclusivité américaine. L'Union européenne multiplie les législations à caractère extraterritorial, soit de manière très directe lorsqu'il s'agit de subordonner l'accès à son marché, par exemple, dans le domaine du traitement des données, au respect des règles qu'elle fixe elle-même (Règlement général sur la protection des données) ; mais aussi lorsqu'elle se fixe l'objectif de demander à ses propres entreprises de faire respecter le droit européen dans les pays tiers. On retrouve ici cette idée de transfert de responsabilité et de la charge aux entreprises. Je pense en particulier à la négociation en cours sur ce qui deviendra une directive sur le devoir de vigilance (due diligence). Ce nouvel acte pourrait se traduire par un instrument extraterritorial majeur. En effet, l'enjeu est de faire en sorte qu'une entreprise européenne fasse respecter par l'ensemble de sa chaîne de valeurs et de sous-traitants, dans quelque pays tiers où ils résident, des normes européennes. Ce que nous ne parvenons pas à obtenir par les mécanismes de la convention de Lomé, nous allons demander aux entreprises d'en assurer le respect par le truchement du devoir de vigilance.

L'extraterritorialité n'est donc pas l'apanage des États-Unis. C'est une pratique de tous ceux qui détiennent une puissance de marché et une puissance économique. Cette puissance s'est manifestée à plein dans le cadre des sanctions vis-à-vis de l'Iran. En droit, il n'y avait pas d'application des sanctions américaines vis-à-vis des entreprises européennes – sans tenir compte de celles ayant un lien incontestable avec la juridiction américaine au titre de leur capital ou de la nationalité de leurs dirigeants. Mais se pose la question de l'accès au marché américain lui-même. Pour toute entreprise pour laquelle la privation de l'accès au marché américain est un risque léthal – ce qui est le cas de toutes les banques européennes –, il n'y avait pas d'alternative entre poursuivre le commerce avec l'Iran ou renoncer au marché américain. C'est par la puissance de marché – le fait qu'une entreprise ne peut pas se priver de l'accès au marché américain – que les États-Unis imposent en réalité l'application unilatérale et extraterritoriale de leurs normes.

Une remarque à propos du contrôle juridictionnel qui peut s'exprimer ou qui peut être imposé aux mesures relatives aux sanctions. Le domaine, en pleine évolution

jurisprudentielle, notamment au niveau européen, pose des questions qui méritent d'être débattues et approfondies.

Que reste-t-il de la force contraignante obligatoire des résolutions du Conseil de sécurité depuis que la Cour de justice de l'Union européenne, avec l'arrêt Kadi, considère que cette force contraignante a certaines limites ? Dans l'arrêt Kadi et les arrêts suivants, la Cour de justice a mis en œuvre un certain jésuitisme en disant que ce n'était pas la résolution du Conseil de sécurité qui était appréciée, mais les mesures que les États membres prennent pour s'y conformer et pour lesquelles il convient d'imposer le respect des principes du droit européen. Le contrôle juridictionnel sur les sanctions est une première difficulté.

Par ailleurs, l'Union européenne pratique les sanctions individuelles avec une certaine générosité ; 1 200 ressortissants russes sont aujourd'hui sous sanctions individuelles et 300 ou 400 entreprises figurent dans les listes de sanction. Depuis quelques années, le Tribunal de première instance de l'Union européenne considère qu'une sanction individuelle doit respecter les droits de la défense (principe du contradictoire, lien effectif entre la personne sanctionnée et les comportements de l'État auquel il appartient et qui est condamné). Il y a aujourd'hui entre 110 et 120 recours pendants, déposés notamment par des oligarques russes devant le tribunal. La partie la plus fragile au plan juridique semble les sanctions qui frappent les conjoints. Quand est mise en place une mesure de gel des avoirs, il est effectivement très facile de transférer lesdits avoirs à son conjoint. L'Europe a donc sanctionné les conjoints. Mais il devient délicat de considérer que le fait d'être conjoint rend complice de l'action russe en Crimée ou dans le Donbass. Nous verrons ce que seront les décisions du tribunal et de la Cour de justice.

Au titre du contrôle juridictionnel, il faut s'attendre dans les mois et les années à venir à des débats intéressants sur la question du passage éventuel du gel à la confiscation. Pour les juristes et les avocats présents ici aujourd'hui, il s'agit d'une monstruosité. Le gel n'est pas un transfert de propriété. Dans ses résolutions, le Parlement européen réclame de passer du gel à la confiscation. Cela pose des problèmes juridiques considérables. Quand s'ouvrira le débat sur le coût et le financement de la reconstruction de l'Ukraine, se posera nécessairement la question de savoir si les actifs gelés n'ont pas vocation à contribuer à cette reconstruction.

Je signale aussi un texte en cours de discussion à Bruxelles, proposé par la Commission, afin d'harmoniser les sanctions pénales entre les États membres lorsqu'il y a respect insuffisant dans la mise en œuvre des sanctions par les États membres. C'est un autre aspect de ce contrôle juridictionnel.

Pour conclure, j'aimerais évoquer ce qui me semble être un paradoxe. La guerre déclenchée par la Russie vis-à-vis de l'Ukraine est un bouleversement majeur de l'ordre international, une répudiation des principes les plus fondamentaux de la Charte des Nations unies. Cela affecte en profondeur l'unité de la communauté internationale et les principes d'universalité qui la fondent. Les conséquences en sont une fragmentation, une régionalisation, une perte d'unité et d'universalité, des alliances étranges qui se forment ici ou là. Force est de constater que, par nos sanctions, nous contribuons paradoxalement à cette fragmentation. L'échec à rendre ces sanctions universelles, le fait que les Russes s'efforcent de les contourner en formant avec les Chinois et d'autres des alliances parfois baroques et souvent opportunistes, tout cela va dans le sens de la fragmentation de l'ordre international que nous cherchons précisément à conjurer, lorsque nous condamnons la guerre menée par la Russie en Ukraine au nom de principes juridiques universels.

L'Europe avait la volonté et l'objectif de promouvoir des alternatives aux États-Unis et au dollar pour assurer les paiements internationaux. Tout cela a été remis, voire anéanti, pour longtemps, me semble-t-il, par la nature même des sanctions qui ont été prises. Aussi nécessaires et justifiées pouvaient-elles être, les décisions en matière de financement et la décision de geler les réserves de la Banque centrale de Russie ont donné à réfléchir à tous les pays envisageant un jour de considérer l'euro comme une monnaie de réserve alternative au dollar. Ce rêve-là devra être malheureusement remis pour les prochaines années.

Voilà quelques questions inspirées par une réflexion sur les sanctions. Je ne doute pas que des intervenants plus experts et plus compétents que moi approfondiront chacun de ces thèmes au long de cette journée.

Je vous remercie.

Les leçons de l'échec de la SDN et des ambitions déçues des Nations unies – De la Guerre froide à la crise ukrainienne : succès et limites

par le Professeur Georges-Henri Soutou, membre de l'Institut de France

Monsieur le chancelier,

Mesdames les ambassadrices, Messieurs les ambassadeurs,

Amiral,

Chers confrères, Chers collègues,

Mesdames, Messieurs,

Ce que je vais essayer de vous expliquer résonnera, je pense, de façon utile avec l'exposé remarquable que nous venons d'entendre et qui donne beaucoup à réfléchir. La notion de « sanctions » politiques, économiques, militaires – je dis bien la notion, parce que le mot lui-même est rarement utilisé dans les textes juridiques internationaux – apparaît clairement dans le pacte de la Société des nations en 1919. Cette notion est reprise dans la charte des Nations unies. Elle découle d'une élaboration tout au long de la Grande Guerre, qui fut aussi une guerre économique et une guerre juridique avec une tendance marquée à soumettre le *jus in bello* et, dans une certaine mesure, le *jus ad bellum* aux principes généraux du droit et même de la morale, ce qui était tout à fait nouveau. C'est, à mon avis, la toile de fond historique nécessaire pour comprendre l'importance prise par les sanctions depuis.

En effet, quand la guerre était *ultima ratio regum*, donc légitime en soi, les sanctions n'avaient pas leur place. Les indemnités de guerre, imposées au vaincu au moment de la paix, c'était le fait du vainqueur, ce n'était pas une construction juridique et morale. En fait, il faut remonter aux guerres napoléoniennes, me semble-t-il, au blocus continental de Napoléon et à la politique britannique tout au long du 19^e siècle.

Le recours aux sanctions a été très variable. Elles ont été parfois militaires, le plus souvent économiques. Quand on parle de sanctions, on tend aujourd'hui à comprendre sanctions économiques et financières alors qu'au départ, les sanctions étaient aussi éventuellement militaires.

Il faut bien comprendre la double nature des sanctions. C'est à la fois une punition dans le sens classique du mot « sanction », mais c'est aussi une arme avec, parfois, beaucoup d'hypocrisie : le facteur « arme » dépasse de beaucoup le facteur « punition », l'hypocrisie étant indispensable à la diplomatie.

L'efficacité et les conséquences des sanctions ont été très variables. Dans ce domaine, il est difficile d'être trop affirmatif. L'historien étudie cas par cas et, d'un point de vue général, rejoint assez les conclusions présentées par l'ambassadeur Sellal tout à l'heure.

Cependant, il est très recommandé d'éviter ce que j'appelle « le préjugé libéral » qui sous-tend les sanctions depuis 1914. Selon ce préjugé, un seul ordre politique et économique international, au moins à terme, peut être considéré comme viable : le libéralisme international de facture occidentale. C'est l'arrière-pensée plus ou moins exprimée qui préside à nos débats.

J'en viens aux origines. Après la rupture de la paix d'Amiens de 1802 avec la Grande-Bretagne et à partir de 1806, les deux puissances, Grande-Bretagne et France, se sont soumises réciproquement à un blocus de plus en plus rigoureux. Du côté français, ce fut le blocus continental avec des ambitions de portée européenne de la part de Napoléon. Des deux côtés, le blocus était une arme de guerre, mais c'était aussi une forme de sanction contre les pays qui ne ralliaient pas franchement l'un des deux camps. Les arguties juridiques et les propagandes jouaient à fond sur ce registre des deux côtés. Dès cette époque, il y a déjà une propagande britannique et une propagande impériale où on présente le blocus comme une sanction et une punition contre les pratiques déloyales ou intrusives de l'adversaire.

Il y a aussi une vision différente de l'économie. Je ne m'étendrai pas sur ce point. Napoléon était persuadé que la Grande-Bretagne était fragile et qu'elle serait obligée de s'incliner devant le blocus continental parce que son économie reposait sur le crédit, ce qui n'était pas le cas de l'économie française à l'époque et dont la conception du fonctionnement de l'économie était alors plus classique, physiocratique. En fait, le blocus britannique s'est montré plus efficace que le français parce que le crédit a été une arme des Britanniques et non pas une faiblesse, ce qui était alors tout à fait nouveau. L'utilisation du crédit sous toutes ses formes est une composante essentielle de la politique des sanctions économiques dont on a l'écho jusqu'à nos jours. Le blocus britannique se montra plus efficace que le blocus français en lien étroit avec l'économie moderne en gestation.

La Grande-Bretagne, tout au long du 19^e siècle, a poursuivi à bas bruit une politique de sanction dans un cadre très précis : la lutte contre l'esclavage. Je n'entre pas dans les détails. Je vous renvoie aux travaux passionnants de mon collègue, Olivier Grenouilleau. L'opinion britannique, s'exprimant alors très fortement, a voulu tout au long du 19^e siècle mettre un terme à la pratique de l'esclavage par les interventions de la Royal Navy et par une série de sanctions

prises contre les sociétés ou les commandants de bâtiments responsables de la traite.

D'une façon générale, dès le 19^e siècle, la Grande-Bretagne a promu très consciemment, au niveau international, un modèle libéral dans le sens que nous donnerions actuellement à ce terme, avec une volonté de transparence. La publication des documents britanniques dans les White Books britanniques est le premier exemple de publication de documents très rapidement après les faits. Avant les juristes internationaux belges à la fin du 19^e siècle, avant le président Wilson un peu plus tard, les Britanniques ont été les premiers à promouvoir la possibilité d'un ordre international fondé sur les principes fondamentaux du droit, ce qui est différent du droit positif des traités.

La Grande Guerre a accéléré le mouvement avec la fusion de quatre courants. Il y a d'abord eu une extension sans limites du blocus pratiqué des deux côtés (blocus classique des Alliés, blocus sous-marin par l'Allemagne). Ces blocus frappaient désormais les neutres et les marchandises même sans utilité militaire et destinées par exemple au ravitaillement des civils, ce qui était contraire au droit international d'avant 1914 qui visait classiquement à épargner les neutres et les populations civiles. C'était aussi la vision pendant la guerre de 1914-1918.

Dans ce sens, les sanctions sont entrées en résonance avec une vision de l'arme économique. Il était entendu que le blocus serait prolongé après la guerre. D'où l'expression « arme économique » qui apparaît pendant la Première Guerre mondiale. On prolongerait le blocus de l'Allemagne après la guerre pour « punir le Reich », selon les termes des travaux officiels de l'époque, pour ses pratiques commerciales considérées comme déloyales avant 1914. C'est donc une vision punitive à la fois économique et morale.

Dès la guerre et par la suite, on s'est exagéré l'efficacité du blocus de l'Allemagne. La question est très difficile. C'est le problème du verre à moitié vide ou à moitié plein. On ne peut pas dire que l'Allemagne a été vaincue du fait du blocus. D'une part, les Allemands parvinrent longtemps à le tourner largement. D'autre part ils réussirent à remplacer certaines matières premières importées à partir des ressources nationales (les *Ersätze*). Le plus grand succès fut l'ammoniaque de synthèse, découvert juste à temps pour pouvoir continuer à fabriquer des explosifs malgré l'arrêt des importations de nitrates du Chili. Cependant le manque de cuivre et de produits pétroliers gêna considérablement l'effort de guerre allemand et provoqua sans aucun doute un déficit d'efficacité de la machine de guerre du Reich, même si à aucun moment ce ne fut décisif (comme le montrent les chiffres de production du matériel de guerre, en augmentation pendant toute la guerre). Cependant une étude très précise montre que l'Allemagne a été progressivement

de plus en plus gênée. C'est donc un des facteurs de sa défaite, mais ce n'est pas le facteur décisif.

Les Alliés ont exagéré l'efficacité du blocus, ce qui a commandé leur choix d'une stratégie attentiste en 1939-1940 et leur politique économique pendant la Seconde Guerre mondiale, avec les mêmes effets. L'Allemagne a certes été gênée, mais pas subjuguée par la puissance économique de ses adversaires.

À Paris comme à Londres, on voit apparaître dès le début de la Première Guerre une revendication juridique et morale à partir de la violation de la neutralité belge et des « atrocités », selon le terme de l'époque, commises en Belgique dès le début de la guerre par les troupes allemandes. On change de registre. Avant, c'était les « malheurs de la guerre ». Mais, à ce moment, on n'accepte plus les atrocités, même en plein combat, et elles doivent être condamnées. On en arrive à une judiciarisation et à une volonté de moralisation de la vie internationale avant même les interventions de Wilson à partir de 1917. La séance de rentrée de l'Académie des sciences morales et politiques en octobre 1914 est ainsi très caractéristique à ce sujet.

Dans « *L'Arme économique, la montée des sanctions comme un instrument de la guerre moderne* » (The Economic Weapon. The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War, Yale University Press, 2022), ouvrage tout à fait essentiel, Nicholas Mulder montre très bien la généalogie et les différents composants de ce qui va conduire à la politique des sanctions et leur fusion pendant la Première Guerre mondiale dans l'internationalisme libéral promu par le président Wilson.

Par ailleurs, il faut noter une dimension géopolitique et idéologique, voire culturelle. Dans l'imaginaire des responsables à l'époque, aussi bien du côté allemand que du côté allié, il y a les puissances maritimes commerçantes et libérales contre les puissances terrestres, plus autarciques, aristocratiques et traditionnelles dans leur façon de voir les choses. Les souvenirs de l'Antiquité étaient parlants pour tous les Européens de l'époque. C'était Rome contre Carthage. En Allemagne, c'est le thème du Mitteleuropa, qui a une énorme importance en 1914-1918 et qui affirme très clairement, sur tous les plans économiques, idéologiques et juridiques, l'unité putative du continent européen face aux puissances maritimes. Il existe le même type de réaction en Europe centrale dans les années trente et pendant la Seconde Guerre mondiale. Ces thèmes sont alors essentiels des deux côtés. Un slogan revenait ainsi régulièrement dans les allocutions radiodiffusées de Jean-Hérolde Pâquis, l'un des grands propagandistes de Vichy, en 1943 ou 1944 : « Et l'Angleterre, comme Carthage, sera détruite. » C'est le résumé expressif de ce que je viens d'essayer de vous expliquer.

Nous en arrivons au traité de Versailles, à la SDN et aux « sanctions ». Les textes fondateurs n'utilisent pas le mot « sanctions », sauf une exception sur laquelle je reviendrai. On parle alors de « garanties d'exécution » ou de « mesures économiques et financières ». En effet, il y a une réticence d'ordre juridique à généraliser le mot de « sanctions ». Une étude très intéressante à ce sujet, rédigée par Djacoba Liva Tehindrazanarivelo et publiée par l'Institut des hautes études internationales de Genève, « *Les Sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires* », comporte une réflexion théorique et historique passionnante qui montre bien que l'utilisation du mot « sanctions » est très délicate en droit international et doit être mesurée avec précision.

Dans le traité de Versailles, le titre de la section VII, « Sanctions » est la seule occurrence du mot dans le texte. L'article 227, le premier article de cette section, indique : « Les puissances alliées et associées mettent en accusation publique Guillaume II de Hohenzollern, ex-empereur d'Allemagne, pour offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités. »

Guillaume II, à la tête de 815 autres responsables, devait être jugé par les Alliés. Le procès de Nuremberg a eu lieu à partir de 1946, mais il était déjà envisagé en 1919. Il s'agit de la première clause non exécutée du traité de Versailles. L'empereur Guillaume II s'était réfugié aux Pays-Bas. Le gouvernement néerlandais a absolument refusé de le livrer. Dès lors que Guillaume II n'était pas livré, les autres y échappaient aussi. Certains ont été jugés par la Cour suprême allemande, de Leipzig ou Dresde, et ont écopé de sanctions très légères.

La section XIV, qui porte sur l'occupation de la Rhénanie et la possibilité de prolonger cette occupation ou de la renouveler en cas de non-exécution par l'Allemagne de ses obligations, ne s'appelle pas « Sanctions », mais « Garanties d'exécution ». C'est au nom de cette section XIV que la France procède à l'occupation de la Ruhr en janvier 1923 dans des conditions juridiques tout à fait contestables. Il s'agit de « sanctions » très limitées avec un appel à la morale internationale très circonscrit.

La charte de la SDN, qui fait partie du traité de Versailles, développe, par ses articles 15 et 16, un processus pour réagir en cas d'agression. L'article 16 ne stipule une obligation d'action pour les pays membres (d'ailleurs limitée) que si la SDN se met d'accord pour condamner un agresseur. S'il y a accord du Conseil de la Société des nations, en dehors des parties au conflit, pour désigner un agresseur, la seule obligation des membres de la SDN est d'appliquer les mesures économiques et financières qui seraient décidées. Il n'y a pas de sanctions militaires obligatoires. Un pays membre peut y recourir, mais n'y est pas obligé. J'y reviendrai pour le cas de l'Éthiopie.

Dans la pratique de la SDN, que se passe-t-il ? Le Japon, membre du Conseil de la SDN, envahit en 1931 la Mandchourie. La SDN enquête en 1932. Du coup, le Japon quitte la SDN en 1933, comme l'Allemagne l'a fait la même année et comme l'Italie le fera en 1937. La SDN est impuissante puisque ceux qu'elle essaie de sanctionner se retirent tout simplement.

Le point le plus important pour notre sujet est l'année 1935 et la guerre d'Éthiopie. L'Éthiopie est membre de la SDN. Le 5 octobre 1935, l'Italie attaque. Le 11 octobre, l'Italie est condamnée par la SDN à Genève. Le 18 novembre, la SDN décide de « mesures » (ce ne sont pas des « sanctions ») : pas de prêts ou de crédits à l'Italie, pas d'importations provenant d'Italie, exportations vers l'Italie restreintes. Le pétrole et le charbon sont prudemment exclus de ces « mesures » ; d'où l'accusation, souvent formulée, de faiblesse des « sanctions » de la SDN face à l'Italie. Ces accusations sont excessives car les deux premières mesures (refus de prêts ou de crédits à l'Italie, refus des importations provenant d'Italie) ont été très efficaces. La lire a baissé de 60 %. L'interdiction des exportations a fortement gêné l'Italie. Les Italiens ont gagné la guerre contre les Éthiopiens au printemps 1936, mais ils auraient eu du mal à continuer très longtemps. Ils auraient probablement été obligés de s'arrêter à l'été 1936, sous le poids des sanctions, s'ils avaient dû continuer la guerre.

J'en arrive à l'ONU. La grande différence avec la SDN est le droit de veto des membres permanents du Conseil de sécurité. Pour la SDN, les membres du Conseil devaient se retirer et ne pouvaient pas participer au vote s'ils étaient eux-mêmes parties au conflit. L'ONU est peut-être plus réaliste. Étant donné qu'il suffisait de quitter la SDN, grâce à cette disposition, un membre du Conseil de sécurité n'est pas amené à quitter les Nations unies.

La guerre de Corée en 1950 a permis des sanctions et une réaction militaire de l'ONU parce que l'Union soviétique boudait le Conseil de sécurité à ce moment pour des raisons que je n'aborde pas ici. Le Conseil de sécurité a donc pu voter une action militaire pour soutenir la Corée du Sud face à la Corée du Nord. Cela a été une exception.

Pour les conflits moins graves que la guerre de Corée, certaines « sanctions » des Nations unies ou, plutôt, « mesures économiques et financières » de tout type, définies dans l'article 41 du chapitre VII, ont eu une certaine efficacité. Elles sont décidées par le Conseil de sécurité, avec mise en place d'un comité ad hoc. Si on n'utilise pas le mot « sanctions » dans la charte, pour les différents régimes particuliers, les textes utilisent bien le mot de « sanctions ». Depuis 1966, semble-t-il, le Conseil de sécurité a mis en place environ trente régimes de sanctions.

Pendant la Guerre froide, le plus significatif a été, d'une part, les sanctions imposées par les États-Unis et l'Alliance atlantique au bloc soviétique et, d'autre part, les sanctions prises unilatéralement par les États-Unis seuls.

Concernant l'Alliance atlantique, il faut citer le Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des exportations stratégiques (CoCom), destiné à priver l'Union soviétique et ses alliés du Pacte de Varsovie de technologies sensibles. La Guerre froide économique se met en place dès 1949 avec la création du CoCom en liaison avec le Pacte atlantique, même s'il s'agit d'une organisation différente, pour contrôler les exportations vers l'Est. Les Occidentaux établissent des listes de produits stratégiques interdits à l'exportation. Ce n'est pas seulement une arme pour affaiblir l'Union soviétique, c'est aussi une sanction dans l'esprit des Américains contre la présence soviétique en Europe orientale, « nations captives », selon la qualification officielle d'une résolution du Sénat américain. Cette notion de « nations captives » a justifié des sanctions dans le cadre du CoCom. Le succès n'a pas été évident, et seulement relatif, face à l'Union soviétique.

Plus intéressantes sont les sanctions décidées par les États-Unis seuls. Les sanctions des États-Unis les plus connues et les premières concernèrent Cuba à partir de 1962. Elles furent élargies en 1996 par la loi Helms-Burton, ajoutent la rétroactivité à l'extraterritorialité, sanctionnant toute entreprise, quelle que soit sa nationalité, qui s'installerait ou prendrait possession de propriétés américaines nationalisées à partir de 1959 par le régime cubain.

Je ne reviens pas sur l'Iran, sujet déjà largement évoqué.

Le ministère de la Justice américain a de plus en plus tendance à s'attribuer une compétence universelle. Des crimes de la Seconde Guerre mondiale au secret bancaire suisse et aux opérations des banques étrangères, la justice américaine, en maniant la menace de rétorsion économique comme l'interdiction d'exercer aux États-Unis, constitue de plus en plus une instance juridique à portée mondiale.

Quelle en est l'efficacité ? Il n'est pas évident de répondre.

Dans le cadre du CoCom et de l'Union soviétique, les Soviétiques ont pu contourner les sanctions par différents moyens. Dès le début des années soixante, ils pouvaient conclure avec l'Italie, l'Allemagne et la France des accords d'échanges tout à fait utiles qui, formellement, ne contournaient pas le CoCom mais qui, en fait, le vidaient de sa substance. Dans de nombreux cas, les Soviétiques ont développé leur propre technologie, se passant de la technologie occidentale.

Le cas plus clair et le plus efficace a été l'accord conclu par les États-Unis avec l'Arabie Saoudite en 1984 pour faire baisser le prix du pétrole. Cette perte de

revenus internationaux fut l'une des causes de l'effondrement de l'Union soviétique à la fin des années quatre-vingt. Il s'est agi peut-être davantage d'une pression que d'une sanction, mais, pour Ryad, il s'agissait bien d'une sanction contre l'Union soviétique à cause de la politique en Afghanistan. Il y avait donc aussi cet aspect de sanction.

La guerre en Ukraine ouvre un grand débat pour les sanctions. Je n'approfondis pas ce sujet. Je vous renvoie simplement à deux textes. Nicholas Mulder, déjà cité, s'agissant de la Première Guerre mondiale, a déclaré à la *Neue Zürcher Zeitung* le 28 janvier 2022, quelques jours avant la guerre, que les sanctions occidentales contre la Russie, en place depuis 2014, ne fonctionnaient pas et qu'il vaudrait mieux les retirer. Début 2023, il a publié un texte, « *Economic sanctions deliver bigger global shocks than ever before and are easier to evade* » (dans les *IMF Brief*), dans lequel il explique que les sanctions économiques provoquent des chocs de plus en plus violents dans l'économie mondiale, mais sont plus faciles à éviter. Il me semble que Mulder a tout à fait raison. Les sanctions transforment l'économie d'un pays. Si le pays concerné est suffisamment résilient, il est amené à transformer son économie, mais il n'est pas abattu. Cela introduit des changements considérables, mais pas une chute brutale, contrairement à ce qui pouvait être espéré.

En conclusion, je reviens au « préjugé libéral ». En 1935, le pourcentage du commerce international dans le PNB mondial est d'environ 5 % et, en 2020, de plus de 20 %. Cela veut dire que les sanctions peuvent frapper davantage, puisque le commerce international est devenu plus important dans le cadre général. En contrepartie, il y a de nombreuses retombées fâcheuses pour les initiateurs des sanctions. Étant donné la multiplication des liens économiques internationaux, cela peut-il vouloir dire également que les sanctions sont plus faciles à contourner ? Je reste prudent à cet égard.

Depuis les années 2010 environ, le pourcentage des échanges augmente plus vite dans les différentes grandes zones géographiques qu'au niveau mondial. On voit ainsi se dessiner une fragmentation du commerce international, ce qui peut contribuer à expliquer la plus grande résilience que ce à quoi on s'attendait dans certains cas de figure des pays frappés par les sanctions. On voit là toute l'ambiguïté de la mondialisation. Les sanctions peuvent en effet pousser à une réorganisation économique et géopolitique de la planète.

Je cite deux cas de conséquences imprévues. L'une a déjà été indiquée. Il s'agit du rapprochement russo-chinois.

L'autre concerne l'Italie depuis 1935 et jusqu'aux années cinquante, voire jusqu'à aujourd'hui. En 1934, l'Italie était en très mauvais termes avec le Reich à cause

de la tentative de Hitler de mettre la main sur l'Autriche. En 1935, l'Italie se tourne vers l'Allemagne parce que, privée de crédits, elle ne peut plus financer son commerce extérieur alors que l'Allemagne pratique déjà le clearing, c'est-à-dire un système d'échange de produits qui permet un équilibre des balances de paiement par l'échange à intervalles réguliers de peu d'argent correspondant à la différence entre les achats et les ventes, et non à la totalité des produits. Ce système est plus économique en devises. Alors que l'Italie achète son charbon et bien d'autres choses à la Grande-Bretagne depuis le 19^e siècle et avant la guerre, son principal fournisseur devient l'Allemagne, ce qui forme la base économique de l'Axe pendant la Seconde Guerre mondiale avec un projet économique européen alternatif au modèle américain et occidental libéral.

Malgré 1945, les relations italo-allemandes se retrouvent, au niveau des industriels et des hauts fonctionnaires – le Quai d'Orsay le remarque avec chagrin – jusqu'à la création de la CECA en 1950, voire après. S'agissant de certains problèmes actuels très sérieux de l'industrie européenne, comme le sujet des moteurs thermiques, je suis persuadé que l'on découvrira un jour que les industriels italiens et allemands se sont entendus pour la contre-attaque récente contre la suppression des moteurs thermiques.

Les sanctions ne sont pas seulement un sujet technique et juridique, mais aussi un sujet économique et politique, voire politico-idéologique, au plus haut. Mes collègues historiens remercieront la Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique d'avoir lancé ce programme.

Je vous remercie.

Les fondements juridiques des différents régimes de sanctions

**par Diego Colas, directeur des affaires juridiques
au ministère de l'Europe et des affaires étrangères**

Monsieur le chancelier,

Monsieur le président,

Mesdames et Messieurs les ambassadeurs,

Mesdames et Messieurs les professeurs,

Mesdames et Messieurs,

C'est un grand plaisir d'être avec vous aujourd'hui. Je remercie la Société d'histoire diplomatique et la Fondation Singer-Polignac d'avoir organisé ce colloque d'une grande pertinence et d'une grande importance sur un sujet essentiel. Le Professeur Soutou nous a donné une perspective historique d'une grande valeur. Nous sommes entrés dans un moment particulier où les sanctions sont devenues un outil important des relations internationales, plus encore avec la guerre en Ukraine.

Les années quatre-vingt-dix ont marqué un moment clé avec l'effondrement du régime de l'apartheid en Afrique du Sud qui a donné le sentiment que les sanctions, appliquées de manière cohérente, systématique et durable, pouvaient modifier les comportements pour le meilleur. À l'époque, on parlait du nouvel ordre mondial. Un certain primat de l'économie et le mythe d'un gouvernement mondial ont fait naître l'idée que cet instrument, moins violent que le recours à la force, devait être développé.

Déjà à l'époque, il y avait les prémices d'un affrontement méthodologique qui a continué depuis avec l'usage un peu différencié par les États-Unis et par l'Europe de cet instrument des sanctions. En particulier, l'usage de cet outil par les Américains s'est révélé plus ample, voire plus agressif. Ce différentiel est apparu avec une première crise dans les années quatre-vingt au sujet de la construction de pipelines entre l'Union soviétique et l'Europe de l'Ouest. Cela a fait naître un *distinguo* juridique, encore appliqué aujourd'hui, entre la notion de succursale et de filiale. Un certain nombre de juridictions ont alors considéré que les sanctions américaines prises à l'encontre de la construction des pipelines pouvaient s'appliquer aux succursales d'entreprises américaines en Europe mais pas aux filiales. La logique était la suivante : les succursales d'entreprises américaines n'ont pas de personnalité morale européenne. Il était donc assez logique que le droit américain continue à s'appliquer à ces extensions en Europe des personnes

morales de droit américain. En revanche, le droit européen s'appliquait aux filiales, qui ont une personne morale européenne et auxquelles, à ce titre, il n'y avait pas de raison de continuer à appliquer le droit interne américain. On a retrouvé cet affrontement méthodologique plus tard, dans les années quatre-vingt-dix. Il a été question tout à l'heure de la loi Helms-Burton et des lois d'Amato qui ont pour la première fois mis en valeur un caractère extraterritorial, suscitant une assez vive réaction des Européens.

En quoi ce caractère extraterritorial pose-t-il problème ? Pierre Sellal a rappelé à juste titre que l'Union européenne adoptait un certain nombre de mesures dans d'autres domaines qui produisaient des effets extraterritoriaux, parfois importants. En revanche, les régimes de sanctions européens n'ont pas de caractère extraterritorial. D'une part, ces régimes ne s'appliquent qu'aux opérateurs européens et, d'autre part, ils ne produisent leurs effets que sur le territoire européen. Ces effets sont des gels d'avoirs et des interdictions d'entrée sur le territoire européen. Il y a donc une application volontairement restreinte, non-extraterritoriale, des régimes de sanctions.

Il n'en va pas de même des régimes américains qui comportent souvent un double niveau d'action (sanction primaire et sanction secondaire). Le premier aspect, par lequel on peut considérer qu'il y a une extension par rapport à la pratique européenne, est dans la définition de l'US person auxquelles s'appliquent les sanctions primaires. Il en faut parfois peu pour être une US person. De même, il suffit parfois de 10 % de composants américains pour être un US product.

Les sanctions secondaires s'appliquent explicitement aux acteurs non américains. Elles sont de moindre ampleur que les sanctions primaires, mais bien réelles.

C'est pour contester ces deux aspects que des sanctions américaines adoptées dans les années quatre-vingt-dix ont suscité une vive réaction européenne. D'une part, il y a eu l'adoption du règlement de 1996, que l'on pourrait appeler le règlement de blocage européen, qui interdit de donner tout effet aux sanctions américaines reposant sur ces fondements. D'autre part, des menaces ciblées de recours devant l'organe de règlement des différends de l'OMC ont amené les Américains à suspendre l'application de ces deux actes. Depuis, avec des hauts et des bas, on a retrouvé ce débat sur l'application exacte de l'extraterritorialité américaine.

En revanche, sur l'ensemble des trente dernières années, il est frappant de constater le fort développement des sanctions européennes. L'usage de plus en plus décomplexé des régimes de sanction est un marqueur réel, quoiqu'ambigu, de la puissance européenne. Ces sanctions ne sont pas que symboliques. Il ne s'agit pas seulement de stigmatiser des individus. Il y a aussi des effets juridiques

réels qui sont l'interdiction d'entrer sur le territoire européen, sauf exception, et les gels d'avoirs.

Avec le développement de ces sanctions, il y a eu un débat sur leur nature juridique en droit international. Ces sanctions doivent-elles être qualifiées de contre-mesures ou non ? Que dit la théorie des contre-mesures en droit international public ? Elle dit que, lorsqu'un acteur de droit international commet un acte international illicite, la victime de cet acte international illicite peut adopter en réponse un autre acte international même illicite à son encontre dès lors qu'il agit dans une finalité de pousser le premier à renoncer à son acte. Par construction, une contre-mesure est censée être temporaire et réversible, puisqu'elle est censée prendre fin quand le premier acte a été retiré.

Nous avons toujours considéré que les sanctions européennes ne sont pas des contre-mesures. En effet, pour nous, les sanctions ne sont pas en soi illicites, en tout cas, quand elles ne sont pas extraterritoriales. Il s'agit de l'affirmation de notre propre souveraineté en empêchant certaines personnes d'entrer sur notre territoire, en commerçant avec qui nous le souhaitons et, le cas échéant, en sanctionnant certains comportements sur notre territoire. Il y a certes une limite à cette souveraineté, qui est qu'elle est parfois limitée par des traités qui garantissent des libertés de circulation. Mais les traités qui comportent de telles clauses, comportent en général aussi des clauses permettant de suspendre ces libertés en cas d'atteinte à la sécurité nationale.

Un deuxième aspect du débat, un peu technique, concerne l'incertitude sur la capacité à adopter des contre-mesures collectives. Normalement, la contre-mesure est individuelle : un État commet un acte illicite envers un autre État ; celui-ci peut répondre dans le respect des conditions précitées. Peut-on alors considérer que, lorsqu'un État commet certains types d'actes illicites (par exemple, l'agression de la Russie contre l'Ukraine), nous sommes tous victimes de cet acte parce que cela occasionne un grand désordre international ? Un tel raisonnement nous autorise-t-il alors tous à prendre des contre-mesures ? Nous avons été jusqu'à présent très prudents sur cette extension du champ des contre-mesures. Pour ces raisons, nous avons veillé à n'adopter comme sanctions que des mesures permises par le droit international, qui n'étaient pas interdites par un autre traité et qui se trouvaient dans le cadre de l'exercice licite de notre souveraineté.

L'un des premiers régimes de sanctions illustrant ce recours croissant de l'Union européenne à cet instrument (qu'on ne qualifie en général pas de sanctions mais de « mesures restrictives ») était dans le domaine du terrorisme. C'est une première étape intéressante. Dans le cadre du terrorisme, après les attentats du 11-Septembre, un premier régime de sanction fondé sur des décisions du Conseil de

sécurité de l'ONU a été suivi par des régimes autonomes de l'Union européenne. C'était un régime très particulier parce qu'il reposait sur des décisions nationales. Contrairement aux autres régimes de sanctions qui ont été créés plus tard, ce n'est pas l'Union européenne qui décidait qui sanctionner ou qui instruisait un dossier de sanction et adoptait une mesure, mais une juridiction ou une autorité administrative indépendante d'un État membre, laquelle décision nationale était ensuite européenne. En effet, dans les années quatre-vingt-dix, l'Union européenne n'avait pas encore une politique étrangère totalement développée et ne se sentait peut-être pas en mesure d'assurer elle-même l'ensemble des droits de la défense et toute la procédure qu'un régime de sanctions implique. Elle l'a donc délégué aux États membres. C'est ainsi que sont apparus des régimes de sanctions fondés sur des décisions de juridictions étrangères. Au Royaume-Uni comme aux Pays-Bas, des procédures administratives permettaient, notamment par des prescription orders, de sanctionner un certain nombre d'opérateurs, c'est-à-dire de les qualifier d'entités terroristes. La décision européenne se contentait d'élargir cette décision au niveau européen.

Ce régime, un peu lourd à manier, pose des questions d'articulation entre le niveau européen et le niveau national. Il pose aussi une question temporelle. Imaginons une décision de 1996 consistant à qualifier une organisation de terroriste. Ces régimes de sanctions devant être renouvelés tous les ans, se pose alors la question de savoir exactement sur quelle base renouveler en 2015 une sanction adoptée sur la base d'un acte national de 1996 pour une organisation qui n'existe peut-être plus. C'est ainsi qu'a eu lieu l'annulation de la décision concernant le Hamas en 2014, ce qui avait suscité quelques vives réactions à l'époque. Nous avons réussi à faire annuler cet arrêt du Tribunal en pourvoi et à faire préciser par la Cour ce que le Conseil devait faire, dans un tel cas, afin de renouveler des sanctions.

Après ce premier régime, d'autres régimes de sanction ont été adoptés : des régimes de sanction par pays, pour traiter un certain nombre de situations, par secteur ou par thématique (non-prolifération, terrorisme et, plus récemment, droits de l'Homme).

S'est aussi développé le contentieux. En effet, la Cour de justice a exigé le respect des droits de la défense et de différentes règles procédurales. L'arrêt Kadi a été très important à cet égard. Dans cet arrêt, notre défense a consisté à dire que nous n'avons pas le choix et que nous sommes contraints d'adopter ces sanctions parce qu'une résolution du Conseil de sécurité nous y oblige. L'article 103 de la Charte des Nations Unies nous oblige ainsi à exécuter cette obligation malgré toute obligation contraire, y compris du droit de l'Union européenne. La Cour de justice, tout en ne se prononçant pas sur la valeur de la résolution et de cette

disposition, s'est quand même prononcée sur l'obligation que nous avons de ne pas la respecter – ce qui revient un peu au même – en faisant valoir que l'absence de tout mécanisme juridictionnel au niveau onusien faisait que quelqu'un devait quand même vérifier le respect des droits de la défense des personnes et qu'elle allait donc s'en charger. La CEDH a pris à peu près la même décision dans le même moment sur un régime suisse (affaire Nada).

Sur cette base, s'est développé un ensemble de règles procédurales. Il y a une obligation pour le Conseil de vérifier le bienfondé de l'application d'un régime de sanction à une personne. La plupart des régimes de sanction prévoient des critères de personnes sanctionnées. Par exemple, pour l'Ukraine, cela peut concerner une personne responsable de l'agression, un oligarque qui la soutient, etc. Il faut donc vérifier que la personne sanctionnée correspond bien à l'un des critères. Il faut produire des preuves. Il y a également une procédure permettant à la personne de se défendre.

Il y a eu depuis un développement nouveau. Certains régimes de sanctions (Ukraine en 2014, Égypte, Tunisie) étaient fondés sur le gel des avoirs des anciens responsables du régime tombé dans le but de s'assurer que ces avoirs, en général résultant de détournements de fonds publics de leur Etat, soient récupérés par les nouvelles autorités et ainsi d'aider les juridictions des nouveaux pays, issues de la révolution qui venait de s'y produire, à saisir des avoirs des élites en fuite au bénéfice du peuple. Des régimes de sanctions ont ainsi été adoptés, étendant le gel des avoirs en Europe à la demande des juridictions étrangères. S'est alors posée une question. Peut-on faire confiance à n'importe quelle juridiction étrangère de pays dans lesquels les garanties de l'État de droit ne sont pas toujours optimales ? La Cour de justice a peu à peu imposé, d'abord pour l'Ukraine, puis pour d'autres, la nécessité de vérifier la procédure suivie par la juridiction extérieure demandant de geler ces avoirs.

Lorsque la guerre en Ukraine a commencé, les règles applicables étaient bien balisées. En particulier, s'il y avait beaucoup de contentieux relatifs à des sanctions, il n'y avait plus beaucoup d'annulations, à la différence des années 2012-2014, juste après les arrêts Kadi et Fulmen, quand quasiment une décision de sanction sur deux était annulée. Une meilleure organisation par le Conseil a permis d'éviter ces annulations et de renforcer l'efficacité et l'autorité des régimes de sanctions. L'outil des sanctions a été ainsi stabilisé.

La guerre en Ukraine a entraîné, depuis février 2022, des questions nouvelles et difficiles. Il s'agit peut-être d'une nouvelle étape de l'affirmation de la puissance européenne. Dans ce domaine comme dans d'autres, de nouveaux défis se posent. L'outil des sanctions a été poussé beaucoup plus loin qu'auparavant avec, par

exemple, des sanctions prises contre les chaînes de télévision (Russia Today, etc.). Dans tout régime de sanctions, il est nécessaire de respecter le principe de proportionnalité. Une mesure peut infliger des contraintes ou des restrictions à des libertés fondamentales, dès lors qu'elles sont motivées par l'intérêt général. En l'occurrence, la restriction a pu aller jusqu'à la fermeture d'un média, donc une atteinte importante à la liberté de presse et à la liberté d'expression, droits fortement protégés dans l'Union européenne. L'ampleur de la guerre et la gravité de l'agression justifiait cette atteinte particulièrement élevée, a jugé la Cour. Cette affaire a fait l'objet d'un recours avec demande de sursis à exécution. Une décision du Tribunal de l'UE a cependant confirmé la sanction. Elle fait aujourd'hui l'objet d'un pourvoi devant la Cour.

Les choses sont également allées plus loin que d'habitude avec l'immobilisation des ressources de la Banque centrale de Russie. Il ne s'agit pas d'un gel mais d'une immobilisation des ressources. La nuance doit être bien comprise. On peut craindre qu'un gel soit considéré comme une mesure de contrainte. Or adopter une mesure de contrainte contre un avoir de banque centrale serait contraire aux immunités dont bénéficient les biens d'Etat. Une immobilisation, en revanche, permet de ne pas toucher aux avoirs, mais d'interdire la moindre transaction avec ces avoirs. Les avoirs se trouvent ainsi immobilisés sans être directement contraints. Cette façon de faire est nouvelle.

Après-demain, interviendra un arrêt de la Cour internationale de justice sur une affaire Iran contre États-Unis. Cette affaire, bien que différente, concerne aussi la Banque centrale et nous permettra de mieux saisir le droit qui s'applique dans cette situation.

D'autres sanctions ont été prises et ont donné lieu à de nombreux recours. La jurisprudence étant maintenant bien balisée, pour de nombreux recours, nous sommes confiants dans notre capacité à les défendre. Il y a quand même eu deux défaites ces dernier mois, notamment sur des personnes qui avaient été sanctionnées en tant qu'« associé », c'est-à-dire de personne qui n'a pas elle-même commis un acte contre l'Ukraine mais qui est associée à une telle personne. Ce fut le cas ainsi de la mère de M. Prigojine, le patron de la société de mercenaires Wagner, et du coureur de Formule 1, M. Mazepin, sanctionné en tant que fils d'un oligarque. L'une des sanctions a été annulée et l'autre a été privée d'effet puisqu'il s'agissait d'un sursis à exécution.

C'est ce qui a réactivé le débat sur les contre-mesures. Faut-il analyser un certain nombre de ces mesures comme des contre-mesures et s'octroyer le droit de prendre de telles contre-mesures lorsqu'un Etat commet une violation à l'encontre de l'ensemble de la communauté internationale ? L'idée est de constater que

certaines obligations internationales, dites erga omnes, sont dues à tous, de sorte que toute personne peut être considérée comme lésée par une violation de ces règles et pourrait donc prendre des contre-mesures pour répondre à une telle violation. Cela pourrait concerner les mesures prises à l'encontre des avoirs souverains, ou fonder certaines idées en cours de discussion, consistant à aller au-delà du gel ou de l'immobilisation, pour aller jusqu'à une saisie de tels avoirs (qu'a évoquée Pierre Sellal). La question s'est aussi posée de la licéité de certaines mesures d'interdiction de survol ou d'accès aux ports, car certaines conventions internationales prévoient des libertés de circulation sans restriction possibles, posant la question de savoir si les interdictions devraient être qualifiées de contre-mesures.

J'ai brossé un panorama des règles susceptibles d'être mobilisées et appliquées. Les débats sont encore en cours et il faut rester prudent sur les résultats qu'ils pourraient donner. Mais l'idée générale reste que le recours aux régimes de sanction est une illustration bien réelle des puissances aussi bien européenne qu'américaine, ainsi que de la façon dont ces deux puissances s'articulent, et des défis nouveaux que nous affrontons avec le recours à ce nouvel instrument des sanctions internationales.

Je vous remercie.

Table ronde – Ambitions et difficultés de la mise en œuvre par les gouvernements et rôle des entreprises : extraterritorialité, sanctions secondaires

modérée par Johanna Bouyé

avec la participation de Philippe Varin, Olivier Attias et Aude Londero

Johanna Bouyé :

Les interventions de la matinée nous ont apporté un cadrage juridique et politique sur la question des sanctions internationales. Avec cette table ronde, nous vous proposons de parler de la mise en œuvre des sanctions de manière concrète et pratique. Ces sanctions sont adoptées par les États et les organisations internationales. Leur application est de la responsabilité des entreprises qui peuvent être mises en difficulté et qui naviguent dans un environnement de plus en plus complexe. Pour reprendre les termes de M. Sellal, elles sont à la fois les vecteurs et les cibles des sanctions. Cet enjeu de la mise en œuvre des sanctions est d'autant plus essentiel dans le contexte de la guerre en Ukraine qu'avec le dixième paquet, tous les secteurs qui pouvaient l'être ont probablement déjà été sanctionnés. Véritablement, l'enjeu aujourd'hui pour empêcher l'effort de guerre russe est la mise en œuvre effective des sanctions par les entreprises. Cela passe notamment par la limitation de leurs contournements.

Pour éclairer ces enjeux, nous écouterons Olivier Attias, avocat associé au cabinet August Debouzy, Philippe Varin, 1er vice-président de la Chambre de commerce internationale, ancien président ou vice-président des directoires de Peugeot-PSA, Suez et Areva et Aude Londero, avocate au cabinet August Debouzy au sein de l'équipe « contentieux » et professeure à HEC.

Pour commencer, je vais donner la parole à Aude Londero. Elle apporte depuis une dizaine d'années un conseil juridique aux entreprises confrontées à l'adoption des sanctions. Elle a traversé les crises iranienne et, désormais, ukrainienne. Je vais lui demander d'évoquer les enjeux liés à l'extraterritorialité des sanctions et à l'application des sanctions secondaires, dont nous avons déjà parlé ce matin, mais du point de vue des difficultés auxquelles sont confrontées les entreprises.

Aude Londero : Nous avons déjà abordé ce matin la problématique de ce que l'on appelle les sanctions secondaires de l'extraterritorialité. Quelques mots pour résumer cet aspect.

Les personnes physiques, ressortissantes d'un État membre, sont soumises aux sanctions. De la même manière, les personnes physiques sur le territoire de

l'Union européenne sont soumises aux sanctions européennes. Les personnes morales immatriculées dans un État membre sont soumises aux sanctions européennes. Les personnes morales qui opèrent depuis le territoire d'un État membre sont soumises aux sanctions européennes.

Dans ces quatre cas de figure, on voit bien qu'il n'y a pas d'extraterritorialité dans le sens où, par exemple, les filiales étrangères des sociétés sur le territoire de l'Union européenne ne sont pas visées par les sanctions européennes. Cela amène des problématiques très concrètes pour les entreprises. Les entreprises internationales ont souvent des maisons mères. Une maison mère située au sein de l'Union européenne donne des directives et des lignes directrices à ses filiales afin d'avoir une harmonisation au niveau du groupe, sous réserve des droits locaux évidemment. Les sanctions européennes posent des difficultés pratiques. En effet, la filiale située en Russie se retrouve non soumise aux sanctions européennes, contrairement à la maison mère située au sein de l'Union européenne.

Que risque la maison mère ? En droit français, selon l'article 459-1 bis du Code des douanes, la société qui tenterait de transgresser les sanctions de l'Union européenne ou qui transgresserait les sanctions de l'Union européenne encourt les risques suivants : pour les personnes physiques, cinq ans d'emprisonnement maximum ; en termes financiers, la confiscation (du produit de l'infraction) ; une amende dont la valeur varie (1 à 2 fois la somme sur laquelle a porté l'infraction pour les personnes physiques ; 5 fois la somme en question pour les personnes morales en vertu de l'article 131-38 du Code pénal). En vertu de l'article 131-39, l'entreprise encourt également des peines complémentaires qui font généralement très peur en pratique aux entreprises. Ces sanctions peuvent notamment aller jusqu'à la dissolution et, dans d'autres cas, à l'exclusion de marchés publics.

En droit français, c'est la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) qui a compétence. Cette entité a des pouvoirs très étendus.

En pratique, quand une entreprise vient nous voir, nous lui recommandons de prendre des précautions pour éviter les risques encourus. Quels types de précautions peuvent être pris par les entreprises ? Comme en matière de lutte contre la corruption, nous recommandons une cartographie des risques. Nous allons ainsi recommander à l'entreprise d'examiner ses activités et celles qui comportent le plus de risques d'être soumises à une sanction de l'Union européenne.

Nous allons évidemment lui recommander de mettre en place des due diligences à la fois pour les contrats à venir et pour ceux en cours. Si une entreprise s'apprête à établir un contrat et qu'elle estime qu'il y a un risque de non-respect des

sanctions de l'Union européenne, il faut faire une due diligence pour déterminer l'origine du risque. Vient-il du co-contractant directement ou d'un actionnaire du co-contractant ? Il faut voir s'il est possible de limiter et, de fait, de supprimer le risque.

Nous allons aussi préconiser des mesures concrètes, ainsi que nous le faisons déjà dans le cadre des sanctions contre l'Iran. Des clauses contractuelles seront mises en place. Elles sont aujourd'hui quasiment systématiques dans les contrats. Il s'agit ainsi de recommander à l'entreprise de s'assurer que son co-contractant s'engage à respecter les sanctions de l'Union européenne et à ne pas les transgresser. Si les sanctions sont transgressées par le co-contractant, il faut prévoir aussi, comme sanction, une suspension le temps que les sanctions soient finalement respectées ou, carrément, une résiliation du contrat.

Sans entrer dans le détail juridique, nous rencontrons aujourd'hui beaucoup de problématiques posées par la force majeure et la théorie de l'imprévision. Il a été question de savoir si on pouvait conseiller les entreprises à insérer des clauses qui prévoient les problématiques de force majeure et d'imprévision pour se prémunir du risque de non-respect des sanctions de l'Union européenne éventuellement par un co-contractant.

Johanna Bouyé : pourriez-vous poursuivre sur cet enjeu de l'imbrication des entreprises entre filiales, associés, maisons mères ? Comment délimiter les responsabilités de chacun ?

Aude Londero : Cette interrogation amène deux questions sous-jacentes.

Les sanctions de l'Union européenne interdisent de mettre directement ou indirectement des biens ou des ressources à disposition d'une personne qui a été listée. Cela concerne plus de 200 entreprises et 1 400 personnes. C'est considérable. Cela entraîne une première problématique. Non seulement il faut savoir si on est en train d'échanger avec une personne qui est listée, mais il faut savoir si on est en train de mettre à la disposition de cette personne des biens ou des ressources via, par exemple, une société qu'elle détiendrait directement ou indirectement. L'interdiction se fait à double niveau. Non seulement on ne doit pas mettre des biens ou des ressources à disposition de la personne qui est listée, mais aussi à disposition de toute entité qu'elle détiendrait directement ou indirectement, ou qu'elle contrôlerait.

Cela entraîne des problématiques concrètes. Qu'appelle-t-on la détention ou le contrôle ? Si une personne a plus de 50 % d'une société, cela veut dire qu'elle la détient. Si une personne détient 60 % d'une première entreprise qui détient 100 % d'une deuxième entreprise, il y a indirectement une détention. Il est plutôt aisé de

qualifier la détention. La difficulté est plus forte en matière de contrôle quand il s'agit de savoir si, par exemple, une personne peut nommer ou révoquer les membres du conseil d'administration ou du directoire, si elle a la majorité des droits de vote, etc.

Ce sont les éléments concrets que nous sommes amenés à examiner pour voir si la société va mettre directement ou indirectement des biens ou des ressources à disposition d'une entité listée. Une fois opéré ce premier critère, il faut savoir que les règles établissent que l'on va présumer que la détention ou le contrôle entraînent la mise à disposition auprès de la personne listée. Ce n'est jamais qu'une présomption. Il est toujours possible d'amener une preuve contraire en droit. Ce n'est pas évident, mais cela peut amener des analyses au cas par cas pour savoir si les fonds ou les ressources ont réellement été apportés, à cette société listée, directement ou indirectement.

Il y a un deuxième aspect à la question posée.

Les sanctions mises en place par l'Union européenne interdisent de participer volontairement et sciemment à des activités qui ont pour objet ou pour effet de contourner les mesures de l'Union européenne. Je ne vais peut-être pas détailler ici toute la problématique du contournement. Concrètement, nous allons donner des recommandations à nos clients pour éviter de participer directement ou indirectement à ces activités. Par exemple, autant que faire se peut, nous allons recommander à une maison mère au sein de l'Union européenne de ne plus donner d'instructions à sa filiale, de laisser les décisions être prises au niveau local en Russie, d'éviter autant que possible les reportings de la filiale à la maison mère ou alors de faire en sorte que ceux-ci soient purement informatifs. Il s'agit aussi d'éviter autant que possible les remontées d'informations. Concrètement, ce n'est pas toujours évident. In fine, très souvent, cela aboutit à l'autonomisation des filiales et, potentiellement, la cession aux dirigeants locaux. C'est ce qui a été mis en place par plusieurs entreprises au moment de la sortie de Russie.

Johanna Bouyé : Merci beaucoup pour ce cadrage très précis. Nous allons donner la parole à Philippe Varin. Vos responsabilités au sein de la Chambre de commerce internationale vous ont amené à être très actif sur la mise en œuvre des sanctions comme faisant partie du système multilatéral. Pourriez-vous nous parler en quelques mots de vos activités au sein de la Chambre de commerce internationale ?

Philippe Varin : J'exerce actuellement les fonctions de 1er vice-président. La Chambre de commerce internationale (ICC) a été fondée il y a cent ans par les « merchants of peace ». Il fallait trouver un moyen de développer la paix et la prospérité à travers le commerce. Elle est basée avenue du Président-Wilson. Cette

organisation internationale est présente dans 150 pays. C'est la structure faîtière des Chambres de commerce dans le monde. Toutes les chambres de commerce sont rassemblées dans une World Chambers Federation. L'ICC en est l'opérateur. Modestement, nous disons que nous avons 45 millions de membres. En pratique, cela a un rapport avec le succès d'aujourd'hui. L'impact de cette organisation mondiale des entreprises se traduit par de l'advocacy, des outils, des standards, de la formation. Elle agit prioritairement dans cinq domaines :

- Il y a d'abord le soft law du trade (les outils du commerce international).
- Il y a aussi la digitalisation, car le domaine, s'il est assez bien digitalisé, manque d'interopérabilité entre les acteurs. De nouveaux standards sont à créer.
- S'agissant de la règle de droit avec la Cour d'arbitrage, nous travaillons en relation avec les sanctions. Par nature, nous avons des claims entre des parties et, souvent, l'une d'elles se trouve dans un pays sous sanction, ce qui est difficile à opérer.
- S'agissant des marchés du CO2, il existe soixante marchés dans le monde et aucun n'a le même prix du carbone. Pour le commerce international, c'est un élément de fracturation supplémentaire.
- En tant que partenaires privilégiés de l'OMC, nous sommes préoccupés par le nouveau multilatéralisme. Contrairement à ce que certains disent, le multilatéralisme n'est pas mort, mais prend des formes parfois éloignées de la règle de droit (Iran, par exemple).

Johanna Bouyé : Vos contacts avec les entreprises vous amènent à préciser les enjeux pour elles s'agissant de la responsabilité qui leur incombe de mettre en œuvre des décisions qui sont du ressort des États et des organisations internationales.

Philippe Varin : Nous sommes vraiment confrontés au sujet de la relation entre l'entreprise et les États.

Dans ma carrière, j'ai eu l'occasion de pratiquer dans ce domaine. Le sujet n'est pas nouveau. Depuis un certain temps, on voit la montée des barrières tarifaires. La base de données Market Access de l'Europe montre qu'il y a 450 cas de barrières tarifaires ou non tarifaires, et cela ne fait que croître. S'ajoute l'accès aux marchés publics. Sur ce sujet, nous travaillons en étroites relations entre entreprises et État. Il y a aussi la question des procédures antidumping, au nombre de 150 au niveau européen. Une grande partie concerne la Chine. Le travail se fait aussi en étroite liaison avec l'État. Se pose enfin la question du découplage entre

les États-Unis et la Chine. Vous vous souvenez de l'affaire Huawei et de la contrepartie avec Ericsson. Sur ces sujets, il y a une relation avec les États.

Et, maintenant, les sujets des sanctions prennent de plus en plus d'importance. J'étais président du directoire de PSA en 2012 au moment des tensions entre l'Iran et les États-Unis. Nous étions en négociation avec General Motors (GM), entreprise aidée par l'État américain pendant la crise de 2008. Il y avait évidemment une proximité entre GM et l'État américain. On nous a dit que, si nous voulions continuer à discuter avec GM, il fallait abandonner la livraison de pièces détachées à l'Iran. Pour PSA à l'époque, c'était surtout un enjeu d'image important. Cela concernait 450 000 voitures sur les 3,5 millions vendues, soit environ 15 %, ce qui était important. L'idée était de livrer des pièces détachées qui étaient montées pour fabriquer les « Pars », c'est-à-dire les voitures Peugeot en Iran, soit 30 % du marché. Dans le jeu mondial, 15 % représentaient une part importante. Cela ne représentait pas un enjeu financier important (2 % du chiffre d'affaires), puisqu'il s'agissait de livrer des pièces détachées qui étaient montées sur place. Il a fallu arrêter cette livraison du jour au lendemain. Petit à petit, faute de pièces détachées, le business s'est étiolé en Iran. Carlos Tavares a sorti Peugeot complètement de l'Iran en 2018, me semble-t-il.

Cette expérience est d'autant plus douloureuse qu'au même moment, Renault était aussi présent en Iran, mais, étant donné que cette entreprise n'était pas en discussion avec GM, elle n'avait pas de problème pour y rester. C'était assez frustrant sur le plan psychologique. Depuis, Renault a aussi quitté l'Iran.

J'ai présidé une task force sur les métaux critiques au moment des débuts de la crise ukrainienne avec la mise sous sanction d'un certain nombre d'opérateurs. C'est là que j'ai pu voir de manière très concrète le caractère décisif de la relation État/entreprise dans le pilotage de cette affaire. Par exemple, le titane, qui approvisionne l'aéronautique, est fourni à 75 % par la Russie ou les ex-pays satellites, comme le Kazakhstan. L'ilménite, le minerai duquel est extrait le titane, vient d'Ukraine. L'opérateur russe n'a pas été mis sous sanction. Du titane a pu être livré, même si cela s'est fait dans des conditions acrobatiques. L'ilménite va en Russie pour être transformée ensuite au Kazakhstan. Sans passage possible par la mer Noire, les choses deviennent compliquées. Nous y sommes à peu près arrivés jusque-là.

Un sujet important pour les industriels est que les sanctions viennent impacter les chaînes d'approvisionnement à des niveaux parfois inattendus. L'impact n'est pas forcément au niveau du grand producteur, mais au niveau du sous-traitant de rangs 1, 2 ou 3. D'où l'importance d'avoir une analyse systématique des chaînes de valeur et de leur exposition pour les grands secteurs afin d'éviter toute mauvaise

surprise. Par exemple, Oleg Deripaska est propriétaire d'une usine d'alumine en Irlande. C'est connu, c'est visible. Il fournit une grande partie de l'alumine aux fonderies françaises, mais il est aussi propriétaire d'un sous-traitant métallurgique en Allemagne. Il est aussi impacté. Ces sujets méritent une analyse de toutes les chaînes d'approvisionnement.

Au-delà, de manière structurelle, ainsi que cela apparaît dans les documents européens sur le Green deal, il ne faut pas que des parties importantes de nos chaînes d'approvisionnement n'aient qu'un seul pays comme fournisseur. Le fait que 75 % du titane pour l'aéronautique viennent de la Russie et des pays satellites est structurellement inacceptable dans la durée. Ce doit être corrigé. Par discrétion, je ne citerai pas les autres cas similaires, mais cette analyse de l'exposition des chaînes d'approvisionnement doit être menée systématiquement.

Par ailleurs, s'agissant de l'IRA, il ne s'agit pas d'une question de sanctions, mais cela pose un énorme problème parce qu'ils sont en violation vis-à-vis de l'OMC de manière très forte. Étant donné que les États-Unis ont fait un gel de l'organisme de règlements des différends, ils ne se portent pas trop mal sur cette affaire. Mais l'aspect du contenu local, condition pour bénéficier d'un financement abondant de l'IRA, est un vrai sujet pour l'Europe.

Johanna Bouyé : L'objectif de cette table ronde et des échanges qui suivront est bien de faire dialoguer le monde des entreprises qui a ses préoccupations et le monde de la puissance publique qui conduit ses propres buts. Dans cet état d'esprit, quelles sont vos recommandations pour les entreprises et – pourquoi pas ? – pour les États qui doivent agir dans cet environnement contraint et qui sont confrontés aux sanctions ?

Philippe Varin : Quelques réflexions rapides. Lorsqu'il y a des sanctions, une entreprise doit impérativement les respecter, à moins de se mettre en très grand danger.

Par ailleurs, comme cela apparaît dans le cas de l'Ukraine, les entreprises sont amenées à prendre des sanctions au-delà de ce qu'elles sont censées respecter. On peut parler d'auto-sanctions en quelque sorte. Quand une entreprise a des activités en Russie, quand il s'agit de marques très visibles, et qu'elle n'apporte aucun changement, les consommateurs réagissent. Des sondages ont été réalisés au moment de l'entrée de la Russie en Ukraine. 95 % des consommateurs de certaines marques voulaient que l'entreprise prenne des mesures de rétorsion. Il faut donc prendre des décisions qui vont au-delà des sanctions. Mais, s'il n'y a pas de pression externe, celle-ci peut exister en interne de la part de collaborateurs qui mettent en avant les principes, les valeurs, les chartes éthiques de l'entreprise et estiment nécessaire de ne pas commercer ou produire en Russie. Il y a donc une

pression très forte. A contrario, des centaines ou des milliers de collaborateurs se retrouvent sans emploi et peuvent subir des risques de rétorsion de l'État considéré. Cet aspect-là pousse à ne pas agir.

Il y a aussi le cas des biens de première nécessité dans le domaine de l'alimentaire ou de la pharmacie. En tant qu'ICC, nous avons contribué beaucoup au Black Sea agreement pour la sortie des céréales et des engrais pour les pays en voie de développement. Les enjeux sont très délicats, entre les sanctions d'un côté et des impératifs humanitaires d'un autre.

Les entreprises se retrouvent ainsi dans des situations très délicates. Non seulement elles sont tiraillées, mais elles sont exposées à des risques juridiques du fait des contrats. C'est ainsi que la Cour d'arbitrage est saisie sur des contrats où l'entreprise est en violation. D'où l'importance d'introduire dorénavant dans les contrats les clauses nécessaires à ce sujet.

Concrètement, la Chambre de commerce est en train d'établir un document qui va résulter d'un travail mené avec cinquante entreprises et des académies pour se préparer à ces situations. Ce document, diffusé très prochainement, s'appelle le Responsible Action in Crisis (RAC). Il s'agit ainsi de proposer à nos membres une sorte de méthode d'anticipation avec toutes les questions qu'il est préférable de se poser avant la survenue des événements. Cela concerne la fiabilité des informations dont on dispose. Dans ces moments-là, il y a beaucoup d'informations, mais on n'est pas certains d'avoir les bonnes. S'agissant des responsabilités contractuelles ou légales, il s'agit de déterminer les coûts et bénéfiques des différentes options. Ces éléments doivent être préparés. Il s'agit donc de disposer d'une liste de dispositions à prendre pour que, si l'entreprise est confrontée à cette situation, elle puisse agir en évitant de défricher complètement le sujet.

Johanna Bouyé : En complément du cadrage proposé par Aude Londero et du témoignage de Philippe Varin sur les défis auxquels sont confrontées les entreprises, Olivier Attias, il serait intéressant de vous entendre sur l'accompagnement dont les entreprises peuvent bénéficier pour mettre en œuvre les sanctions. Quelles sont leurs difficultés principales et leurs attentes ? Voyez-vous des différences dans l'application des sanctions entre les différentes entreprises européennes ?

Olivier Attias : Nous avons une pratique surtout des sanctions depuis un an et demi, avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Il s'agissait alors d'une pratique secondaire pour les entreprises qui se focalisaient depuis quelques années notamment sur la lutte contre la corruption. Les sanctions étaient secondaires. On n'en percevait pas alors forcément le risque juridique alors que, paradoxalement,

le risque juridique est très important surtout dans des marchés en lien avec les États-Unis. Pour autant, nous considérons le sujet des sanctions comme accessoire. Et il y a eu la décision Airbus, juste avant la crise du Covid, qui a abouti au paiement par Airbus de 3,6 milliards d'euros au titre du DPA en lien avec la corruption. Ce dossier comprend un volet relatif aux sanctions dans ce DPA d'environ 500 millions de dollars, payés au Département d'Etat américain, sur le fondement de l'annulation des règles d'export control liées aux sanctions.

Ce sujet alors secondaire est devenu prégnant depuis la crise russe. Pour qualifier la façon dont les entreprises traitent ce sujet, me vient le mot de pragmatisme. Nous recevons chaque jour des questions différentes. La question de savoir si le co-contractant est sanctionné ou non ne nécessite pas un avocat. Le site internet du Trésor français présente une liste très claire de l'ensemble des personnes sanctionnées.

Les choses deviennent plus difficiles quand le co-contractant s'est organisé pour que l'on ne sache pas forcément qui contrôle les personnes qui, elles, ne sont pas sanctionnées et pour que l'on ignore qui détient son actionnariat.

Les Russes n'ont pas attendu 2022 pour s'organiser. Les sanctions russes existent depuis la Crimée. Déjà, avant la Crimée, la plupart des oligarques russes s'étaient organisés pour ne pas apparaître de prime abord parmi les actionnaires des co-contractants. Il faut chercher plus loin pour les trouver. L'entreprise n'est ni la police ni les services français. Elle n'a pas des sources d'accès à l'information suffisantes pour déterminer qui est véritablement dans l'actionnariat de son co-contractant. Certes, il y a des suppositions. Dans la presse, on apprend que tel oligarque est suspecté de détenir le contrôle de tel groupe. Pour autant, l'information n'est pas disponible.

Que se passe-t-il alors ? En tant que conseils, nous pouvons avoir accès à certains outils auxquels nous avons souscrit et qui nous permettent d'avoir une certaine assurance, qui peut être suffisante pour l'entreprise. Celle-ci n'a pas besoin de certitudes. Comme le disait Aude Londero, la violation des sanctions relève du pénal en France. Cela implique l'intention de violer la sanction. On ne reprochera jamais à une entreprise d'avoir fait une erreur si elle a fait un minimum de due diligence pour s'assurer que son co-contractant n'est pas sanctionné. Depuis février 2022, à ma connaissance, les autorités françaises n'ont pas engagé de poursuites contre des opérateurs français qui auraient violé les sanctions. Il peut y avoir parfois des problèmes d'export, qui concernent les Douanes, sur lesquels nous n'avons pas de visibilité. Je ne pense pas que ce soit l'objectif des autorités judiciaires françaises de poursuivre les opérateurs français à tout bout de champ pour avoir fait une erreur dans leur appréciation de la relation contractuelle.

S'agissant de trouver l'information, nous avons la chance en France d'avoir une Direction du Trésor qui, non seulement est très efficace sur ces sujets, mais qui répond aux questions. En tant que conseils, étant donné le benchmark établi entre nos clients, les informations qu'elles ont obtenues, nous disposons d'une analyse juridique. Nous pouvons ainsi déclarer qu'il n'y a pas de risque à ce stade, ce qui peut suffire à l'entreprise. Forte de l'opinion de son conseil qui lui dit que les choses sont a priori en ordre, elle est normalement couverte. Si, un jour, des poursuites sont engagées contre l'opérateur français, celui-ci pourra dire qu'il a saisi son conseil juridique qui a estimé qu'il n'y avait pas de risque et qu'il avait donc agi sur la base de ce conseil. À ce stade, il n'y a pas de jurisprudence sur ces sujets. Mais il semble douteux qu'un tribunal correctionnel décide de condamner l'entreprise parce qu'un conseil aurait commis une erreur.

Il peut y avoir des situations où le conseil peut se trouver dans des niveaux de doute plus forts. Dans ce cas, l'entreprise peut s'en contenter et prendre le risque. Il a été évoqué le risque réputationnel. Pour finir, d'un point de vue pragmatique, chaque opérateur français pèse ses risques. Je sors un peu de la question, mais, par exemple, une entreprise peut avoir la volonté de rester en Russie parce que cela représente une partie importante de son chiffre d'affaires. Dès lors que le secteur n'est pas sanctionné, la décision de l'opérateur économique de sortir de Russie est lourde. C'est le cas d'Auchan ou de Leroy Merlin. Ces groupes sont encore en Russie parce qu'ils peuvent légalement y rester. Pour certains de ces groupes, le chiffre d'affaires en Russie n'est pas anodin. Décider volontairement de se couper un bras implique une prise de décision sérieuse. Se pose ensuite la question du risque réputationnel. Les entreprises françaises font un arbitrage entre le risque économique et le risque réputationnel pour prendre une décision.

Certaines entreprises ont préféré aussi attendre. Certaines ont arrêté tout de suite leur activité avec la Russie en février. Il est devenu interdit de vendre des produits de luxe ; les boutiques de luxe ferment. D'autres industriels sont restés parce que c'était légal et se posent maintenant la question de partir. Soyons clairs. Beaucoup de groupes français veulent partir, mais encore faut-il qu'il y ait des repreneurs de leurs actifs et de leur outil industriel sur place. Encore faut-il aussi que la cession soit autorisée. Une cession d'actifs en Russie prend plusieurs mois. Il faut des autorisations administratives et, dans certains secteurs sensibles, il faut même l'autorisation d'un comité présidentiel russe. Les entreprises ont donc du mal aujourd'hui à quitter la Russie et ne trouvent pas forcément de repreneurs.

Mais je reviens au Trésor français, très aidant sur ces questions. D'autres trésors et d'autres autorités nationales en Europe ne le sont pas autant et ne répondent pas aux sollicitations. Certaines autorités nationales en Europe, qui ont la charge

d'appliquer les sanctions européennes sur les territoires nationaux, décident de ne pas fournir d'écrits. Le Trésor français est assez exceptionnel à ce titre. En tant que conseils, nous saisissons le Trésor pour leur soumettre notre interprétation. Le plus souvent, le Trésor l'approuve par écrit, prenant ainsi sa part de risque. Cela donne une assurance bien plus que raisonnable à l'opérateur économique pour prendre sa décision. Le Trésor n'est pas juriste et ce n'est pas lui qui juge l'infraction, mais bien le juge pénal. Pour autant, une forme d'autorisation du Trésor français donne une assurance à nos clients sur leurs choix.

Les sanctions européennes sont soumises à des règlements avec des FAQ très fournies qui donnent des éclaircissements. Il revient ensuite à chaque autorité nationale d'avoir son opinion et son interprétation du règlement européen. 27 autorités nationales sont ainsi susceptibles d'avoir des interprétations différentes au sujet d'opérateurs. Par exemple, se pose la question de savoir qui contrôle un groupe ayant son siège sur le territoire européen, mais dont on soupçonne, derrière plusieurs trusts, que se dissimulerait un oligarque russe sanctionné. Dans ce cas, la Belgique et les Pays-Bas peuvent estimer que l'entreprise ne pose pas de problème, mais, dans le même temps, la France et l'Espagne peuvent estimer, selon leur définition du contrôle, que l'entreprise pose un problème. Que fait l'opérateur économique face à un tel front de décisions différentes ? La plupart du temps, il ne fait rien et décide de ne pas s'engager. À ce stade, il y a une nécessité d'harmonisation, mais cette harmonisation ne peut venir que de la coopération entre les autorités nationales. L'Union européenne ne prend pas aujourd'hui ce rôle d'harmonisation pour s'assurer que toutes les autorités aient la même opinion sur un même cas.

Johanna Bouyé : Dans ce contexte où chaque autorité nationale a son interprétation des sanctions, pourriez-vous élaborer sur les enjeux de sécurité juridique pour les entreprises et leurs possibilités de recours ? Enfin, j'aimerais vous interroger sur la problématique du contournement des sanctions, question très importante et qui a été peu abordée jusqu'ici..

Olivier Attias : J'ai déjà évoqué la sécurité juridique. Je reviens au mot de pragmatisme. Il n'y a pas de cas pour lesquels personne ne saurait quoi faire. Depuis un peu plus d'un an que je travaille sur les dossiers en lien avec la Russie, je ne me suis jamais trouvé dans l'hypothèse finale où de dire à mon client que je ne sais pas quoi faire et qu'au regard des éléments à disposition, je ne pouvais pas trancher. Cela n'arrive pas.

Un avocat peut dire certaines choses et peut écrire d'autres. Dans ce domaine, on peut dire beaucoup, mais il est plus difficile d'écrire faute de certitudes parfaites et d'une jurisprudence sur le sujet.

Pour les sanctions européennes, nous en sommes à un stade très précoce, face aux Américains qui pratiquent la matière avec une autorité centrale (OFAC) depuis des dizaines d'années. Pour l'Europe, il a fallu attendre les sanctions russes pour que le sujet soit pris en main. L'intervention sur l'histoire a montré que même la notion de sanction en Europe est arrivée tardivement. Avant les sanctions russes, c'est la première fois qu'il y a une telle coordination des pays occidentaux autour d'un tel sujet.

Sur la sécurité juridique, nous n'avons parfois pas de réponse, mais le risque est relativement faible. Avec un Trésor français qui accompagne les opérateurs économiques dans leur appréciation du risque, les entreprises françaises sont plutôt bien loties. C'est surtout le problème de l'harmonisation européenne qui crée l'insécurité juridique.

Par ailleurs, il n'y a pas de recours. Le Trésor accepte le plus souvent les interprétations qui lui sont soumises. J'imagine mal un opérateur économique faire je ne sais quel recours administratif contre un avis du Trésor alors que ce n'est finalement qu'un avis. Je ne suis même pas sûr que ce soit juridiquement possible. Le risque ne pèse que sur l'opérateur économique. C'est l'opérateur économique qui prend son risque.

Certes, une ONG peut chercher des noises à l'entreprise, comme ce fut le cas avec Total il y a quelques semaines avec des plaintes d'ONG autour d'une pseudo-complicité de crimes du fait que des activités aient été poursuivies en Russie. Il peut s'agir aussi de collaborateurs ou de syndicats qui se plaignent de la politique de l'entreprise. Ce sera alors au juge pénal de trancher sur ces sujets. C'est la problématique du risque réputationnel avec une procédure qui prend des années et qui entraîne des articles de presse à n'en plus finir.

S'agissant du contournement, un client ne va pas nous appeler pour nous demander comment contourner les sanctions. Il le fait dans son coin et vient nous voir ensuite pour prendre notre avis. Je disais qu'il nous arrivait de ne pas écrire. En l'occurrence, c'est clairement le cas. On ne peut rien écrire à cet égard. Honnêtement, cela se présente peu. La conformité est un sujet très prégnant dans les entreprises grâce à la lutte contre la corruption, etc. Les *compliance officers* ont pris le pouvoir dans la plupart des entreprises aux côtés du directeur juridique et des directeurs opérationnels. Il y a vraiment peu de groupes français qui se demandent comment faire des affaires en Russie avec une entreprise sanctionnée. L'hypothèse ne se pose pas.

La difficulté que nous rencontrons d'un point de vue purement pragmatique et opérationnel est que certains clients ont des filiales en Russie. Ces filiales ne sont pas du tout soumises aux sanctions russes. Ce sont bien des personnalités morales

russes avec des salariés russes et des dirigeants de plus en plus russes depuis un an et demi. Ces filiales n'ont donc pas vocation à appliquer les sanctions européennes. Si elles devaient les appliquer, elles se mettraient elles-mêmes dans une situation à risque, mais il ne s'agit alors pas d'un risque juridique mais d'un risque que nous pouvons imaginer. Or la maison mère est responsable de cette entreprise et des collaborateurs présents sur place.

C'est sur ces situations que des questions nous sont posées. Comment permettre à la filiale de continuer à vivre et à travailler sans faire courir un risque à la maison mère ? Nous prodiguons alors des conseils. Nous naviguons un peu à vue puisque le domaine est nouveau. Aude Londero parlait d'autonomisation. Il a été évoqué l'absence de *reporting*. Certes, l'actionnaire majoritaire est tenu informé. Il s'agit bien de contrôler la filiale. Encore heureux qu'il y ait un droit au *reporting*. La mise en œuvre de l'autonomisation est parfois trop compliquée étant donné l'imbrication des structures. Nous conseillons à nos clients, par oral, de mettre en place l'autonomisation au maximum. Il s'agit d'éviter d'intervenir dans des projets que la filiale aurait avec des personnes sanctionnées. Dès lors qu'une décision doit être prise sur des projets avec des personnes sanctionnées, il faut faire en sorte que les décisions soient prises au niveau de la filiale, avec un *reporting* certes, mais sans implication de la maison-mère.

Johanna Bouyé : Je vous propose de passer aux questions du public.

Intervenant : J'ai juste une question économique. Tout cela coûte très cher. Avoir une *look-through approach* pour savoir qui est derrière qui dans les structures impose des coûts faramineux. Pour des opérations financières plus soft, pour lesquelles il s'agit seulement de savoir simplement qui est derrière une entité sans aller plus loin, les coûts sont déjà très élevés.

Olivier Attias : Oui et non. Il existe aujourd'hui de nombreux outils en ligne qui permettent d'avoir facilement des éléments sur une entreprise, un co-contractant ou un dirigeant. Ces outils offrent des cartographies sur les personnes et les structures étant donné qu'au fur et à mesure du temps, ces outils deviennent collaboratifs. C'est vrai maintenant, ce n'était peut-être pas le cas il y a deux ans.

On reprochera à un opérateur français de ne pas avoir fait cette simple opération. On ne reprochera pas à l'opérateur français de ne pas avoir embauché systématiquement un opérateur d'intelligence économique ou de ne pas avoir demandé un rapport à l'ADIT à chaque opération économique. Ce doit être fait en fonction du risque identifié. Cette vérification est faite sur ces outils existants qui se trouvent déjà dans les entreprises. Les grandes entreprises françaises sont équipées à cet égard. Pour ces opérateurs, il n'y a donc pas de coût supplémentaire.

En revanche, s'agissant des petits opérateurs économiques (PME) qui continuent à travailler avec la Russie, sans département conformité, sans outil en place pour procéder à ces vérifications, cela représente en effet un coût. Ces structures sont « sous les radars ». Il est peu probable qu'elles soient inquiétées un jour. Ma crainte est toutefois que ces structures ne fassent rien. Alors que nous sommes en mars, il nous arrive encore d'être saisis par des petites entreprises pour des questions qui nous semblent absurdes. Un client vient nous voir en nous expliquant avoir équipé la datcha de telle personne en lui fabriquant des boiseries en plaqué or. Il se demande si cela ne pose pas un problème. Oui, en effet, la personne est sanctionnée et, en théorie, il n'était pas possible de procéder à ces travaux. Cela constitue donc une violation des sanctions. Le risque est théorique. Cet entrepreneur sera-t-il inquieté un jour ou l'autre ? C'est peu probable.

Mais je suis d'accord avec vous. Cela représente un coût pour les petites entreprises.

Philippe Varin : Aujourd'hui, en France, l'organisation des industries est assez structurée. Il existe 21 filières. Le terme de « filière » est pertinent pour l'aéronautique, le naval, l'automobile ou le ferroviaire. Le terme est moins pertinent dans le bâtiment. On peut parler aussi d'écosystème. Ces regroupements ont été faits pour traiter un certain nombre de sujets qui font partie du destin commun des entreprises, certes parfois concurrentes, mais qui partagent des éléments en commun (programmes de R&D, IT, formation, etc.). Cela s'accroît si on revient à ce que j'expliquais tout à l'heure, c'est-à-dire la nécessité d'anticiper. Ces questions se posent à différents acteurs de la même filière et peuvent donc être traitées de la même manière. Il est vraiment important que soient mis en place des canaux plus étroits entre l'État et ces filières. Cela permet de travailler pour tout le monde. Certes, l'analyse des supply chains est déjà faite par les grands groupes du fait des règles Sapin II, mais ce n'est pas le cas pour les plus petites structures. Savoir qui peut être impacté par les sanctions fait partie des questions qui peuvent être partagées au niveau de la filière. Je ne pense pas que le coût soit important. Le point important est qu'il faut que ce soit réalisé rapidement. Selon moi, ces canaux ne sont pas limités à la question des sanctions. Il y a de plus en plus de questions qu'il faut anticiper sur la cybersécurité et le vol de la propriété intellectuelle. Sur ces questions de défense de notre souveraineté, il faut mener en permanence un travail d'anticipation. Le jour où un problème intervient, les coûts sont alors bien moins importants qu'une mise en place de tout un dispositif à l'échelle d'une entreprise.

Intervenant : Ma question est un peu d'actualité. Comment faites-vous quand un État décide d'organiser ou demande un contournement ? Je prends l'exemple du

président des États-Unis qui demande aujourd'hui d'importer davantage de pétrole russe par crainte de voir les prix augmenter dans les prochains mois.

Question sous-jacente : le Trésor français a-t-il une attitude proactive pour permettre aux entreprises non pas de faire des contournements, mais d'arriver à travailler quand même ? Ou est-il plutôt du genre à intimer de suivre les conseils qu'il donne ? C'est l'inverse de l'administration américaine qui aide toujours ses entreprises, sous quelque forme que ce soit.

Olivier Attias : J'ai été « désigné volontaire » pour répondre à ces deux questions. Étant un modeste juriste, je vais d'abord répondre à la seconde et j'essaierai d'éviter la première.

C'est un avis personnel, mais, oui, le Trésor français est très aidant pour les entreprises. Le rôle d'un avocat est de mesurer le risque. Quand il y a un « no go », cela dit bien ce que cela veut dire. Mais il s'agit aussi de trouver une solution pour que l'entreprise puisse opérer en sécurité. Dès lors que l'on apporte au Trésor une argumentation aboutissant à la conclusion que l'opérateur peut continuer, engager telles transactions et que le secteur d'activité en question n'est pas ciblé, de mon expérience, le Trésor a suivi l'interprétation que l'on donnait dans 98 % des cas. C'est le cas depuis le début de la guerre en Ukraine. Je rappelle que cette matière des sanctions est encore jeune en Europe et, en particulier, en France. Le Trésor n'était pas forcément équipé pour répondre à toutes les questions posées du jour au lendemain, à l'issue du premier paquet et avec l'accumulation des paquets contre la Russie. Le Trésor s'est ainsi fortement équipé dans l'idée d'accompagner les entreprises mais, évidemment, sans contrevenir à la loi.

Sur la première partie de la question, je ne suis pas sûr que l'on puisse parler d'incitation à contourner les sanctions. Ce ne sera jamais une intention du Trésor français, ce qui me semble tout à fait normal, ni des conseils ou des opérateurs français. Le Trésor est donc aidant et disponible, ce qui n'est pas toujours évident. Pour un de mes clients, j'ai posé une question jeudi ou vendredi par email. Je les ai eus en call. Ils sont en train de m'adresser un email et je pourrai informer mon client cet après-midi qu'il peut s'engager dans la transaction qui l'interrogeait. Le Trésor français est accompagnant et aidant dans la limite de la légalité.

Sur le premier point, je vais donner la parole à Philippe Varin.

Philippe Varin : Je souscris à ce que vous dites sur le Trésor et le soutien qu'il apporte. Ils sont très professionnels et en soutien des entreprises en général. En plus, s'il y a des sujets litigieux et qui continuent à poser des questions, le Trésor discute fréquemment avec l'OFAC, qui, en termes de transparence, peut encore

s'améliorer. Mais le Trésor a ses entrées à l'OFAC. Si des recommandations sont agréées des deux côtés, le risque est quand même moins marqué.

Il existe de nombreux cas difficiles, notamment dans le cas de l'arbitrage. On va en arbitrage avec sa contrepartie qui peut se trouver au Venezuela, en Russie ou en Iran. Les sujets sont toujours très délicats. Il faut pouvoir travailler de manière pragmatique avec le Trésor sur ces sujets. Il faut aussi faire attention. Si Paris, place de droit et d'arbitrage, est entaché d'impossibilité de fonctionner sur un certain nombre de cas, cela pose un réel problème.

Olivier Attias : D'ailleurs, le Trésor a travaillé avec les instances arbitrales, la CCI en particulier aussi, afin que ces arbitrages se poursuivent et afin de pouvoir recevoir les paiements. Étant donné qu'il s'agit d'arbitrages privés, il faut aussi payer les arbitres. Les autorités françaises et le Trésor ont travaillé sur les autorisations pour permettre à ces recours de fonctionner.

Philippe Varin : Paradoxalement, on a parfois davantage de problèmes avec les établissements bancaires qui font de la surconformité. On peut comprendre leurs raisons. Elles ont leurs propres intérêts. Quand on a un arbitrage et qu'il faut passer à des règlements, il faut avoir les comptes bancaires et que les flux soient agréés. Parfois, nos comptes bancaires deviennent de moins en moins opérants et il y a de plus en plus de restrictions de la part même des établissements bancaires alors que la transaction est licite. Il s'agit de ne pas avoir de rétorsions. Aux États-Unis, par exemple, il y a une frilosité que l'on a du mal à imaginer.

Olivier Attias : C'est vrai, cela n'a pas été évoqué. Ce qui est plus compliqué aujourd'hui pour les opérateurs économiques français, ce ne sont pas forcément les sanctions russes, mais leur application par les banques de ces opérateurs. On peut comprendre les banques. Elles prennent aussi leurs risques. La banque est libre ou non d'engager une transaction. Il s'agit d'une relation privée. Une banque peut parfois préférer ne pas traiter une transaction plutôt que d'affronter un terrible mal de tête pour un gain finalement faible. Cela se retrouve quelle que soit la taille du client. Que ce soit Veolia, Total ou une petite entreprise, les banques auront des comportements relativement similaires et décideront finalement de ne pas prendre le risque. BNP a été condamné il y a quelques années pour des problématiques iraniennes à plusieurs milliards de dollars aux États-Unis. Société Générale ou Total ne vont donc pas prendre le risque de valider des transactions de centaines de milliers d'euros au risque d'être embarqués ensuite dans des procédures interminables et très coûteuses. C'est une prise de risque. Ils ne veulent pas le prendre. C'est embêtant pour les opérateurs économiques, mais ce n'est pas choquant en soi.

Aude Londero : Au-delà des banques, nous avons eu à traiter d'arbitrages très intéressants à l'époque des sanctions iraniennes. C'est ce que l'on va retrouver avec les sanctions russes. Cela a donné lieu à des surinterprétations de la loi par des entreprises. Certaines sont sorties d'Iran alors qu'elles n'étaient pas visées par les sanctions. Elles se retrouvent au tribunal arbitral pour répondre face aux co-contractants iraniens qu'elles laissent de fait sur place. On va avoir la même problématique au tribunal arbitral pour les sanctions russes parce que des opérateurs sont sortis alors qu'ils n'étaient pas soumis aux sanctions. Ils se font attaquer à l'arbitrage par leurs co-contractants russes.

Olivier Attias : Il en est de même avec l'Afghanistan et la reprise du pouvoir par les talibans. De nombreux opérateurs français avaient des contrats en place avec l'Afghanistan. Il y a eu un changement de régime. Les régimes de sanctions américains ne sont pas calés sur les régimes de sanctions français. En Afghanistan, la plupart des opérateurs ont simplement arrêté. Ils se retrouvent pourtant en contentieux parce que, techniquement, il ne s'agit pas de sanctions européennes, mais américaines. Cela ne nous est pas forcément applicable. Cela donne lieu à des arbitrages portant sur ces sujets.

Aude Londero : Je rebondis sur les propos de M. Pierre Sellal sur la problématique du règlement de blocage, c'est-à-dire que l'Europe, à l'époque, pour sécuriser ses entreprises, leur avait permis, via ce règlement de blocage, de ne pas respecter les sanctions américaines en disant aux entreprises qu'elles seraient protégées. Mais les entreprises qui sortaient quand même d'Iran se trouvaient confrontées à ce même texte par leurs co-contractants qui se servait de celui-ci pour leur dire qu'elles pouvaient ne pas sortir et qu'elles sont quand même sorties. Finalement, il y avait une sorte de double contrainte des entreprises qui va potentiellement se retrouver dans le cadre de la problématique russe.

Johanna Bouyé : Sur votre première question, je me permets de rebondir en tant que diplomate. Je suis chargée de mission au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. J'ai abordé le sujet des sanctions sous l'angle des sanctions en Russie quand j'étais en poste à Moscou. Je fais appel à mes collègues économistes pour encourager un débat sur le sujet du contournement des sanctions qui a été peu abordé. Se pose la difficulté pour imposer un coût économique à la Russie. En effet, les États tiers continuent d'avoir des relations économiques avec la Russie, notamment en important des biens russes dont ils ont besoin. Cela concerne en particulier la Turquie ou les pays d'Asie centrale. Il me semble que l'un des éléments de réponse sur cet enjeu du contournement des sanctions consiste à réfléchir sur nos possibilités de

répondre aux besoins économiques de ces pays. On peut citer, par exemple, les débats sur le nucléaire civil.

Intervenant : Je vous remercie pour vos exposés très intéressants. Je voudrais vous poser une question sur l'information. Quelles sont les sources d'information des acteurs ? Sont-ils amenés à mettre en place une forme d'espionnage industriel ? L'information est-elle très cloisonnée ? Circule-t-elle facilement entre les différents opérateurs ?

Olivier Attias : Aujourd'hui, l'information est disponible, quand elle existe. Il existe des bases de données depuis longtemps, souvent tenues par des opérateurs américains dès lors que les sanctions sont un enjeu ancien chez eux. Il existe de nombreux outils (World-Check, etc.) qui permettent de savoir à peu près où se situe un opérateur, s'il est sanctionné, s'il a une bonne réputation ou pas parce que des outils « presse » permettent aussi de faire des recherches. Donc, aujourd'hui, l'information existe. Quand elle n'existe pas sur ces outils-là, la question se pose de savoir s'il est intéressant de creuser. À partir du moment où l'opérateur a fait ces due diligences minimums, qu'il a consulté ces sites, qu'il peut tracer ses recherches, c'est à lui de voir s'il y a un intérêt à creuser davantage. Souvent, avant d'autoriser, les banques vont parfois demander ce qui a été fait en termes de due diligence. Dans ce cas-là, c'est l'occasion de creuser.

Le Trésor peut être aussi une source d'informations. Pour le coup, il a une vision un peu globale. Je me souviens de discussions avec le Trésor. À une époque, ils s'appuyaient aussi sur les outils qui existaient en ambassades, en particulier à Moscou, sur les personnes en charge de l'intelligence économique au sein des ambassades. Le problème est que la plupart des personnes ont été expulsées. Les services expulsés des ambassades en Russie concernent essentiellement les personnes en charge de l'intelligence économique. Il y a quelques mois, le Trésor m'expliquait qu'il restait une personne à Moscou qui récupérait l'ensemble des demandes de la part du Trésor pour essayer d'enquêter. Il me semble qu'aujourd'hui, nous avons une vision assez claire et que les entreprises ont un accès assez facile à l'information sans avoir besoin, à chaque fois, de recourir à des enquêtes d'intelligence économique coûteuses. Tout dépend si l'opérateur économique décide ou non de creuser.

Intervenant : Je suis en dehors de mon domaine, mais j'ai une question précise à vous poser concernant cet intéressant et très subtil dialogue avec le Trésor. Il donne un avis qui rassure vos mandants. Que se passe-t-il si, six mois après, la question est de nouveau posée par une ONG ou par un membre grincheux de la société en question et que le Trésor donne un avis différent ? Qu'est-ce qui garantit contre une telle situation ?

Olivier Attias : Rien. Juridiquement, rien. Mais je n'imagine pas le Trésor revenir sur un avis initial sauf à ce que le mandat initial ne lui ait pas donné la totalité des informations. L'avis que donne le Trésor n'est pas une notion juridique, il s'agit d'une opinion ou d'un assentiment. Si on va au bout du raisonnement juridique, même si le Trésor donne cet avis, cela ne lie absolument pas le juge pénal saisi de l'affaire. Cet avis n'a aucune valeur à ce titre. Du point de vue de la défense, je serai évidemment plus confortable devant le juge correctionnel avec l'avis du Trésor plutôt que sans. Je doute qu'un juge condamne une partie qui est allée jusqu'à demander l'opinion du Trésor français sur le sujet étant donné qu'il s'agit de l'autorité en charge d'interpréter les sanctions européennes. Pour que la situation que vous décrivez ait lieu, il faudrait que le Trésor ait reçu des informations supplémentaires. Il peut arriver aussi que, dans le cadre de packages complémentaires ou de FAQ complémentaires de l'Union européenne, celle-ci donne une opinion différente. Dans ce cas, ce n'est pas que le Trésor change d'avis, c'est qu'on lui impose une interprétation différente.

Aude Londero : Au-delà de la cohérence des réponses qui peuvent être apportées à la même société qui poserait plus ou moins la même question une deuxième fois, il y a aussi une cohérence entre les différentes sociétés. Le Trésor s'assure que, dans une même situation, il donne le même conseil à deux entreprises qui viendraient le consulter.

Intervenant : Pourriez-vous nous parler des éventuels contentieux qu'il y a eu dans le passé sur les contournements des sanctions pour assurer une sorte d'égalité devant les sanctions, si j'ose dire ? Au milieu des années 1990, nous avons observé que la diminution des exportations américaines ou du commerce extérieur des Américains vis-à-vis de l'Iran a été compensée exactement du même montant par une augmentation du commerce avec Dubaï. Je n'ai jamais vu qu'il y ait eu un contentieux sur ce point ou que des entreprises aient soulevé des contentieux pour assurer une sorte d'égalité. Que s'est-il réellement passé ? Y a-t-il des exemples à ce sujet ?

Olivier Attias : Je n'en ai pas en tête, mais ce n'est pas forcément mon champ de spécialité. Je ne pense pas qu'il y en ait eu. Il y a très peu de jurisprudence française sur l'application des sanctions. Vous aurez toujours du mal à trouver une décision d'un tribunal correctionnel ou d'une cour d'appel, voire de la Cour de cassation, même sur la définition à donner au contournement. Le contournement des sanctions n'est en effet pas une notion juridique. Le contournement implique l'idée de violer les sanctions.

Aujourd'hui, la notion de contournement est davantage vue, dans la presse, sous l'angle du contournement des sanctions par les personnes sanctionnées, pas tant

par les opérateurs économiques français qui décideraient de continuer à travailler avec la Russie. La notion de contournement se place davantage du côté des personnes sanctionnées. Tentent-elles de déplacer leur yacht ? Tentent-elles d'occuper ou de vendre leurs biens immobiliers ? Tentent-elles de déplacer des fonds d'un compte à un autre ? C'est là qu'intervient la notion de contournement.

Je me suis senti un peu provoqué quand il a été question tout à l'heure de gel et de confiscation. Je sors un peu du sujet. En l'occurrence, des outils juridiques existent pour permettre la confiscation de biens qui auraient fait l'objet de gel. Je parle du contournement des sanctions. Si, un jour, des personnes sont condamnées pour avoir tenté de contourner les sanctions en tentant de déplacer des biens gelés ou de faire partir un yacht des ports européens vers l'extérieur, ces biens seront alors confisqués au regard des règles pénales qui existent aujourd'hui. Même si ce n'est pas ma spécialité, je suppose que l'État sera à même d'affecter l'argent qui résulterait de cette confiscation à la reconstruction de l'Ukraine. C'est un avis personnel, mais je ne suis pas sûr qu'il soit nécessaire de bouleverser l'état du droit français et international en créant de nouveaux mécanismes pour confisquer sans décision judiciaire des biens gelés.

Intervenant : Au niveau de l'Union européenne, percevez-vous une attitude globalement uniforme des entreprises européennes sur la question des sanctions ? Ou y a-t-il des pays plus allants, d'autres plus stricts et d'autres qui traîneraient des pieds ?

Olivier Attias : Chacun protège les siens. Ce n'est pas dans cette salle que cela surprendra qui que ce soit. Les Allemands protègent leurs opérateurs, les Français aussi, etc. Certains pays sont plus stricts, notamment ceux qui sont plus proches de la Russie et qui ont un historique difficile avec la Russie. En termes de sanctions, au fur et à mesure des packages, les pays baltes demandent à ce que les sanctions soient maintenues. En fait, il n'y a pas de règles. Cela dépend de l'intérêt de chaque pays. On l'a vu à une époque avec le blocage des prix du gaz et du pétrole. Ceux qui étaient dépendants du gaz russe n'étaient pas forcément enclins à demander des sanctions particulièrement fortes.

Philippe Varin : Je n'ai pas la réponse, mais je me demande si ce n'est pas le rôle du Trade Enforcement Officer à l'Union européenne. Cela ne concerne pas les questions de sanction, mais celles de restriction au commerce après une position renforcée et unique. Cela n'entre-t-il pas dans son rôle ?

Olivier Attias : Dans mon activité quotidienne, je ne le connais pas. Le gros problème que je vois aujourd'hui concerne l'harmonisation des opinions nationales. Je ne suis pas sûr que les autorités nationales se coordonnent énormément sur le sujet. Chacun a un peu son interprétation et a l'impression

d'avoir raison. La question qui se pose ensuite est de savoir comment s'assurer que les 27 ont raison. J'ai un exemple en tête d'un opérateur africain, non européen, donc non soumis aux sanctions européennes et américaines. Il n'y a pas de sanctions nationales dans son pays. En théorie, il fait ce qu'il veut. Mais il est financé par la BPI et par des banques européennes qui lui demandent de se soumettre aux sanctions européennes. Cet opérateur économique, qui est mon client, m'explique avoir un contrat avec un opérateur russe qui, en tant que tel, n'est pas sanctionné. Des questions se posent. Je sais que, dans ce cas particulier, il y aura accord pour les Français, mais pas pour les Allemands. Que dois-je conseiller à cet opérateur qui n'est pas européen ? Je dois lui dire qu'il ne peut pas s'engager avec cet opérateur russe parce que, si un de ses financeurs est allemand, il sera en violation des sanctions européennes avec le risque que cela entraîne sur ces contrats de financement. Certes, ce point ne concerne pas la majorité des cas, mais cela concerne les cas pour lesquels nous sommes saisis.

Intervenante : J'aimerais revenir sur le contournement des sanctions par les personnes sanctionnées. Imaginons le cas d'une personne devenue sanctionnée. Elle cède son capital à quelqu'un d'autre pour sauver l'activité de son entreprise. Comment allez-vous interpréter du point de vue des sanctions sa manière de garder le contrôle de sa société ? Nous n'avons pas évoqué le terme « homme de paille ».

Olivier Attias : C'est un enfer quand on est amené à conseiller non pas la personne russe sanctionnée, mais l'opérateur ou l'entreprise en question dont on dit qu'elle est contrôlée par quelqu'un de sanctionné. Le plus souvent, la chaîne de détention n'est pas de SA à SA, mais de SA à plusieurs trusts les uns derrière les autres... avec une personne derrière dont on dit qu'elle n'est pas bénéficiaire ou qu'elle n'a pas de contrôle. C'est là qu'il peut y avoir des débats sans fin. Aucune autorité nationale n'a la même opinion. Dans ces situations, les entreprises s'adressent à toutes les autorités nationales des pays dans lesquels elles travaillent pour essayer d'obtenir des autorisations locales de travailler. Vous vous rendez compte que ce n'est pas quelque chose qui peut fonctionner à terme. À ce stade, ce sujet n'a pas de solution particulière. Selon moi, c'est au niveau de l'Union européenne. Certains poussent pour la création d'un OFAC européen. Dans l'état des textes, ce n'est pas possible. Peut-être est-ce une solution, mais il faut tenir compte de la lenteur de l'Europe dans ses prises de décision. Cela prendra du temps.

Aude Londero : J'ajoute que c'est très compliqué en pratique. Les personnes sous sanction peuvent avoir du mal à trouver des personnes pour les conseiller. La plupart des conseils refusent ces dossiers et arrêtent de travailler pour les

personnes sous sanction. C'est d'autant plus difficile en pratique pour celles-ci d'avoir des conseils.

Intervenant : N'était-il pas spécieux d'accuser Lafarge de son activité en Syrie et de dire qu'indirectement, cette société aidait au djihadisme ? Comment s'en sortir alors que, entretemps, Lafarge devenait Holcim ? Pouvez-vous essayer d'expliquer à un béotien comme moi comment sortir de cet imbroglio ?

Olivier Attias : Je ne suis pas conseil de Lafarge et je ne suis pas impliqué dans ce dossier. Il y a une différence avec le sujet dont nous parlons. Pour Lafarge, il s'agit de financement du terrorisme avec des faits qui sont aujourd'hui reconnus par Lafarge. Lafarge a reconnu devant les autorités américaines d'avoir, sans aucune intention, financé le terrorisme en dollars. D'où la raison pour laquelle cela a lieu aux États-Unis. Peut-être était-ce une erreur à la base. La situation est différente de celle des sanctions russes. Il ne s'agit même pas des mêmes règles applicables. Les règles sur le financement du terrorisme sont différentes de celles applicables aux sanctions. Il n'est pas reproché à Lafarge d'avoir violé les sanctions européennes ou américaines. Il est reproché à Lafarge un délit pénal. C'est l'objet des instructions en cours en France. Il ne me semble pas que l'on puisse comparer les deux situations.

Intervenante: Vous avez fait allusion aux conditions dans lesquelles les entreprises avaient mis fin à leurs activités, y compris quand ce n'était pas un secteur concerné par les sanctions. Pouvez-vous détailler ces conditions ? Quel coût économique et financier cela a-t-il représenté pour ces entreprises ? Quel en a été le bénéfice local éventuellement ?

Olivier Attias : Je n'ai pas d'élément s'agissant du bénéfice local. S'agissant du coût, la plupart de ces cessions se sont faites au rouble symbolique. C'est donc une perte sèche avec, souvent, des abandons de dettes. Souvent, les filiales russes pouvaient avoir des dettes à l'égard de leur maison mère. Dès lors qu'il est impossible de remonter de l'argent depuis la Russie étant donné le contrôle des changes en Russie, il y a eu des abandons de dettes la plupart des temps. Les cessions qui ont eu lieu à l'origine se sont faites avec des options de retour dans un certain nombre d'années. Reviendront-elles vraiment ? C'est difficile à dire.

L'université américaine de Yale a répertorié l'ensemble des sociétés mondiales, et donc françaises, avec les différents choix opérés (partir, rester, continuer) et, parfois, les modalités de ces départs.

Philippe Varin : Une réponse à votre question se trouve dans les dépréciations que les sociétés ont été amenées à prendre. Pour Renault, c'est 2 milliards. Ces chiffres sont dans les comptes des entreprises.

Aude Londero : Il est aussi difficile de sortir de Russie parce qu'il faut l'accord de la Commission et du gouvernement russe. Cet accord n'est pas forcément obtenu facilement. Au début de la crise, cela nécessitait quatre à six mois. Cela prend aujourd'hui plutôt douze mois. Il faut l'accord de la Direction générale du Trésor en France, assez facile et rapide à obtenir. La procédure a été simplifiée dernièrement et les échanges avec le Trésor sont très efficaces. Il faut trouver un repreneur sur place, ce qui est difficile et suppose de négocier des clauses de rachat et de retour. Ce n'est pas évident parce que les opérateurs russes ont compris qu'ils étaient en position de négocier à leur avantage. Il faut éviter les pertes sèches autant que faire se peut, mais c'est très difficile. Souvent, les entreprises cèdent à leurs dirigeants locaux russes en essayant d'organiser leur retour un jour, quand les sanctions seront levées. Il y avait exactement les mêmes problématiques dans le cadre des sanctions iraniennes.

Il y a encore deux points auxquels les entreprises doivent faire attention. Pourquoi certaines entreprises ne quittent pas la Russie ? Elles peuvent en effet tomber sous le coup de ce qui serait une faillite volontaire en Russie, ce qui entraînerait la responsabilité pénale de leurs dirigeants locaux. Par exemple, Auchan ne peut pas se permettre de fermer 250 magasins et licencier 29 000 personnes. Le procureur, l'autorité pénale, pourrait leur reprocher une faillite volontaire et engagerait donc la responsabilité pénale potentiellement de ses dirigeants.

Enfin, un autre point auquel les entreprises doivent faire aussi attention explique pourquoi il est difficile pour elles de quitter la Russie en ce moment. Ces entreprises vont laisser sur place du matériel informatique, des données, des outils de production. Il faut faire attention à ce que cela ne tombe pas sous le coup des sanctions européennes.

Johanna Bouyé : C'est sur ces considérations que nous allons conclure les débats de cette matinée.

Quelle efficacité et quelles difficultés dans la mise en œuvre ? Les enjeux de la mise en œuvre des sanctions par les moyens nationaux et internationaux

L'exemple de la non-prolifération, Iran, Corée du Nord et PSI

par l'Amiral Guillaud

Monsieur le chancelier,

Monsieur le président,

Mesdames et Messieurs les ambassadeurs,

Mesdames et Messieurs,

Il faut toujours apprendre de ses échecs, en particulier quand on traite de sanctions sous l'angle régalien. Les sanctions, s'agissant de la prolifération, ou la façon de les appliquer, c'est bien le domaine régalien. Ce matin, nous avons surtout parlé de domaines commerciaux, industriels, financiers, sujets indirectement régaliens.

Le 9 décembre 2002, une frégate espagnole, la Navarra, patrouille en mer d'Arabie. Elle appartient à une task force, une force multinationale qui travaille sur la corne de l'Afrique et descend jusqu'à la Somalie, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Elle est renseignée par l'US Navy et, à la demande de celle-ci, elle intercepte un navire de commerce qui n'arbore pas de pavillon. En termes de droit maritime, tant qu'il n'arbore pas de pavillon, ce navire est apatride. Il est en haute mer. C'est donc bien le droit de la mer (convention de Montego Bay) qui s'applique. Le bateau en question refuse de s'arrêter malgré des tirs de semonce sur l'avant de son étrave. L'assaut est donné. Des commandos espagnols abordent le navire en descendant d'un hélicoptère pour visiter la cargaison. Le manifeste de cargaison annonce uniquement des sacs de ciment. Sous les sacs de ciment, on retrouve des caisses qui contiennent 15 Scud, plusieurs centaines de litres de composés chimiques qui se révéleront être des adjuvants pour fabriquer des explosifs, des pièces de rechange de Scud, etc. Ces éléments n'étaient pas dans le manifeste.

Le capitaine commandant le navire, en réalité nord-coréen, même s'il n'arbore pas de pavillon, refuse d'être dérouté. En l'état du droit, aussi bien du droit maritime que des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies de l'époque, on ne peut pas faire grand-chose. En particulier, on ne peut pas l'obliger à aller dans un port.

Le lendemain, le 10 décembre, le Premier ministre yéménite indique être propriétaire de la cargaison. Les Américains prennent la suite des Espagnols, trop heureux de leur céder ce problème juridico-diplomatique.

Le 11 décembre, après avoir diffusé de nombreux communiqués pour dire qu'ils avaient intercepté le navire grâce à leurs renseignements – en fait, ils suivaient le bateau depuis son départ de Corée du Nord –, les Américains relâchent le bateau qui se rend directement au Yémen pour livrer les Scud. Je vous passe la suite diplomatique de cet événement. Après des communiqués triomphants, c'est une humiliation en réalité dans le cadre de la lutte contre les armes de destruction massive. Cela demande une action.

G.W. Bush est alors président. Il n'aime pas l'échec. Il convoque immédiatement ses services qui constatent que le droit maritime international, l'état des résolutions votées par le Conseil de sécurité et le droit international ne permettent pas en l'état de contraindre ce bateau, intercepté en haute mer (*res nullius*).

C'est ce qui va donner naissance à une initiative qui va se révéler suffisamment efficace pour donner envie à d'autres de s'en inspirer : la *Proliferation Security Initiative* (PSI). Proposée par G.W. Bush à Cracovie en mai, elle entre réellement en service à la suite de la conférence de Paris en septembre. Elle trouve sa première manifestation dans un cas réel dès octobre. Ces événements ont lieu juste après l'affaire de l'Irak. Au tout début, il n'y a que 9 pays à en faire partie, ceux qui ont soutenu les États-Unis pour l'invasion de l'Irak. G.W. Bush demande à la France et à l'Allemagne de rejoindre le groupe d'origine pour réparer les suites des positions françaises et allemandes et du fait que les Français coopéraient déjà avec les autorités américaines en matière de lutte contre la prolifération.

La prolifération concerne non seulement le nucléaire, mais aussi le bactériologique, le chimique et le balistique. Les Scuds appartiennent à la catégorie balistique, même si un Scud ne peut pas, en l'état actuel, porter de charges nucléaires.

Cette initiative n'est pas une organisation ou une structure. Comme aurait dit Rumsfeld à l'époque, c'est une initiative de gens de bonne volonté (« coalition of the willing »). La PSI est finalement portée sur les fonts baptismaux par une vingtaine de pays, dont trois, selon la documentation américaine, sont particulièrement actifs. Trois personnes sont nommément citées dans les documents américains : John Bolton, sous-secrétaire d'État au désarmement – un homme qui avait une grenade dégoupillée sur son bureau au State Department – ; le directeur politique du Foreign Office ; le directeur politique français, Stanislas de Laboulaye, présent parmi nous aujourd'hui et qui doit se souvenir des négociations de septembre. Aujourd'hui encore, les Américains disent que

l'association de ces trois talents qui fait de la PSI un succès. Les pays adhèrent volontairement à cette initiative, sans engagement formel et sans obligation, et tout le monde se fait confiance.

Le premier succès de la PSI a lieu dès octobre avec l'interception d'un bateau suivi par les services britanniques et américains, le BBC China, qui bat un pavillon de complaisance, mais qui appartient à une compagnie allemande. Ce bateau est intercepté en Méditerranée, où il y a peu de haute mer entre les zones économiques exclusives et les zones contiguës. Après accords de l'armateur et de l'État du pavillon, le bateau est visité en Italie. On y découvre des pièces de centrifugeuses à gaz destinées au colonel Kadhafi. Grâce à cette interception, réalisée du fait de l'échange d'informations entre les marines, les services de renseignements et les corps diplomatiques, Kadhafi abandonne définitivement, contre contrepartie, son programme nucléaire militaire (accords de 2005). On se souvient que Londres était à l'époque très fier d'avoir réussi cette opération, en oubliant seulement les autres pays qui y avaient participé, y compris la marine italienne.

Ce premier succès de la PSI est tellement important qu'à la fin de l'année 2003, 50 pays y adhèrent ou décident de se conformer à ses principes.

Il a fallu ensuite enseigner ces éléments aux équipages des différentes marines concernées. Aujourd'hui, un peu plus d'une vingtaine de pays travaille réellement dans ce domaine.

Depuis 2018, 107 pays ont adhéré à la PSI. Ces pays montrent les points de force et de faiblesse de cette initiative. On remarque que l'Inde et l'Indonésie sont absentes. Certes, la Malaisie est adhérente, mais, pour contrôler le détroit de Malacca, qui représente plus de la moitié du trafic commercial mondial, il aurait été préférable de pouvoir contrôler les deux côtés du détroit. D'autres pays ne sont pas adhérents, comme la Chine, l'Égypte, l'Afrique du Sud. À part l'Argentine et le Chili, le continent sud-américain a décidé de ne pas y adhérer.

On peut se demander pourquoi ces pays ont décidé de ne pas y adhérer. Du fait qu'il s'agit d'une initiative d'origine occidentale, elle était de facto rejetée par certains. Les Brésiliens ont annoncé qu'il s'agissait d'un moyen pour les États-Unis de contrôler le commerce mondial. Les Chinois ont considéré n'avoir pas été suffisamment associés à l'élaboration.

Les Russes y ont adhéré très rapidement, dès début 2004. Cela a fait partie des réussites de la diplomatie américaine. Les Russes n'ont pas été conviés à l'élaboration de cette initiative qui s'est déclinée en principes directeurs et par la mise en place de canaux d'échanges d'informations. Les Russes font ainsi partie d'un pseudogroupe dirigeant.

Il reste des situations difficiles : en Iran, Bab-el-Mandeb, c'est-à-dire l'entrée dans le golfe arabo-persique ; en Égypte, l'entrée en mer Rouge ; et les points de passage obligés au large de la Chine. Certes, le Panama est adhérent, mais cela manque de sérieux.

La PSI est donc un instrument politique de coopération. La PSI ne comporte pas d'obligation. Elle repose sur la bonne volonté. Elle continue à fonctionner, à tel point qu'elle s'est même déclinée depuis en deux sous-ensembles régionaux : conférence recouvrant presque tous les pays bordant la Méditerranée, sauf l'Algérie et l'Égypte ; une douzaine d'États du Pacifique, dont les États-Unis, organisant des exercices entre leurs marines pour apprendre à coopérer.

Vous me direz que je ne vous parle que de marine, alors que tout peut aussi être transporté par avion. Certes, mais les très grosses pièces ne peuvent pas être transportées par avion. Le commerce international est assuré pour l'essentiel par le transport maritime (moins de 5 % en terrestre, environ 10 % en aérien).

En 2004, la PSI est la conséquence d'un échec (interception du cargo nord-coréen So San). À cette époque, il manque encore les instruments juridiques permettant réellement les interceptions. À la suggestion des États-Unis, la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies est adoptée en 2004 à l'unanimité. Il s'agit de la première résolution du 21^e siècle qui donne pouvoir, mandat et obligation aux États d'adapter leur législation pour lutter contre tout ce qui a trait, de près ou de loin, à la prolifération des différentes armes de destruction massive (nucléaire, bactériologique, chimique, balistique).

Un certain nombre d'États ont modifié leur législation pour se conformer à la résolution, y compris dans le domaine financier. Des pays comme l'Iran et, surtout, la Corée du Nord, ont besoin d'acheter des équipements pour progresser dans leurs entreprises.

Pourquoi agir ainsi puisqu'il existait déjà le TNP ? Entré en vigueur en 1970, le TNP a atteint ses limites. Même si la grande majorité des pays de l'ONU l'a signé, il manquait l'Inde, le Pakistan et Israël. Même la Corée du Nord en faisait partie. Elle avait annoncé son désir de quitter le TNP en 1993, sans le faire toutefois. En 2003, la Corée du Nord quitte le TNP sans respecter les préavis.

Jusque-là, le TNP n'avait pas failli. Grâce au TNP, un certain nombre de pays ont arrêté dans les années 70 et 80 leurs programmes militaires nucléaires, y compris des pays qui peuvent paraître aujourd'hui improbables comme la Suisse ou la Suède. Au milieu des années 90, l'Afrique du Sud renonce et démantèle un peu moins d'une demi-douzaine d'armes qu'elle a mises au point vraisemblablement

avec Israël. Le TNP a eu son utilité, mais il fallait passer à une étape supplémentaire.

Le MTCR est un traité qui concerne les missiles, c'est-à-dire les vecteurs, et ne comprend que 35 pays signataires, dont le P5 et l'Inde. Il ne couvre donc pas les autres pays qui ont des volontés ou des envies de vecteurs. Jusqu'à présent, on a parlé des missiles, mais il est possible qu'il faille à l'avenir parler des drones, certes moins rapides, mais qui constituent un vecteur permettant de délivrer une arme chimique, bactériologique ou nucléaire. Le Pakistan n'a pas adhéré au MTCR.

On associe souvent le MTCR à un autre dispositif, le Code de conduite de La Haye, signé en 2002. Il regroupe plus de 130 pays, mais traite seulement de la surveillance de la prolifération balistique. À l'instar du MTCR, il ne fournit aucun instrument de rétorsion ou de contrôle.

La résolution 1540 a été suivie d'autres résolutions plus ciblées, en particulier vers l'Iran ou la Corée du Nord.

Un autre instrument d'aide au contrôle et à la connaissance est le Groupe d'actions financières (GAFI) ou Financial Action Task Force (FATF). Créé par le G7 à la fin des années 80, le GAFI ne s'est intéressé officiellement à la prolifération qu'à partir de 2012. En suivant l'ensemble des flux financiers, il permet de mieux comprendre qui achète quoi. Il s'agit encore d'une affaire de renseignements.

La Corée du Nord et l'Iran illustrent la recherche permanente des échappatoires, la façon de contourner de toutes les façons possibles. Cela revient à la lutte traditionnelle de l'épée contre la cuirasse. Cette lutte ne se terminera pas. Pour nous qui représentons la cuirasse, il faut être prêt à évoluer pour nous adapter à la menace.

S'agissant de l'Iran, c'est pendant l'été 2002 que l'on découvre une activité militaire en Iran, ce qui donne lieu, à la fin de l'été, à une grande tournée européenne de John Bolton. Depuis, nous avons connu des négociations, des pressions, des menaces de sanctions, la mise en œuvre de sanctions, y compris la signature du JCPoA de 2015 qui permet de lever une partie des sanctions, qui permet à l'AIEA d'intervenir, de vérifier, de faire des inspections. Depuis ce temps, l'Iran a continué son programme nucléaire militaire. Au fur et à mesure, nous avons découvert de nouveaux centres, certains enterrés dans les montagnes, proches de Téhéran. Selon la déclaration de l'Iran à l'AIEA il y a un mois, avec un peu plus de 5 000 centrifugeuses, l'Iran dispose aujourd'hui officiellement de 90 kilogrammes d'uranium 235 enrichi à plus de 60 %. Pour fabriquer une bombe atomique, il faut atteindre 90 %. Des traces d'uranium enrichi à 83,7 % ont été trouvées.

Il y a une bonne nouvelle. Depuis une quinzaine de jours, l'AIEA a réussi à reprendre langue avec l'Iran. Les caméras de surveillance ont été branchées de nouveau. Les inspections de l'AIEA ont été autorisées, en particulier pour savoir d'où venaient ces traces d'uranium très enrichi. Il faut quelques semaines pour passer de 83,7 % à 90 %.

Par ailleurs, l'Iran pose aussi un problème balistique. S'agissant du traité JCPoA de 2015, la France a fait remarquer à l'administration américaine qu'il manquait le balistique. La question des vecteurs n'a pas été évoquée. Obama était tellement pressé de signer qu'il ne voulait pas que soient évoqués les vecteurs. C'est un vrai sujet.

L'Iran a plutôt bien progressé sur ce point. Les missiles iraniens Shahab-3 sont capables aujourd'hui d'atteindre, de façon sûre, la Grèce, donc le territoire européen. Il faudrait aujourd'hui s'intéresser d'un peu plus près aux drones iraniens. À ce sujet, il y a un point peu connu. Les Occidentaux ont fait récemment de la rétro-ingénierie sur les drones iraniens abattus en Ukraine. On s'est aperçu que 80 % des composants de ces drones sont des composants grand public qui se retrouvent dans un grille-pain ou une machine à laver. Ce n'est pas un élément rassurant quand il s'agit de parler de sanctions.

L'Iran fournit aussi des armes conventionnelles, ainsi que des Scuds toujours aux Houthis. Dans la corne de l'Afrique, les marines occidentales, surtout américaine, britannique et française, continuent à intercepter des boutres transportant aussi bien des mitrailleuses lourdes que des missiles. PSI ou non, l'Iran continue à exporter des armes. On en intercepte une bonne partie, mais cela reste insuffisant.

L'Iran est soumise à sanction. En particulier, il lui est interdit d'exporter son pétrole. Mais on sait pourtant très bien que l'Iran exporte son pétrole vers la Chine. Des transferts de cargaisons ont lieu dans l'océan Indien et, surtout maintenant, dans la zone comprise entre Ceylan et le détroit de Malacca. C'est ce qui procure les devises indispensables à l'Iran.

La Corée du Nord a battu des records en matière de prolifération. Elle a conduit au moins six essais nucléaires depuis 2006. Le dernier, dont nous soyons sûrs qu'il a eu lieu, date de 2017, même si la Corée en a annoncé un en 2019. La Corée du Nord a été l'objet de 22 résolutions du Conseil de sécurité depuis 2006, votées en général à l'unanimité. Presque toutes ont été assorties d'un certain nombre de sanctions qui ont été, au moins partiellement, contournées. Nous avons parlé des 1 200 individus russes listés par l'Union européenne dans le cadre de sanctions. Environ 200 personnes de Corée (il n'y a pas que des Coréens parmi elles) et 90 entités sont ciblées par les sanctions nord-coréennes.

Les transferts de matériels sont surtout effectués par voies maritimes, mais certains sont aussi effectués par transits aériens. On peut se demander comment ces transferts peuvent avoir lieu (par exemple, en Thaïlande). S'agissant du Myanmar ou du Pakistan, cela peut s'expliquer étant donné la situation actuelle. La Corée du Nord a beaucoup été aidée par le professeur Abdul Qadeer Khan et son réseau. Celui-ci est mort maintenant. Il était le père de la bombe nucléaire pakistanaise. On a plusieurs fois intercepté en mer de Chine méridionale des bateaux transportant des pièces. D'autres bateaux ont fait demi-tour au Pakistan. Les autres pays concernés par ces transports le font par intérêt ou, le plus souvent, du fait de la faiblesse de leurs structures.

Une autre prolifération, contre laquelle il faut lutter et qui n'est pas couverte par la PSI, concerne les cyberattaques (espionnage et demande de rançons). Aussi bien s'agissant de l'Iran que pour la Corée du Nord, des groupes de hackers demandent des rançons, en général payées en cryptomonnaies, ce qui permet de financer les différents programmes. Pour un pays comme la Corée du Nord, l'effort militaire, absolument colossal, représente 25 % du PIB. Les Coréens meurent de faim, mais, avant-hier, deux missiles à courte portée coréens ont été lancés. Leur président a déclaré qu'il voulait des armes plus puissantes et que, quand elles seraient parfaites, son pays serait parfaitement protégé.

Sur le temps long des 40 dernières années, le TNP et l'AIEA (pour ses capacités d'analyse et sa réputation acquise du fait du sérieux de ses inspections) sont les deux piliers de la lutte contre la prolifération. Il a fallu les compléter par la suite. Ces deux piliers manient d'une certaine façon « la carotte et le bâton ». Ils interdisent, certes, mais le TNP comporte aussi deux ou trois volets qui proposent de l'aide pour accéder à l'énergie nucléaire ou pour désarmer. Ces deux piliers ont été complétés par la PSI et par l'élargissement du champ d'action du groupe d'action financière. La tâche est toujours à recommencer, mais cela reste un ensemble clé pour lutter contre la prolifération et, surtout, pour restreindre énormément les marges de manœuvre des proliférants que ce soit en matière maritime, portuaire, terrestre, aérienne et financière.

Quels sont les défis à relever aujourd'hui pour l'avenir ? Il y a les biens à double usage (BDU). Un bureau spécialisé au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale s'occupe de ces BDU. C'est pour cette raison que je vous ai cité tout à l'heure le démontage des drones iraniens tombés en Ukraine dont 80 % des pièces se trouvent dans des équipements civils de la vie quotidienne. Par ailleurs, s'agissant de l'espace cybernétique, seuls quelques services dans le monde sont suffisamment équipés pour trouver l'origine de certaines actions cyber.

La PSI a donc encore de beaux jours devant elle. Certains pays trouvent que la PSI est un exemple à suivre dans le domaine cyber. Même si je ne vois pas bien comment pourrait fonctionner une telle structure, le seul fait que des pays aient émis cette idée montre qu'il n'y a pas que des échecs. J'ai commencé cette intervention par un échec. Je la termine donc par un succès.

En conclusion, il y aura encore beaucoup de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. Les sanctions continueront à évoluer.

Je vous remercie.

Table ronde – Les sanctions sont-elles devenues par défaut l’arme privilégiée des Occidentaux ?

modérée par Bernard Miyet

avec la participation de Patrick Allard, Elvire Fabry, Jean Félix-Paganon, Noëlle Lenoir

Bernard Miyet : Je suis heureux de modérer ce panel au cours duquel les intervenants vont apporter informations, propositions et réflexions.

Patrick Allard est économiste. Il a suivi ces questions pendant des années à l’OCDE et au ministère des Affaires étrangères.

Elvire Fabry est aujourd’hui à la Fondation Jacques-Delors. Elle a été à la Fondation de l’innovation politique. Elle est docteure en sciences politiques.

Jean Félix-Paganon, collègue diplomate, a été ambassadeur dans un certain nombre de pays du Sud. Il a été directeur des Nations unies et organisations internationales au Quai d’Orsay.

Noëlle Lenoir, avocate, a été ministre des Affaires européennes.

Sur la question d’efficacité et de mise en œuvre des sanctions, Pierre Sellal a tranché clairement ce matin en montrant l’échec des objectifs fixés pour la Corée du Nord ou l’Iran. Mais je mettrais toutefois un bémol s’agissant de l’Iran, car c’est en partie grâce aux sanctions que l’accord JCPOA a pu avoir lieu. Le Président Trump ayant remis en cause cet accord, le résultat obtenu a été tout à fait contraire aux objectifs fixés par l’administration américaine. Cela a créé une défiance dans les pays qui sont objets de sanctions. Si les États ne tiennent pas leur parole dans le cadre des « sanctions conventionnelles », cela pose en effet question.

Par ailleurs, les sanctions peuvent aussi se traduire par une politique de « deux poids, deux mesures » suscitant par là-même une méfiance généralisée. C’est ce que l’on a vu avec l’Irak et les armes de destruction massive. C’est sur la base d’un mensonge délibéré qu’a été réalisée l’attaque de ce pays. Les bases de cette action étaient totalement infondées. Les sanctions avaient pourtant largement réussi à faire que l’Irak démantèle son arsenal militaire.

Quand il y a universalité ou unilatéralité, cela crée des conditions différentes à l’acceptation et à l’efficacité des sanctions. Se pose aussi le problème de leur durée.

Sur la mise en œuvre des sanctions, il y a la manière dont elles sont conçues, reçues et développées, puis, sur la durée, acceptées pour devenir efficaces, ou non. Patrick Allard connaît bien ce sujet.

Nous évoquerons sûrement l'Iran et la mise en œuvre des sanctions, leur acceptation ou non acceptation.

Nous aborderons également les sanctions contre la Russie. Lorsqu'elles ont été adoptées au niveau européen, elles sont apparues comme une évidence et un moyen de politique étrangère. Noëlle Lenoir pourra en parler. Si ces sanctions sont apparues évidentes aux opinions publiques, avec la relance de l'Alliance atlantique, cela pose toutefois des questions. Dans ce cadre, quelle sera la cohésion européenne, notamment dans la durée ? Se pose aussi aujourd'hui le problème de l'image du monde occidental par rapport au reste du monde. Une alliance stratégique se développe entre la Russie et la Chine.

Du fait d'erreurs faites à l'occasion de sanctions antérieures et d'une certaine arrogance dans le domaine économique et financier, il y a des incertitudes et un réel manque de crédibilité et de confiance. Les crises de 2008, l'abandon de l'étalon-or, la marginalisation des organisations économiques des Nations unies au profit du G5 puis du G7, ont créé le sentiment, dans les pays du Sud, que l'Occident et les grands pays ne jouent que leurs propres cartes et défendent leurs seuls intérêts sans tenir compte du reste du monde. Cela s'est traduit par les deux votes de l'Assemblée générale des Nations unies sur l'agression russe en Ukraine lors desquels une trentaine de pays se sont abstenus, représentant les deux tiers de la population mondiale – même si on ne peut pas ramener la population aux régimes qui les dirigent. Cela va avoir des conséquences économiques, politiques et commerciales tout à fait importantes.

Ces questions se posent aujourd'hui à nos pays et à l'Union européenne dans la manière de concevoir les sanctions et dans leurs réactions à l'avenir. Tout cela se traduit par une fragmentation, une démondialisation, des contournements, des évitements, la mise en place de zones commerciales différentes. On parle dorénavant de multilatéralisme et de minilatéralisme selon les cas et la nature des configurations des accords. Il va en découler une évolution très forte des courants et échanges commerciaux et, sans doute, demain, des zones monétaires. Ces évolutions sont notamment liées à la mise en œuvre des sanctions dans la nouvelle donne géopolitique.

Je donne la parole à Patrick Allard. Quelles sont les réactions des diverses parties prenantes lors de la mise en œuvre des sanctions, en partant des exemples antérieurs et jusqu'à la Russie aujourd'hui ?

Patrick Allard : Les sanctions sont maintenant d'un usage extrêmement fréquent. La Russie est aujourd'hui l'État le plus sanctionné. 11 000 sanctions individuelles sur des personnes physiques, des entités, des secteurs sont en cours en Russie. D'autres, moins nombreuses, sont aussi en cours dans d'autres pays (Venezuela, Corée du Nord). Non seulement les sanctions sont fréquentes mais leur usage est ancien dans les outils diplomatiques que les États mettent en œuvre depuis bien longtemps. Je suis frappé de voir que les deux mots utilisés dans la presse notamment pour les désigner sont « embargo » et « boycott ». « Embargo » est un vieux mot espagnol qui désigne le fait d'empêcher des bateaux de partir à destination du reste du monde. Le « boycott » consiste à refuser de faire des transactions avec quelqu'un que l'on veut mettre à l'index.

Même si elles sont d'un usage fréquent et ancien, elles restent néanmoins d'un usage difficile et lourd pour les États. Elles ont d'abord assez mauvaise réputation. Les sanctions ont encore du mal à se défaire de la très mauvaise réputation qu'elles ont acquise avec l'Irak, sanctions perçues comme trop longues et provoquant énormément de malheurs et de mal-être dans la société civile.

Il est relativement rare que les sanctions durent très longtemps. Quand elles durent longtemps, cela pose problème. Les sanctions correspondent donc à la suspension de quelque chose qui semble le plus naturel au monde : les échanges économiques. Il est très difficile de supprimer, d'endiguer ou d'arrêter les échanges économiques. Il y a peut-être une chose encore plus difficile à arrêter, ce sont les migrations. Même les situations de guerre entre États n'arrivent qu'à entamer une fraction du commerce entre ceux-ci. Un travail économétrique sérieux sur une durée de trente ans jusqu'aux années 2000 montre que toutes les guerres répertoriées empêchent seulement 20 % du commerce bilatéral entre États. Cela illustre la présence et la puissance du commerce. Ainsi, quand les sanctions sont levées, les relations commerciales reprennent fortement. Quand l'accord a été signé entre le G5 et l'Iran, les Iraniens ont récupéré un accès à des avoirs gelés à l'époque. Les importations iraniennes ont alors bondi et ce fut une des meilleures années de croissance pour l'Iran. C'est ce que cassent les sanctions. C'est en partie pour cette raison que les sanctions ont mauvaise réputation.

Les sanctions effraient aussi. Le vocabulaire utilisé est souvent guerrier. La tonalité utilisée pour décrire les sanctions est belliqueuse, ce qui est souvent inapproprié. Les sanctions imposent des dommages symboliques, politiques et économiques aux populations de la cible, mais aussi à l'entité qui les émet. Elles laissent augurer toujours du passage au conflit ouvert. C'est la crainte fréquente des tensions entre États. Elles estompent aussi la frontière entre ce que les Romains appelaient l'«*imperium*» et le «*dominium*», c'est-à-dire entre le domaine

de la souveraineté et le domaine des affaires, en rejetant en plus sur le monde des affaires le rôle de mise en œuvre des sanctions. Cette transgression profonde a une histoire. Elle date de la Première Guerre mondiale qui réintroduit quelque chose d'assez particulier, que Mulder, cité par le Professeur Soutou, souligne bien, à savoir que l'ordre international a admis comme instrument de paix l'acte de guerre qu'est le blocus.

On peut donc recourir à quelque chose de très violent envers d'autres États en période de paix, mais sans la guerre. Les sanctions dans les sociétés où l'économie n'est pas complètement assujettie à l'État, cela ne va pas de soi et, a fortiori, dans les sociétés démocratiques qui sont insérées dans la mondialisation et où une opinion publique compte.

Parmi les experts, l'opinion prévaut que les sanctions sont plutôt inefficaces. C'est le cas des économistes. Une étude classique d'un institut très sérieux, Peterson Institute for International Economics (Washington), conclut que, sur une période longue, de 1914 à 2000, environ un tiers des sanctions a été efficace. Les sanctions à l'égard de la Russie posent les mêmes questions sur leur efficacité. Elles n'ont pas asséché les ressources du Kremlin. Des actifs ont été gelés et immobilisés, mais le commerce a continué et, en particulier, celui à destination de l'Union européenne. Le boycott de l'Union européenne sur le pétrole russe ne date que du début de cette année. L'Union européenne n'a pas boycotté le gaz russe par « pipes », même si celui-ci a été empêché, par la Russie, du fait que Nord Stream 2 n'a pas été mis en service et que Nord Stream 1 a été fermé avant d'être détruit partiellement par des forces dont on ignore la nationalité.

Les experts en sciences politiques sont aussi très rétifs à l'égard des sanctions internationales. Ils insistent sur les effets contre-productifs en termes politiques (ralliement du pays ciblé autour de ses leaders, renforcement du pouvoir, y compris par des moyens mafieux, souffrances infligées aux innocents). Une étude de l'Unicef a calculé qu'il y a eu 500.000 morts supplémentaires d'enfants provoquées par les sanctions en Irak.

Les juristes mettent fréquemment en doute la légalité des sanctions, surtout unilatérales, au regard du droit international en remarquant notamment que les sanctions reposent sur la menace implicite du recours à la violence, souvent extraterritoriale.

Vis-à-vis des milieux d'affaires, les sanctions rencontrent au mieux la résignation. Nous ne sommes plus à l'époque des critiques acerbes comme celles de Christophe de Margerie qui déclarait : « Si je n'aime pas les sanctions, c'est parce que je les trouve à fois injustes et improductives. » Il considérait que ce n'était pas de la diplomatie. De fait, de nombreuses entreprises américaines et

européennes sont encore en Russie, malgré les sanctions, pour des raisons bonnes et mauvaises.

L'opinion publique n'est pas toujours favorable aux sanctions pour des motifs divers, allant du souci d'apaisement aux craintes des entreprises. Les humanitaires sont aussi souvent réticents aux sanctions. Ce n'est pas le cas des sanctions contre la Russie qui sont acceptées en Europe par environ 50 % de la population, de façon variable selon les pays. Certains pays sont nettement plus réticents comme l'Italie ou l'Espagne et d'autres nettement plus en faveur des sanctions, voire de leur renforcement, comme la Pologne.

Enfin, il me semble que les diplomates n'apprécient pas beaucoup les sanctions. Gérard Araud a ainsi qualifié dans un ouvrage les sanctions de « panacée des démocraties qui n'ont pas les moyens militaires de leurs bonnes intentions ni la moindre volonté d'y recourir ». Le point de vue est assez sévère.

Je ne suis pas diplomate. J'ai travaillé parmi des diplomates, ce qui a nourri les interrogations et les étonnements qui percent peut-être ici. Les sanctions reposent nettement sur une inversion de la logique de la diplomatie économique. Il ne s'agit plus d'obtenir des avantages économiques, mais, au contraire, d'infliger du mal et, qui plus est, à soi-même. C'est donc douloureux à mettre en œuvre.

Il y a aussi le risque fréquent du retour de flamme. N'est-ce pas une façon de se tirer une balle dans le pied ? Cela ne revient-il pas à provoquer ce que l'on voulait éviter ? C'est le paradoxe du fractionnement qui s'ajoute aux sanctions. Agathe Demarais, économiste ayant travaillé au Trésor et qui est maintenant à l'*Economist*, a écrit un ouvrage qui a remporté un certain succès sur le sujet, «*Backfire : How Sanctions Reshape the World Against U.S. Interests*». On retrouve ici l'idée du caractère contre-productif des sanctions.

Ajoutons que les sanctions sont d'un usage délicat. Elles nécessitent d'être calibrées. Comme elles peuvent être néfastes aussi à celui qui les émet, il s'agit de jouer dans le temps pour faire en sorte qu'elles fassent davantage de mal à la cible. De ce fait, les sanctions sont toujours incomplètes. Les États ont besoin d'importer, que ce soit du gaz ou du pétrole. Les sanctions sont calibrées de façon à minimiser les dommages faits à soi-même au détriment éventuellement du dommage infligé aux autres. Il y a là une sorte de jeu intemporel. Cela nécessite des dosages délicats. Ainsi l'Union européenne a été longue à mettre en place des sanctions sur les principales ressources d'exportation de la Russie (pétrole, gaz).

Les sanctions imposent une concertation et une coordination difficiles avec les partenaires. En effet, les sanctions ne sont efficaces qu'à la condition d'être appliquées par de nombreux pays. Il faut maximiser l'impact sur le pays-cible. Il

y a peu de chances qu'un seul pays dispose d'une surface suffisante à ce stade. Cela nécessite une conduite des sanctions en coalition. On pense alors au mot de Foch disant, en substance : « J'ai beaucoup moins d'admiration pour Napoléon depuis que j'ai commandé une coalition. »

L'Union européenne n'étant pas un État, la négociation sur la concertation sur les sanctions commence à l'intérieur. Suit la concertation avec le reste du monde, notamment les Américains. Tout le monde s'accorde à dire qu'apparemment, la coordination transatlantique a été forte sur ce plan. On peut constater qu'il y a eu néanmoins des débats autour de l'embargo européen sur le pétrole russe,. Une inquiétude a en effet été évoquée sur le fait que cela ait des effets sur l'approvisionnement du reste du monde en pétrole. On en est ainsi venu, non sans débat, à l'idée de l'accompagner par un plafonnement du prix du pétrole.

Il existe une longue histoire de désaccords sur ces sujets. Elle se poursuit probablement.

Se pose aussi la question des pays-tiers, des pays du reste du monde, avec lesquels la tendance est fondamentalement en faveur des sanctions, même s'il n'y en a pas eu beaucoup, ce qui est probablement dommage. On se prive en effet ainsi de l'utilisation d'autres instruments, comme les mesures positives. Il y a très peu de sanctions secondaires. Il y a eu deux cas minimes dans le cas des Américains dans le cadre des sanctions russes.

Les Européens et d'autres aussi ont fait le pari que le commerce avec des pays comme la Russie ou la Chine serait un moyen d'apaiser ces pays, de les changer et de les intégrer dans l'ordre international, peut-être dans l'hypothèse du paradigme libéral, comme l'a évoqué le Professeur Soutou. Puisque cela n'a pas fonctionné dans le cas de Russie et que c'est en train de faillir dans le cas de la Chine, certains pensent que nous avons fait preuve de naïveté. Je me demande si la logique n'est pas la même dans le cas des sanctions. C'est toujours par l'économie que l'on obtiendrait le changement de comportement de pays craints et dont l'attitude est nuisible. Je me demande si les sanctions n'appartiennent pas au même domaine de naïveté.

Bernard Miyet : Des questions peuvent surgir en ce qui concerne les doutes et les interrogations des diverses parties prenantes et leur influence sur les comportements des décideurs politiques, que ce soit au niveau national ou dans le cadre de l'Union européenne.

Je donne la parole à Elvire Fabry pour replacer ces sanctions dans le cadre du contexte géopolitique international, notamment quant au parallèle que d'aucuns font entre la situation actuelle de l'Ukraine et ce qui pourrait se passer à Taïwan.

Des jeux subtils paraissent s'exercer en la matière, ne serait-ce qu'à la lecture du plan de paix en douze points que la Chine vient de proposer pour régler le conflit russo-ukrainien. Certains disent que ce plan de paix a apparemment plus été conçu en fonction de ce que les Chinois voudraient éviter à Taïwan que pour promouvoir une solution pour l'Ukraine.

Par ailleurs, il y a le positionnement de l'Europe par rapport au "Grand Sud" ou à la Chine. Des questions se posent aujourd'hui au regard de la montée de l'anti-occidentalisme, du rejet de diverses formes d'impérialisme ou de l'amertume accumulée à la suite du rejet d'un nouvel ordre économique international malgré les intentions affichées par le Président George Bush Senior à la suite de la chute du Mur de Berlin. Quelles sont les marges de manœuvre de l'Union européenne qui s'est engagée pleinement et sans la moindre hésitation au côté des Etats-Unis, dès le 22 février ? Quelles leçons tirer du prolongement de la guerre auquel nous assistons et de son impact sur la situation internationale. Quel positionnement de l'Union européenne dans le domaine économique, politique, financier et militaire face aux interdépendances et dépendances auxquelles elle est confrontée ?

Elvire Fabry : J'ai prêté une oreille attentive depuis ce matin à toutes les interventions et discussions que j'ai trouvées tout à fait passionnantes. Il est bien d'avoir ce point d'étape avec le recul d'une année de guerre. Il est important de revenir sur le temps long de cette application des sanctions à travers l'histoire.

Je vous propose quelques remarques, partant de diagnostics – je reste prudente –, sur l'appréciation de l'impact des sanctions, notamment vis-à-vis de la Russie. Comment peut-on traiter cet enjeu comme une sorte de « laboratoire d'analyses » pour ce qui nous attend avec la Chine ? On voit bien que toutes les décisions prises depuis Washington et en coordination avec les Européens et, de manière plus générale, les alliés, sont élaborées en regardant Xi Jinping dans les yeux. En ce qui concerne la Russie, le calibrage des sanctions est un message envoyé directement à Xi Jinping. Du côté de Pékin, il y a un suivi, une analyse, une évaluation et une préparation. Cela a lieu à un moment où la constitution d'un arsenal – je n'hésite pas à utiliser le terme – ou d'un dispositif se fait d'un côté et de l'autre, américain et chinois, afin de préparer le découplage. C'est aujourd'hui une stratégie très claire du côté américain. C'est ce qui fait que l'espace de négociation, de concertation et d'accord au niveau multilatéral ne permet plus d'encadrer l'évolution du développement économique chinois. Il y a trop de distorsions de concurrence. De ce fait, il faut passer à une approche plus unilatérale d'initiatives offensives pour, si ce n'est rétablir une concurrence plus équitable, en tout cas ralentir le développement technologique chinois et l'ambition chinoise de devenir le leader technologique dans les années qui

viennent. Cette ambition, déjà clairement affichée depuis 2015 par la Chine, conduit les États-Unis à mettre en place ce dispositif de mesures qui prend appui sur le principe de l'extraterritorialité et qui a aussi renforcé la logique de la liste des entreprises qui n'ont plus accès à certaines technologies.

De ce fait, la Chine a aussi adopté cette liste de son côté (« unreliable entity list »). Elle a aussi adopté un instrument d'extraterritorialité. De la même façon que les États-Unis aujourd'hui nettoient leurs infrastructures d'informations et de télécommunications des technologies chinoises, la Chine a entrepris ces dernières années de limiter l'utilisation de technologies étrangères dans ses infrastructures de communication et d'information. Un jeu de miroirs des deux dispositifs est en train de se constituer avec la crainte de l'utilisation de restrictions aux exportations comme outils de sanctions utilisés de manière dissuasive, préventive ou punitive dans la montée en puissance d'un contexte international de coercition économique.

À ce stade, comment évaluer l'application des sanctions sur la Russie ? Du point de vue de Xi Jinping, quelles sont les leçons à en tirer ?

Il y a la force dissuasive des sanctions. Les premières sanctions étaient en place depuis 2014 avec l'invasion de la Crimée. Elles ont été renforcées à l'approche d'un risque d'invasion. Déjà, en termes de prévention d'un conflit armé, ces sanctions ne sont pas effectives. Cela ne met pas à l'abri d'une décision politique, même irrationnelle. On ne peut pas attendre cette rationalité de la part de Xi Jinping sur la question de Taïwan. L'ambition de Xi Jinping de reprendre le contrôle de Taïwan est clairement affichée. C'est davantage une question d'échéances que de moyens s'il décide de le faire à plus ou moins court terme selon son développement économique et le développement de son armée et de ses capacités militaires. Les problèmes économiques qu'il rencontre peuvent l'amener à avoir recours à un regain de nationalisme et à précipiter une décision. La capacité dissuasive des sanctions n'est donc pas probante.

Sur le plan financier, les sanctions appliquées par les Occidentaux visent d'abord à utiliser le contrôle de tous les flux financiers et commerciaux pour jouer sur cette interdépendance. Il n'y a pas eu un effondrement du rouble. Il y a eu d'abord une baisse importante du cours du rouble, mais les mesures prises par le gouvernement russe, en limitant les sorties de devises et les transferts extérieurs, ont permis d'encadrer et de faire remonter le cours du rouble. La situation financière a été relativement rétablie d'autant plus que, par ailleurs, la Russie a bénéficié de l'augmentation du cours de ses exportations d'énergies.

D'un point de vue financier, toutes les mesures qui ont été prises en coupant un certain nombre de banques de l'accès à SWIFT, le système de paiement, font

qu'aujourd'hui, la Chine est en train d'accélérer sa capacité d'anticipation et à essayer de se prémunir d'une telle mesure qui pourrait la concerner. L'ambition de la Chine de se « dédollariser », partagée par l'Europe (se prémunir contre l'application de la territorialité américaine était la préoccupation de l'Europe jusqu'au déclenchement de la guerre), conduit la Chine à développer davantage son système alternatif CIPS. Pour le moment, CIPS est un système de paiement qui fonctionne entre grandes villes chinoises et qui est appliqué de manière expérimentale. La Chine accélère par ailleurs l'utilisation du yuan dans ses échanges commerciaux. En 2022, deux tiers des échanges commerciaux entre la Russie et la Chine se payent en roubles et yuan. C'est ce qui la conduit aussi à essayer d'accélérer l'utilisation de sa monnaie digitale, étant le premier État à avoir mis en place un renminbi digital. Son ambition est d'utiliser de manière plus importante ce vecteur, malgré tous les freins qui existent aujourd'hui à cet égard, afin de ne pas être exposée aux mêmes contraintes de surveillance à travers les flux financiers. Il s'agit ainsi de faciliter les échanges.

À l'heure actuelle, le volet commercial est peut-être le plus intéressant pour se poser les bonnes questions sur ce qui fonctionne ou ce qui ne fonctionne pas. Cela a été évoqué, il y a la question du contournement par des pays tiers des sanctions qui concernent les flux commerciaux. La Russie a bénéficié des approvisionnements à la fois en importation d'une série de pays à travers le monde. Il suffit de voir l'évolution des échanges commerciaux qui existaient entre l'Allemagne et la Russie et la baisse actuelle très importante à ce niveau. Comme l'a indiqué la Banque européenne de développement dans son rapport, l'augmentation très nette des échanges entre la Russie et l'Arménie, le Kazakhstan et d'autres pays d'Asie centrale montre qu'il y a eu la constitution de pays de transit qui importent des produits venant d'Allemagne, notamment, pour les faire revenir en Russie et approvisionner ainsi la Russie en biens nécessaires.

Les sanctions les plus effectives ciblent les approvisionnements en technologies clés. D'où l'attention particulière portée sur les semi-conducteurs. La question est particulièrement intéressante. Les États-Unis ont ainsi déjà entrepris, vis-à-vis de la Chine, d'être particulièrement offensifs sur les restrictions aux exportations de semi-conducteurs. Ce que l'on voit sur l'effet des sanctions, c'est leur effet de « poison lent », de ralentissement de la capacité non seulement de constitution de renouvellement de son stock de munitions, mais également de renouvellement de ses infrastructures pour les exploitations énergétiques. En fait, l'impact sur le développement économique russe se traduit aujourd'hui par un ralentissement de l'économie de - 3 points de PIB type sur l'année 2022. Cela veut dire un différentiel d'environ 7 % par rapport à la croissance économique qu'aurait connue la Russie et qui était attendue sur l'année s'il n'y avait pas eu la guerre.

Ce ralentissement du développement technologique russe est une forme de limitation des capacités d'engagement de la Russie dans le conflit. Il pourrait aussi freiner son appétit d'annexion d'autres pays voisins. À plus long terme, cela va impacter plus lourdement l'économie russe.

Le problème est très différent avec la Chine. Il s'agit de la deuxième puissance économique mondiale – et non la onzième puissance économique mondiale comme la Russie. La Russie a une économie très centrée sur l'utilisation des ressources naturelles. La Chine est très intégrée dans le commerce international. Elle est le premier partenaire économique de 120 pays à travers le monde. C'est là où l'on comprend aujourd'hui la constitution de ce bloc des Non-alignés qui ont condamné l'invasion de l'Ukraine mais qui n'appliquent pas les sanctions.

Pour nombre de ces pays, ce conflit est très éloigné. Ils sont bien plus préoccupés par tout ce qui se joue autour de la lutte contre le changement climatique, par toutes les mesures que sont en train d'adopter les États-Unis et, surtout, l'Union européenne pour limiter et conditionner l'accès unique par l'adoption d'une série de standards de soutenabilité très exigeants. Le débat actuel sur le mécanisme d'ajustement carbone est ainsi en train de susciter une coalition au sein de ce que l'on appelle par raccourci le « Grand Sud ». Ce Grand Sud regarde l'Occident comme un bloc qui illustre une nouvelle forme d'impérialisme réglementaire. Ce Grand Sud est en train de resserrer les rangs autour de l'Inde qui se montre de plus en plus critique vis-à-vis des Européens et des Américains tout en étant engagée dans des négociations bilatérales ; et vis-à-vis de la Chine qui, elle-même, prend une posture de leadership dans la défense de ces pays vis-à-vis du changement climatique.

Ne croyez pas que je fasse un détour par une problématique différente. Cela explique actuellement aussi le positionnement de ces ensembles qui tendent à se constituer en bloc. Cela veut dire par ailleurs que la Chine, qui a un objectif d'autosuffisance, cherchant à se reposer de plus en plus sur son économie intérieure et le développement de ses capacités technologiques intérieures, pourrait bénéficier aussi de partenaires, de pays tiers, qui pourraient se constituer un peu comme des plaques de transit de technologies. Cela va devenir un véritable enjeu dans les années prochaines, à un moment où les États-Unis entreprennent des restrictions aux exportations sur les semi-conducteurs. Au-delà, derrière les semi-conducteurs, se pose la question de l'accès à certaines technologies innovantes, vertes, dans le domaine de l'intelligence artificielle et des biotechs. Le contrôle des exportations et des détournements de flux commerciaux va devenir de plus en plus problématique. On voit bien la prudence actuellement des États-Unis dans l'application de sanctions secondaires. Pour le moment, le volet

n'a pas été développé mais, à l'échelle de la portée des sanctions appliquées sur la Russie et de ce que l'on pourrait imaginer comme s'étendant encore à la Chine, l'enforcement des sanctions secondaires est un défi colossal en termes de capacités de moyens à déployer pour les surveiller.

Je vais conclure avec un point plus spécifique sur l'Europe. Notre engagement dans le commerce mondial est beaucoup plus important que celui des États-Unis. La part du commerce dans le PIB européen est beaucoup plus importante. L'Europe est aussi plus dépendante de son engagement dans l'économie chinoise. Nous avons une préoccupation spécifique avec l'industrie allemande. Par rapport à ce qui pourrait être un scénario d'application de sanctions souhaitées par Washington d'alignement des Européens, des Américains et d'autres partenaires (Japonais, Canadiens, Australiens), qui serait une condition du succès d'une politique offensive américaine d'application de sanctions vis-à-vis de la Chine, les Européens font preuve de prudence, se trouvant dans une posture qui, dès aujourd'hui, chercherait à isoler davantage la Chine, ce qui risquerait de la rendre plus agressive. C'est un élément que nous avons fait ressortir dans le rapport publié avec Sylvie Bermann il y a un an, à l'Institut Jacques-Delors, qui portait sur l'autonomie stratégique de l'Union européenne vis-à-vis de la Chine. Il y a d'abord cette préoccupation. On n'est pas certain de s'aligner sur l'objectif d'un découplage de la Chine.

Par ailleurs, il y a la faisabilité de la réduction des dépendances à la Chine. Notre dépendance au gaz et au pétrole russes était déjà un enjeu colossal. On voit bien que cela engage une capacité de résilience. En effet, le coût économique est important pour les Européens. L'enjeu est encore bien différent quand on aborde la question soulevée par Philippe Varin ce matin de notre dépendance à la capacité de raffinage de la Chine. La Chine n'est pas seulement en position forte pour certains minerais ; elle est en situation de monopole complet. De ce fait, il n'y aurait pas d'alternatives à court terme. Ce n'est pas quelque chose qui se développe du jour au lendemain. Il faut plusieurs années. C'est le cœur de la stratégie en train d'être mise en place actuellement par la Commission européenne et notamment par Thierry Breton. Il s'agit de fixer des objectifs de développement de capacités européennes. Il s'agit de débloquer les moyens financiers, d'organiser les acteurs industriels et autres. Cette position de monopole de la Chine nous place dans une situation dans laquelle nous ne pouvons pas anticiper l'application de sanctions qui pourrait nous exposer à des mesures de rétorsion immédiates de la Chine. Par ailleurs, la Chine a déjà mis en place depuis janvier des licences sur les contrôles des plaquettes des panneaux solaires, secteur dans lequel elle est aussi complètement en position de monopole, et sur des technologies dont nous avons besoin pour la transition verte.

Je m'arrête là. Nous pourrions revenir sur ces questions.

Bernard Miyet : Je remercie Elvire Fabry pour ces propos sont tout à fait éclairants avant de passer la parole à Jean Félix-Paganon. On a parlé des effets négatifs et pervers des sanctions. On a parlé d'économie, de commerce, de technologie. Avec Jean Félix-Paganon nous allons maintenant nous intéresser à l'humain qui doit également se trouver au centre des préoccupations eu égard aux effets négatifs en ce qui concerne la protection des droits de l'homme et l'assistance humanitaire.

Jean Félix-Paganon : La question de la relation entre droits de l'Homme et sanctions est un peu l'angle mort de la réflexion sur le sujet. Aujourd'hui, on a ainsi beaucoup parlé d'efficacité, notamment juridique, et des difficultés d'en sortir. Mais on se penche très peu sur la question de l'impact sur les droits de l'Homme. Je suppose que l'on considère qu'il va de soi que les sanctions, par construction, ont un effet positif sur les droits de l'Homme puisqu'il s'agit de punir en général des régimes autoritaires dictatoriaux en violation du droit international. Par construction, les sanctions ne peuvent avoir qu'un effet positif sur le sujet des droits de l'Homme. L'expérience montre en fait que les choses ne sont pas si simples et que mérite vraiment d'être posée la question de savoir si les sanctions, au-delà de louables intentions, peuvent constituer des atteintes aux droits de l'Homme, non seulement dans leur conception de droits politiques et de liberté publique, mais aussi de droits économiques et sociaux.

Je vais procéder à des études de cas. On a évoqué tout à l'heure l'Irak. Le cas vient tout naturellement à l'esprit. J'ai eu à connaître ce sujet entre 1989 et 2003 de façon quasi continue dans diverses fonctions à Paris, New York et Koweït.

Après la libération du Koweït, tout le monde pensait à New York que l'on allait, sinon lever les sanctions globales mises en place par la résolution 661, en tout cas les alléger. Grande surprise : la résolution 687, préparée par le Département d'État, prévoit le maintien intégral des sanctions mises en place par la résolution 661, même si le fait générateur de la 661 n'existait plus puisque le Koweït était libéré. Les prohibitions de commerce à Koweït sont évidemment levées, mais l'intégralité des sanctions sur l'Irak est maintenue.

Le motif invoqué n'est pas sans fondement. Aucune négociation ne s'ouvre avec l'Irak sur les conditions d'établissement d'une paix durable. La résolution 687 fixe alors une série d'obligations à l'Irak. Il n'était pas inconcevable de garder des moyens de pression sur l'Irak pour l'amener à régler une série de questions (reconnaissance des frontières, élimination des armes de destruction massive, libération des prisonniers, etc.). Toutes les résolutions votées par le Conseil de sécurité à cette époque ne sont pas adoptées par consensus, le Yémen qui se trouve

au Conseil de sécurité refusant de participer au vote, mais par 14 voix, notamment celles des 5 membres permanents. Tout le régime de sanctions et la résolution 687 font l'objet d'une légalité internationale parfaite et d'une légitimité politique complète, les 5 membres permanents soutenant cette approche.

Il apparaît rapidement que les sanctions, dans l'esprit de l'administration américaine, ne sont pas un moyen de pression sur l'Irak pour obtenir l'application des résolutions du Conseil de sécurité, mais qu'elles seront maintenues aussi longtemps que Saddam Hussein sera au pouvoir. L'objectif des sanctions change complètement. C'est ainsi qu'est mis en place un système de pérennisation des sanctions à travers le mécanisme « pétrole contre nourriture ».

Il apparaissait absurde de mobiliser des ressources des agences humanitaires des Nations unies pour assurer la survie humanitaire d'un pays disposant des plus importantes réserves de pétrole au monde. Le système « pétrole contre nourriture » est un compromis assez astucieux entre le maintien d'une souveraineté irakienne, qui contrôle les exportations de pétrole, qui choisit les pays à qui elle vend le pétrole et qui exprime ses demandes ; et le maintien d'un contrôle des Nations unies à travers le Comité des sanctions (Comité 661) qui aurait dû fonctionner de façon raisonnable et qui fonctionna de façon totalement absurde. En effet, la moitié des demandes présentées par le gouvernement irakien est rejetée par les délégations américaine et britannique. Dans certains cas, cela donne lieu à des situations ubuesques. On refuse l'exportation de crayons parce que ceux-ci sont à double usage : ils pourraient servir à des ingénieurs irakiens pour refaire la bombe atomique... Les pneus destinés aux ambulances, sous le contrôle des Nations unies, sont aussi rejetés parce qu'ils peuvent être installés sur des véhicules militaires irakiens. On assiste alors au maintien des sanctions jusqu'à l'invasion de l'Irak en 2003.

Quel bilan tirer de cette expérience ? Elle est très intéressante à un double point de vue. Les sanctions ont un caractère global et universel ; elles reposent sur une légitimité et une légalité internationales incontestables.

Sur les droits politiques et la démocratie en Irak, le résultat est accablant. L'effet mécanique des sanctions est de renforcer un pouvoir autoritaire. Il le renforce parce qu'il faut gérer la pénurie. Même si c'est plus difficile à évaluer, il le renforce aussi parce que cela permet au pouvoir autoritaire de surfer sur un narratif nationaliste (le pays victime de décisions injustes d'une autre nation ou de la communauté internationale). Les sanctions sont loin d'affaiblir le soutien au régime. Dans le cas de l'Irak, par exemple, quand on interrogeait les Irakiens pour savoir qui étaient les responsables de la situation dramatique dans laquelle ils

vivaient, ils répondaient que c'était le Conseil de sécurité, les États-Unis, mais pas Saddam Hussein.

Dans le cas de l'Irak, avec « pétrole contre nourriture », on aboutit ainsi à un système que les initiateurs du Gosplan n'auraient pas pu imaginer dans leurs rêves les plus fous : une administration gérait la totalité des ressources du pays. Concrètement, sur le terrain, la gestion en revenait au parti Baas. Les pourvoyeurs des quelques éléments de subsistance pour la population irakienne sont les représentants locaux du parti Baas.

Sur le plan des droits économiques et sociaux, le bilan est encore plus accablant. Les décès de 500.000 enfants auraient été directement ou indirectement provoqués par le maintien des sanctions. Le chiffre, contesté à l'époque mais validé ensuite par une étude de la revue *The Lancet*, est aujourd'hui unanimement considéré comme crédible. Il y a aussi le chiffre indiquant que 1,5 million de personnes sont mortes directement ou indirectement à la suite du maintien des sanctions.

Avant la guerre, l'Irak était un des pays les plus avancés du Moyen-Orient, sinon le plus avancé, sur tous les indicateurs d'alphabétisation et de santé. Il s'est retrouvé en 2013 au niveau des pires PMA. Le scandale de cette situation, qui avait quelque chose d'infamant, a amené les deux principaux coordinateurs humanitaires des Nations unies à démissionner parce qu'ils refusaient de se retrouver impliqués dans une politique aussi effroyable.

On peut toujours objecter que l'Irak est un cas limite. Certes, les autres régimes de sanctions n'ont pas abouti aux mêmes catastrophes. S'agissant du critère du *regime change*, Saddam Hussein, Milosevic, Kadhafi ont été renversés par des opérations militaires. Ils n'ont pas été renversés par une révolution populaire face à un pouvoir autocratique.

On évoque souvent l'Afrique du Sud. Sur ce sujet, il se trouve que j'ai peut-être une appréciation un peu divergente, basée sur des entretiens personnels que j'ai eus avec Frederik de Klerk et Roelf Meyer, son principal adjoint dans la négociation de la transition avec Nelson Mandela et Cyril Ramaphosa. Quelles sont pour eux – et surtout pour de Klerk – les deux considérations centrales qui les ont amenés à « franchir le Rubicon », selon la formule utilisée au sein du PND à l'époque ?

La première considération est la conviction par la communauté afrikaner, qui contrôle le PND, que la situation d'apartheid, telle qu'elle était vécue, amenait à une impasse qui déboucherait sur le choix dramatique : la valise ou le cercueil. Face à cette situation, la sagesse, malheureusement pour eux, était d'ouvrir une négociation. Ils s'y résignaient et espéraient que cette négociation permettrait de

sauver l'essentiel, c'est-à-dire la possibilité pour la communauté afrikaner de rester dans son pays, les Afrikaners n'ayant pas de patrie de rechange.

La deuxième considération était liée à la situation géostratégique. La fin de l'URSS est la fin du fantasme d'une Afrique du Sud dirigée par l'ANC et, donc, du fantasme du Cap devenant une base soviétique. Les messages viennent assez clairement surtout de la part de Margaret Thatcher, mais aussi de Washington. Les sanctions contre l'Afrique du Sud comportaient des éléments de bienveillance évidents. Il y avait un effet d'affichage moralisateur mais, en réalité, il y avait aussi une défense des intérêts économiques et stratégiques. L'objectif n'était pas de mettre le gouvernement sud-africain par terre et de donner les clés du pays à une ANC dont on ne voyait pas très bien la politique qu'elle comptait mener.

On se rend bien compte que les sanctions ont des effets potentiellement négatifs en termes de droits de l'Homme. Cela a été évoqué pour les sanctions russes. On s'est rendu compte tout à coup que l'on risquait de provoquer une catastrophe humanitaire en Afrique. On a été obligé de recourir à des expédients. On aurait pu y penser avant, mais il a fallu que des pays africains nous fassent remarquer que les importations de céréales de la Russie et de l'Ukraine étaient essentielles pour la survie de leurs populations.

Il y a eu un cas de sanctions réussi, me semble-t-il. Mais c'est un cas tout à fait marginal. Il s'agit des sanctions libyennes après l'attentat de Lockerbie. Des sanctions sont d'abord mises sur l'objet du délit. Il s'agit d'un vol de la Pan Am. Se met donc en place la prohibition de toute coopération et de toute activité aérienne avec la Libye. Les sanctions affectent très marginalement la population libyenne, mais elles embêtent vraiment les dirigeants qui sont obligés d'utiliser une voiture pour aller à Tunis à chaque fois qu'ils veulent sortir du pays. (Cela embête aussi beaucoup le président Moubarak qui en parlait tout le temps. Il devait aller tous les ans faire un sommet en Libye et il était alors obligé de rejoindre le Guide en voiture, qui s'amusait à s'installer au milieu du désert. Le malheureux Moubarak était obligé de rouler pendant des heures dans le désert pour le sommet égypto-libyen) Surtout, il y a une porte de sortie qui est claire : « Vous nous donnez les trois types et on lève les sanctions. » L'un d'eux était mort, mais les autorités libyennes ont donné les deux autres types et les sanctions ont été levées. Il s'agit là d'un cas intéressant de sanctions, mais de façon très limitée.

Quelles leçons tirer de ce rapide tour d'horizon ? Il me semble que, jusqu'à présent, les sanctions n'ont jamais constitué un instrument de promotion des droits de l'Homme. Il est même évident que, dans certaines circonstances, elles peuvent constituer une atteinte aux droits de l'Homme.

Certes, le Conseil de sécurité a adopté en décembre une petite résolution humanitaire qui crée une exception humanitaire à des régimes de sanction et dont les ONG et l'univers des humanitaires se félicitent. En l'occurrence, il s'agit de faire face à l'urgence. Il ne s'agit pas du tout de réduire les potentiels effets négatifs et globaux des sanctions sur des populations.

Il est clair aussi que plus les sanctions sont globales et plus elles sont susceptibles d'infliger aux populations des pays concernés une double peine. Au renforcement d'un pouvoir autoritaire ou dictatorial, s'ajoutent les effets négatifs des sanctions sur la vie quotidienne. C'est la double peine : les Irakiens devaient faire avec Saddam Hussein et avec une détérioration massive des conditions d'existence.

Pour conclure, les sanctions ne relèvent pas de la morale, mais ne sont que des instruments de *realpolitik*. Elles s'inscrivent dans une logique de confrontation dans le contexte du chapitre VII. Elles n'ont aucune valeur rédemptrice et ne se conçoivent que dans un rapport de forces. Interrogée dans l'émission «60 minutes» sur le nombre de morts en Irak, Madeleine Albright avait répondu : «*It's worth it* » On ne saurait mieux dire que les sanctions et les droits de l'Homme sont condamnés pour longtemps à faire très mauvais ménage.

Bernard Miyet : Je passe enfin la parole à Mme la Ministre Noëlle Lenoir pour évoquer la politique européenne qui intègre parmi ses objectifs et instruments les droits de l'homme, l'assistance humanitaire, l'aide au développement mais aussi les sanctions. Étant donné son poids économique et commercial, c'est ce qui la positionne comme une puissance dans ce domaine. Il y a certes un côté positif à ces actions mais également des aspects négatifs qui ont été évoqués précédemment, notamment les dépendances auxquelles les pays européens, en particulier l'Allemagne, sont soumis. Comment voyez-vous la politique européenne en matière de sanctions ? Comment s'est-elle exercée sur la Russie ? Qu'en pensez-vous ? Quelles leçons peut-on en tirer le cas échéant pour le positionnement spécifique de l'Union européenne sur la scène internationale, compte-tenu de ces contraintes et défis ?

Noëlle Lenoir : Je suis navrée de ne pas avoir été présente ce matin. Je sais que les échanges ont été passionnants. Je remercie aussi Frédéric Baleine du Laurens.

Je vais peut-être donner une note un peu différente sur les sanctions, parce que j'ai une vision globalement positive de la conduite des affaires européennes. Je me place uniquement du côté de l'intérêt de l'Europe. Cela n'a rien à voir avec l'éthique, même si la démocratie est sensiblement plus éthique et plus agréable à vivre, malgré une certaine agitation aujourd'hui, notamment dans notre pays, que l'absence d'agitation en Chine ou en Russie – même si je préférerais qu'il n'y ait pas d'agitation dans nos démocraties.

J'étais au Quai d'Orsay en 2002-2004, c'est-à-dire deux ans après l'arrivée au pouvoir de Poutine. C'était une période d'idylle. L'OTAN s'était rapprochée de la Russie. Il y avait des sommets OTAN-Russie. Il y avait des contacts permanents entre le président Jacques Chirac, Gerhard Schröder et Vladimir Poutine. Le trio fonctionnait. Peut-être du fait de mes origines russes, j'avais une opinion sans illusion sur Poutine.

Le narratif qui consiste à dire que l'on a humilié la Russie est faux. Il n'y avait pas de sanctions quand la Russie a dégelé un certain nombre de conflits, notamment en 2008 en Géorgie. Le président français de l'époque est revenu de Russie en disant que tout était rentré dans l'ordre, alors que les troupes russes occupaient une partie de la Géorgie. Évidemment, je pars du postulat que la chute du Mur de Berlin est un élément indépendant de l'Europe à la suite de Tchernobyl, de l'Afghanistan, de Gorbatchev. Les Polonais aiment dire que c'est grâce au pape. Je considère qu'il n'y a pas eu d'ingérence réelle qui ait provoqué la chute du Mur de Berlin et la recomposition du monde à cette époque. Tout ceci pour dire que je considère que l'agressivité de Poutine et le choix délibéré qu'il a fait de déclencher une guerre de conquête à la façon du 19ème siècle, guerre en Europe et pas seulement en Ukraine, est une décision qui lui appartient en propre. Ce ne sont pas les Européens qui l'auraient poussé à envahir l'Ukraine.

Sur cette base, je considère que, dans l'intérêt de l'Europe, on ne pouvait pas continuer *business as usual*. En effet, depuis 2004 et 2007, l'Union européenne a accueilli un certain nombre de pays qui n'acceptent vraiment pas aujourd'hui l'invasion de l'Ukraine. Finalement, même si on peut mettre en doute l'efficacité de certaines sanctions ou des sanctions en tant que telles, cela reste une meilleure solution que de continuer *business as usual*. Dans la vie diplomatique, il n'y a pas de très bonnes solutions et de très mauvaises solutions. En l'occurrence, c'est une solution guidée par ce qu'est l'Europe, c'est-à-dire un ensemble de démocraties et la réunion de la vieille Europe et la nouvelle Europe, comme disait Rumsfeld à une époque. Il était donc incontournable que l'Europe prenne des décisions vis-à-vis de la Russie qui l'avait humiliée. C'est la Russie qui a humilié les Européens, que ce soit en Géorgie ou en Crimée où les guerres qui s'y sont déroulées ont eu des effets meurtriers. L'attaque de l'avion embarquant plus de 200 Néerlandais est une humiliation pour l'Europe. Des sanctions ont été prises, mais sans qu'il y soit donné suite.

Du point de vue européen, les sanctions étaient incontournables, même si elles sont regrettables. J'admets que certaines sanctions génèrent chez les chefs d'État ou de gouvernement des pays sanctionnés des réactions ultranationalistes qui

peuvent renforcer l'autoritarisme du régime. Mais j'estime qu'il n'y avait pas d'autres choix.

Par ailleurs, au niveau des suites données à ces sanctions, il y a un enjeu de crédibilité. En conclusion, je m'interrogerai sur la meilleure façon d'assurer la survie de l'Europe comme entité politique en maintenant l'intérêt économique et politique de l'Europe et de la France, ce qui doit être le guide de l'action diplomatique. Cette question de la survie de l'Europe se pose dans le nouvel ordre mondial qui se dessine, même s'il est incertain, avec un nouveau poids-lourd politique en conflit hégémonique avec les États-Unis.

S'agissant des sanctions, les Américains sont les champions de l'extraterritorialité. Ils ont deux usages des sanctions. Un usage purement économique relève de la police du marché. Quand ils décident d'infliger un embargo à un État pour des raisons de politique étrangère, ils ne souhaitent pas que des sociétés non-américaines puissent profiter de ces embargos en prenant la place de leurs propres entreprises qui auraient pu développer leurs activités. C'est à la fois un outil diplomatique et économique. Il en est de même pour la politique anticorruption américaine. Il n'y a aucune extraterritorialité américaine puisque nous-mêmes avons dans notre droit tous les outils de l'extraterritorialité mais sans avoir la force nécessaire pour les utiliser.

Nous n'avons jamais utilisé les sanctions dans un but économique, pour protéger notre marché. J'en veux pour exemple les propositions – pour lesquelles la France était plutôt allante – consistant à infliger à la Chine des mesures antidumping quand la Chine a explosé un certain nombre de nos industries, notamment dans le secteur du photovoltaïque. Les Allemands ont refusé ces propositions. Le président Obama a infligé des mesures antidumping avec une surtaxation de 40 %. L'Europe n'a pratiquement rien fait. Nous ne pratiquons pas une politique de sanctions visant à protéger nos intérêts de marché. Je le regrette parfois. De nouvelles dispositions sont prises au niveau européen pour bloquer l'accès au marché européen à des pays qui subventionnent ou perfusent leurs industries. C'est dirigé vers la Chine mais il s'agit bien de protéger nos intérêts. Pour protéger un marché, il faut aussi faire jouer le principe de droit international public de la réciprocité. Le non-respect de la réciprocité exige des sanctions.

Sur le plan des sanctions économiques vis-à-vis de la Russie, après la Géorgie en 2008 et la Crimée en 2014, l'Europe ne pouvait pas rester les bras ballants. Le pays a été attaqué seulement parce qu'un président a voulu passer un accord d'association avec l'Union européenne. Dans ce cas, l'Europe devait agir.

Je vois là un point positif. Pour la France, cela a permis de relancer le nucléaire puisqu'il faut se passer petit à petit du pétrole et du gaz russes. Il reste un conflit

sur ce point avec les Allemands qui ne veulent pas que la France ait des atouts économiques, dont celui du nucléaire. Néanmoins, le nucléaire est revenu à l'ordre du jour. Alors que des banques françaises avaient cessé de financer les industries nucléaires, le Crédit agricole vient de passer un accord avec EDF pour financer les réparations à effectuer sur les réacteurs français. C'est un effet plutôt positif. De plus, même si une guerre mondiale n'est pas souhaitée, une proposition, jamais démentie, de l'Union européenne consistait à classer l'industrie militaire dans la taxonomie sociale, c'est-à-dire les activités au même rang que la lutte contre la pédocriminalité et les atteintes aux droits de l'homme des populations autochtones. Le fait d'être revenu sur cette conception européenne est une conséquence intéressante pour la France dont l'industrie d'armement est très exportatrice. Il n'a pas été possible de faire entendre raison aux Allemands. Il a fallu que Vladimir Poutine envahisse l'Ukraine pour rétablir un équilibre énergétique et dans le cadre des industries phares au niveau européen.

Je ne dis pas que l'effet des sanctions est nécessairement favorable mais je note que le Conseil européen décide de ses sanctions, à l'unanimité des 27, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, même si la Hongrie ne les applique pas et a déclaré que Vladimir Poutine, qui fait l'objet d'un mandat d'arrêt comme criminel de guerre, ne sera pas arrêté s'il vient saluer son ami Viktor Orbán. La Hongrie, Chypre – annexe de la Russie – ou Malte ne se sont jamais opposés aux sanctions. Les Français ont toujours eu une conception autant politique qu'économique de l'Europe, contrairement aux Britanniques ou aux Allemands, plus nationalistes que les Français au regard de l'Union européenne, comme en témoigne la jurisprudence de leur tribunal constitutionnel. Du point de vue de la politique étrangère et de sécurité, une unité s'est mise en place au niveau européen.

Il est vrai que les sanctions ont été définies en coopération avec les Américains. On peut regretter que les Européens soient dans l'orbite américaine mais c'est une réalité. Je souhaite que l'on puisse surmonter cette dépendance, ce qui n'est pas encore le cas.

Je souhaite aussi que cette décision de prendre l'option des sanctions économiques fonctionne pour protéger notre marché contre des pratiques de distorsion caractérisées de la concurrence, comme en matière d'énergies renouvelables et de batteries pour les automobiles. Mais il est difficile de faire autrement pour ces sanctions économiques qui sont en réalité des sanctions politiques. Et elles ont permis de faire renaître l'Europe politique, ainsi que l'OTAN.

Se pose aussi la question de la crédibilité. Prendre des sanctions sans les moyens de les mettre en œuvre, c'est une double peine. Les sanctions touchent en effet

ceux qui les infligent et ceux à qui elles sont infligées. Je mets de côté la question des droits de l'homme en Russie, que vous évoquiez et qui est tout à fait digne d'intérêt. Si les Ukrainiens n'ont pas pu exporter leur blé, ce n'est pas la faute des sanctions. Ce sont les Russes qui ont envahi le pays et qui détournent l'énergie nucléaire du pays après leur avoir demandé de renoncer à l'arme nucléaire. Il ne faut pas oublier que Vladimir Poutine est l'agresseur. Ce n'est pas Volodymyr Zelensky. Si les Ukrainiens ont des difficultés à exporter leur blé, ce n'est pas la faute des Ukrainiens. Dans ces conditions-là, il n'était pas possible de faire autrement. On entend malheureusement souvent les entreprises dire qu'elles ne font pas de politique – ce qui n'est pas totalement exact. Pour ma part, je suis favorable au primat du politique sur l'économie. Des décisions politiques ont un certain nombre de conséquences. Il faut les assumer collectivement.

Les sanctions sont un premier pas. La faiblesse congénitale de l'Union européenne est consubstantielle au fait qu'elle est constituée d'anciens empires. Ce sont des souverainetés qui décident de partager un certain nombre de compétences. C'est une faiblesse : chacun a un passé et un vécu très ancien et une identité nationale très forte. Néanmoins, ces identités nationales, tout en étant extrêmement variées, avec des cultures souvent antinomiques, se sont réunies. La vraie faiblesse est le *law enforcement*. L'Europe a voulu se singulariser. Elle est née comme un soft power, sans ennemi. Avec l'aide des Américains qui y avaient intérêt aussi, elle est née pour construire et consolider un espace démocratique qui ne bascule pas vers le bloc de l'Est et un espace démocratique sans ennemi, c'est-à-dire le soft power. En matière de sanctions économiques, il s'agit encore de soft power même si ces sanctions économiques ne sont pas exclusives puisqu'il y a aussi une aide militaire via l'OTAN ou les États. Je pense que la France n'a pas à rougir de l'aide militaire, nécessaire, qu'elle procure aux Ukrainiens.

Il reste deux pas à franchir. Je serais tout à fait favorable à la création d'un *Office of Foreign Assets Control (OFAC)* européen. L'OFAC a été créé pendant la Seconde Guerre mondiale, sous un autre nom, afin de tracer les transferts financiers vers les Nazis, puis, avec Truman, il a pris le nom d'OFAC pendant la guerre de Corée. Il s'agissait alors de surveiller les transferts financiers vers la Corée du Nord et la Chine. L'OFAC, service du ministère des Finances et du Département du Trésor, est le bras armé de l'effectivité des sanctions. Il peut infliger des sanctions très lourdes. Il a aussi une capacité de délivrer des autorisations et d'accorder des dérogations. J'ai lu ainsi récemment dans une revue juridique que l'OFAC a accordé une dérogation à JP Morgan pour commercer avec la Russie. Cet organisme, très pragmatique, a comme ligne de conduite l'intérêt des États-Unis. Point final. Il serait intéressant que l'Europe se dote d'un tel organisme.

Des discussions au niveau européen ont lieu à cet égard. Il existe un parquet financier, fruit de la coopération structurée entre 22 États, qui fonctionne très bien. Il s'intéresse par exemple à la corruption politique en Croatie, aux détournements de fonds publics européens, mais il pourrait aussi voir ses compétences étendues à la pénalisation des contournements des sanctions avec l'aide de cet « OFAC européen ». Ce pourrait être le parallèle de ce qui existe aux États-Unis au travers du couple formé par l'OFAC et le Département de la justice. Cela n'évitera pas les contournements. Cela n'évitera pas les agissements du Brésil, de l'Inde, de la Chine, de Dubaï, etc. De toute façon, que ce soit contre la fraude fiscale ou la corruption, le combat est permanent. Ce serait néanmoins un pas à franchir.

Il est urgent aussi que l'Europe se dote d'une capacité de contrefeu des cyberattaques, qui relèvent d'une criminalité principalement étatique. La cyberarmée est la quatrième armée américaine. Les États-Unis ont à cet égard une politique défensive et, même s'ils ne le révèlent pas, offensive.

Pour conclure, le nouvel ordre mondial unipolaire ne fonctionne plus et l'organisation multipolaire ne fonctionnera pas. L'hégémonie de la Chine ne me tente pas du tout. La Chine est, selon moi, un pays très dangereux. Si une troisième guerre mondiale se déclenche, elle viendra sans doute de là et de Taïwan. Il faut se donner des buts. Le but de la France d'abord et de l'Europe ensuite est de renforcer son économie. C'est bien de sauver la planète et de faire du développement durable et responsable, mais il faut que ce soit compatible avec la défense de l'euro et la défense de nos industries et de nos technologies, et pas seulement de nos services. À cet égard, il y a encore des progrès à faire. L'Europe est un projet en continuelle progression. Je suis plutôt positive, malgré l'horreur que constitue un conflit international, une guerre de proxy, qui n'est pas seulement une guerre entre l'Ukraine et la Russie.

Bernard Miyet : Merci pour ce discours particulièrement pro-européen. Je passe la parole à Elvire Fabry. Le propos sur l'OFAC est dans le prolongement de ce qui a été dit ce matin.

Elvire Fabry : Je serai brève. J'abonde très largement dans le sens du propos de Noëlle Lenoir. Je voulais apporter un petit élément d'optimisme supplémentaire au sujet de l'instrument anticoercition qui a été évoqué ce matin par l'ambassadeur Sellal. Il s'est agi d'une négociation difficile entre Commission, Parlement et Conseil pour déterminer si la Commission européenne aurait le pouvoir de décision sur l'appréciation du risque de coercition et sur l'application des mesures. Pour revenir à la question de l'unanimité, le Conseil voulait garder une capacité de contrôle. Il y a eu précisément un accord cette nuit sur cet instrument. C'est une bonne nouvelle. L'accord est intervenu à 4 heures du matin.

Je n'ai pas eu le temps de regarder le détail. J'ai cru comprendre que Commission et Parlement étaient assez satisfaits, ce qui va plutôt dans le sens d'un instrument conçu comme un instrument de dissuasion d'abord, mais qui, pour avoir cet effet de dissuasion, doit faire peur, doit pouvoir « mordre ». Cet enjeu de l'unanimité et de la décision au niveau de la Commission était important.

Bernard Miyet : Les souverainistes européens peuvent donc être satisfaits. C'est un pas dans cette direction.

Intervenant : Je vous remercie pour vos exposés. Je voudrais faire une remarque historique. Quels que soient les défauts et les insuffisances des sanctions, c'est un changement fondamental du système international. Elles ne disparaîtront pas. La date pertinente n'est pas 1914, mais 1918, c'est-à-dire la création de la Société des Nations. Pour la première fois, les États ne sont plus une jungle, mais une société. L'appareil des sanctions s'inscrit dans un contexte qui est un appareil juridico-politique.

J'aimerais poser une question à l'amiral Guillaud. Comment explique-t-il l'incohérence apparente entre le fait que la Chine vote à l'unanimité les résolutions sur les sanctions sans adhérer toutefois à l'initiative de non-prolifération ? Je voudrais comprendre cette contradiction apparente de la Chine.

Édouard Guillaud : Les diplomates qui ont participé à ces discussions seraient mieux placés que moi pour répondre. Juste une observation. En application de leur plus grand écrivain stratège Sun Tzu, les Chinois ont toujours eu un langage multiple. Cela ne me surprend donc pas. Si on superpose sur une carte les pays du monde qui ont signé l'un de la demi-douzaine de traités de non-prolifération, on s'aperçoit que toute la planète est couverte avec des manques en Afrique, au Pakistan et en Amérique du Sud. Ce que la Chine ne signe pas d'un côté, elle le signe ailleurs.

Intervenant (Jean-Michel Dumont) : Dans le tour d'horizon que Jean Félix-Paganon a fait, il n'a pas mentionné le cas du Soudan. En tant qu'ancien ambassadeur au Soudan, je voudrais quand même dire que cela va tout à fait dans le même sens dans la mesure où cela a renforcé le pouvoir de Bachir, par réflexe nationaliste, mais aussi parce que cela a été une excuse trouvée par le régime pour expliquer sa propre faillite économique. Cela a évidemment affecté les populations et cela a favorisé les cercles mafieux autour de Bachir qui en ont profité pour faire des détournements, ce qui a entraîné une politique clientéliste. Dans ce cas, le bilan est totalement négatif.

Je reviens à ce qu'a dit Noëlle Lenoir. Dans le cas de l'application des sanctions par les Américains via l'OFAC, j'ai vu quelques exemples très précis où, dans le

domaine de la santé qui n'est pas affecté par les sanctions, les Américains en ont profité pour écarter une entreprise européenne et faire bénéficier quelques mois plus tard une entreprise américaine.

Bernard Miyet : Noëlle Lenoir nous a indiqué que les sanctions européennes sont bien davantage des instruments de politique commerciale, anticoncurrentielle et antidumping que des sanctions politiques comme c'est le plus souvent le cas aux Nations Unies pour éviter d'employer des moyens militaires. C'est aussi un message vis-à-vis des opinions publiques. Il me semble que c'est une arme qui doit davantage renforcer l'Europe et sa capacité de défendre son industrie.

Sanctions et ordre international : quelles conséquences de la crise ukrainienne ?

Table ronde modérée par Benoît d'Aboville

avec la participation de Sylvie Bermann et Philippe Trainar

Benoît d'Aboville : Nous abordons la dernière série d'interventions. Nous avons la chance d'avoir avec nous deux orateurs particulièrement qualifiés.

Sylvie Bermann a été notamment ambassadrice à Moscou, à Pékin, au Royaume-Uni, au COPS, Elle a travaillé aussi aux Nations unies.

Philippe Trainar est un économiste au CNAM et à l'École d'économie de Toulouse.

À ce stade du colloque, nous ne pouvons pas reprendre toutes les questions qui ont été abordées, mais il me semble important de se projeter vers l'avenir.

Il est assuré que les sanctions vont continuer de jouer un grand rôle dans les prochaines années concernant l'évolution de l'ordre politique et économique international.

J'aurais au départ trois questions. Nous pourrions ouvrir ensuite le débat.

Peut-on envisager de manière réaliste politiquement une levée de certaines sanctions contre la Russie en liaison avec un cessez-le-feu en Ukraine, par exemple, à la coréenne ? Je ne le crois pas et je ne pense pas non plus que le Congrès américain se dessaisisse de l'un des moyens de contrôle en termes de politique extérieure, économique dans l'équilibre entre les deux branches du pouvoir.

Deuxième question : Quel est le rapport entre les sanctions, les dispositifs de sanctions contre la Russie et l'anticipation des moyens de coercition que recherchent les États-Unis d'ores et déjà pour limiter la croissance, notamment technologique, de la Chine ?

Enfin, une troisième question a été présente pendant toutes les interventions : les Occidentaux seront-ils en mesure de récupérer les pays du nouveau Sud ?

Sylvie Bermann :

Le sujet est tout à fait opportun. Les sanctions sont effectivement devenues un outil international. En fait, ce qui est prévu sur un plan légal, c'est : soit vous ne faites rien, soit vous faites la guerre. Entre les deux, il y a les sanctions.

Les sanctions fonctionnent-elles ? La question a été posée ce matin. Je ne vais pas nécessairement y revenir. Je rappelle que, concernant la Russie, il y a eu déjà dix trains de sanctions de l'Union européenne. En effet, on devait faire quelque chose. Ces sanctions sont davantage symboliques et politiques que véritablement économiques, à une exception près : les sanctions concernant les semi-conducteurs et toutes les pièces détachées, ce qui affecte directement l'effort de guerre russe, en particulier, parce que les Russes sont obligés de cannibaliser les avions civils au profit d'avions militaires. Ce sont des sanctions efficaces et qui vont droit au but.

Les sanctions les moins efficaces sont celles contre les oligarques. C'est une illusion totale et une méconnaissance du système russe de penser que les oligarques iront voir Vladimir Poutine en lui disant : « Ça nous embête un peu, parce qu'on ne peut plus utiliser nos yachts ou on perd un peu l'argent qu'on a investi en particulier en Europe. » Les oligarques sont totalement dépendants de Vladimir Poutine. Ils n'ont rien à lui dire. C'est lui qui leur dit. En plus, il y a eu récemment un taux de mortalité assez élevé chez les oligarques. Ils ne prennent donc pas ce risque-là. On se souvient, le 21 février 2022, de la rencontre de Vladimir Poutine avec son Conseil de sécurité, avec des personnalités de très haut niveau, très compétentes qui semblaient totalement interloquées. On comprend très bien qu'ils ne peuvent pas non plus démissionner. L'une des meilleures, une libérale, très compétente, Elvira Nabioulina, gouverneure de la Banque centrale, a finalement sauvé la Russie. Si l'économie russe ne s'est pas effondrée, si le rouble ne s'est pas effondré, c'est aussi grâce à elle. Jusque-là, la Russie avait 600 milliards de réserves, soit trois années d'importation, et n'était absolument pas endettée. C'est ce qui lui a permis de voir venir.

Dans notre logique, les sanctions économiques visaient à dissuader Vladimir Poutine d'envahir et à l'inciter à retirer ses troupes. Il a pris une décision fondée sur sa propre idéologie et son propre désir de guerre à l'encontre de l'Ukraine. La question n'est pas d'y revenir ici. Évidemment, les sanctions économiques ne le touchaient pas. En outre, Poutine n'a jamais été intéressé par l'économie. S'il l'avait été, il aurait utilisé ses réserves non seulement pour le bien-être de la population, mais pour avoir une économie performante en dehors de l'économie liée à la rente pétrolière.

Il y a quand même l'exception du secteur agroalimentaire qui a été développé considérablement grâce aux sanctions européennes à la suite de l'annexion de la Crimée. Étant donné que les importations, en particulier de produits frais, ont été arrêtées, les Russes ont cherché dans le monde entier ce qui se faisait de plus

performant. La Russie est ainsi aujourd'hui un des premiers exportateurs de blé. Ils ont augmenté aussi leurs productions de lait, de fromage, etc. Ils sont aussi parmi les premiers exportateurs d'engrais. Les sanctions ont eu clairement un effet pervers, non seulement pour nos importateurs qui n'avaient plus rien du jour au lendemain à exporter, mais également parce que cela a permis le développement d'un secteur très performant en Russie et d'en faire un pays exportateur. Après l'imposition de sanctions, Poutine a déclaré qu'il espérait que cela aurait le même effet dans d'autres domaines de l'économie étant donné que la Russie ne pouvait plus bénéficier des importations occidentales.

Par ailleurs, ces importations sont contournées. Ceux qui sont aujourd'hui à Moscou disent ne pas sentir en guerre et ne pas voir la différence avec la situation d'avant la guerre. Tous les produits occidentaux sont accessibles. Ils arrivent par la Chine, la Turquie, la Géorgie ou le Kazakhstan. Pour le moment, il n'y a pas de problème à ce niveau-là. Tout à l'heure, Elvire Fabry disait qu'il s'agit d'un « poison lent ». Cela finira par avoir un effet sur la Russie, mais le pire pour la Russie est l'effet réputationnel.

Peut-on lever complètement les sanctions ou décider de les assouplir ? Le cessez-le-feu ne serait pas une concession que ferait Vladimir Poutine puisqu'il occupe 16 % du territoire ukrainien. À la limite, il pourrait y consentir. Ce n'est pas ce qui est recherché aujourd'hui.

Tout à l'heure, Jean Félix-Paganon a parlé de la pérennisation des sanctions en Irak. Poutine s'attend à une pérennisation des sanctions en Russie. Il ne croit pas du tout qu'elles pourront être levées. De même, pendant des années, on votait tous les six mois l'imposition de sanctions à la suite de l'intervention en Ukraine. On ne les a jamais levées. De toute façon, il ne s'y attend pas.

Autrefois, les sanctions étaient adoptées au Conseil de sécurité. Comme le disait Jean Félix-Paganon, il s'agissait de sanctions parfaitement légales. Il s'agit aujourd'hui de sanctions unilatérales.

Celles de l'Union européenne ont un aspect plus juridique parce qu'elles sont prises dans le cadre de l'Union. Et il y a les sanctions du Congrès américain avec des punitions à la clé si elles ne sont pas respectées. C'est là que des sanctions extraterritoriales peuvent viser les entreprises tentées de commercer avec Moscou. Cela peut avoir un effet dissuasif, ce qui est le cas vis-à-vis de la Chine puisque la Chine, jusqu'à présent, n'exporte pas d'armes létales en Russie. Cela a une visée davantage morale et symbolique qu'économique.

Vous connaissez tous Pierre Conesa. Il a dit que les sanctions servent souvent à apaiser la souffrance du téléspectateur français. Ce n'est pas tout à fait le cas, mais

cela veut dire qu'il s'agit aussi d'une réponse non seulement aux Russes, mais aussi aux Français et aux Européens qui se demandent : que fait-on contre la Russie ? Il s'agit d'éviter le *business as usual*.

Une question se pose aussi par rapport à la Chine et à ce que l'on appelle le « Sud global ». Je me souviens des massacres d'étudiants en Iran. J'étais alors directrice des Nations unies. J'avais demandé aux Chinois de s'abstenir, même s'ils ne voulaient pas voter la résolution. La réponse de mon homologue avec qui je m'entendais bien, le directeur des Nations unies chinois, fut : « Non, parce que, nous, on a été victimes de sanctions. On sait ce que c'est et on soutiendra toujours un pays qui est sous sanction. » Cela explique aussi l'attitude actuelle de la Chine par rapport à la Russie.

Cela va évidemment au-delà. L'ennemi déclaré des États-Unis n'est pas la Russie. C'est l'un des ennemis, mais cela représente plutôt une « distraction », au sens pascalien du terme, pour les Américains. L'avantage est d'affaiblir le principal partenaire de la Chine. La Chine le sait très bien. Son intérêt n'est pas de lâcher Poutine. La Chine regrette cette guerre parce que cela affecte les relations économiques internationales. Ce n'est pas du tout dans son intérêt. Par ailleurs, elle a une position claire sur le respect de l'intégrité de la souveraineté territoriale. Elle n'a jamais reconnu l'annexion de la Crimée et ne soutient pas la guerre. En même temps, elle ne lâchera pas Poutine. Il ne faut pas trop se faire d'illusion. Il est normal de le lui demander, mais, passer trois heures lors d'un Conseil européen ce printemps à essayer de convaincre Xi Jinping, c'est du temps perdu. Le président qui doit venir à Pékin le 6 avril a dit qu'il s'agit de convaincre Xi Jinping de faire pression sur Poutine. Ce n'est pas ainsi que les choses se passent. Le plan en 12 points est un rappel des principes du fait qu'il y avait des pressions européennes pour faire quelque chose. Mais ce n'est pas un plan puisqu'il ne traite pas de la principale question territoriale. Le plan de Zelensky n'est pas un plan de paix non plus puisqu'il dit qu'il suffit que les Russes partent pour que tout soit réglé.

Il s'agit donc d'une relation déterminante pour l'avenir. On se trouve face à un bloc occidental, que l'on a tendance à qualifier abusivement de « communauté internationale », alors qu'il est minoritaire, quand il ne s'appelle pas « monde civilisé » ou « monde libre », ce qui est très insultant pour le reste du monde en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Il va être très difficile de reconquérir les cœurs et les esprits. Il y a un ressentiment très fort de ces pays. Il y a une rébellion du *Global South*, qui correspond à une réalité. La France le déplore en République centrafricaine, puis au Mali et au Burkina Faso, mais c'est un vrai ressentiment.

Si vous posez la question dans les pays du sud global, ils disent qu'ils en ont assez des pressions occidentales. On parlait d'impérialisme tout à l'heure. C'est ressenti ainsi. Ils évoquent le « deux poids, deux mesures » et rappellent la guerre en Irak. Il y a quand même eu là aussi des crimes de guerre. Et cette guerre n'avait aucune légalité. Encore une fois, cela ne justifie pas la guerre d'invasion de Poutine, mais on nous dit : « Quand cela se passe chez nous, quand c'est vous ou les Américains qui intervenez en Libye avec des effets désastreux, avec une contagion du terrorisme, vous ne dites rien ». Quand Blinken va voir la ministre des Affaires étrangères d'Afrique du Sud pour contrer la politique de Lavrov, qui a mené énormément de missions dans la région, elle lui répond : « Ça suffit, on ne veut plus que vous nous dictiez nos positions. » Ce point est celui de la majorité des pays de cette région. Et ils ne sont pas minoritaires.

Pour cette raison, il y a eu des débats sur la désoccidentalisation du monde. Le sujet a même été évoqué à Davos, ce qui montre qu'il y a un vrai problème. Mais on a du mal à le concevoir. On considère que l'on est dans le camp du bien et que l'on a raison. C'est vrai que, par rapport à Poutine, on a raison.

Autre exemple : l'inculpation par la Cour pénale internationale. Qu'allons-nous faire ? Soit Poutine s'en va et le problème ne se pose pas. Mais il peut rester encore pendant douze ans. Il va bien falloir à un moment traiter avec la Russie. On ne traite pas avec qui on veut. On traite avec celui qui est à la tête de l'État. C'est très compliqué. Je ne dis pas qu'il ne fallait pas le faire, mais c'était prématuré.

Autre effet pervers. Les pays du *Global South* ont commencé à dire qu'ils n'appliqueraient pas le mandat d'arrêt, ce qui va donc affaiblir la Cour pénale internationale. C'est ce qui s'était passé au moment de l'inculpation de Bachir. Quand la Cour l'avait inculpé, beaucoup de pays, dont l'Afrique du Sud, ont déclaré qu'ils n'appliqueraient pas. Pire, plusieurs pays africains ont même dénoncé le statut de Rome.

Il faut faire attention. On a l'impression que c'est un « monde blanc ». Certains parlent de « guerre des Blancs », ainsi que Boutros-Ghali avait qualifié à l'époque la guerre en Bosnie. Il faut faire attention aux termes comme celui d'« Occident ». Quand on va voir ces pays, ce ne doit pas être uniquement pour obtenir un vote à l'Assemblée générale. Ce doit être simplement pour établir des relations avec ces pays en tenant compte de leurs intérêts, pas uniquement dans une logique ukrainienne. Ensuite, ce qui concerne l'Ukraine viendra de surcroît. C'est une vraie problématique dont on commence à peine à prendre conscience.

Un intervenant : Qu'en est-il de nos partenaires ?

Sylvie Bermann : Cela dépend lesquels. Certains en sont conscients. C'est avec les partenaires de l'Est (Pologne, pays baltes) que cette division se retrouve. Leur priorité est leur lutte ancestrale contre la Russie. Cela se retrouve non seulement dans les relations avec le Sud global, mais surtout dans nos relations avec la Chine.

À un moment, les Américains vont demander qu'on leur renvoie l'ascenseur et que l'on paie le prix du soutien qu'ils ont accordé à l'Ukraine. 70 à 80 % des armes sont financées par les Américains. Comme leur ennemi, c'est la Chine que les Américains veulent l'empêcher comme une puissance technologique, les Américains vont faire pression sur ces pays de l'Est, paradoxalement les plus proches de la Chine. En effet, il y a eu le forum « 17 + 1 », puis « 16 + 1 » quand la Lituanie l'a quitté. Ces pays avaient besoin de la Chine et avaient développé des politiques favorables. C'est aujourd'hui l'inverse. L'atlantisme est renforcé. Il semble évident que ces pays vont vouloir suivre les États-Unis. Ce sera la fin, pour un temps, de l'identité européenne, de la souveraineté et de l'autonomie de l'Europe.

Certains parlent d'un pilier européen de l'OTAN. Je n'y crois pas. On sait très bien comment les Américains se comportent dans l'OTAN et comment les Européens sont timorés dans l'OTAN alors qu'ils le sont moins dans un cadre européen. Même si l'Europe a bien réagi dans un premier temps, y compris en fournissant des armes financées sur « l'instrument de paix », elle sera quand même à terme très affaiblie. Cela ne se voit pas pour le moment. L'unité affichée par l'Europe pour le moment est probablement une fausse unité.

Pour conclure, je voudrais mentionner quelque chose sur ce qui a été dit sur la défense des intérêts américains avec les sanctions économiques.

L'Europe devrait faire effectivement la même chose, mais la réalité est que l'Europe est moins puissante que les Américains. L'OFAC est très hégémonique. Avant la guerre, quand j'étais en Russie, de nombreuses entreprises françaises avaient eu l'interdiction par l'OFAC de conclure tel ou tel contrat. Mais le contrat était ensuite remporté par les Américains. Je me souviens aussi du Forum économique de Saint-Petersbourg où, en 2019, l'ambassadeur américain a fait campagne auprès de la Chambre de commerce européenne, auprès de moi également, pour nous dire de ne pas aller au Forum de Saint-Petersbourg, qui était un moment de gloire pour Poutine. C'était avant la guerre. Après la guerre, il y a reçu les Talibans. Mais, avant la guerre, le Forum a accueilli Emmanuel Macron ou Xi Jinping. C'était un grand moment pour Poutine, une véritable vitrine. Les Américains avaient donc fait pression sur tout le monde pour ne pas s'y rendre. Or la délégation américaine qui s'y trouvait comptait le plus grand nombre d'hommes d'affaires. On l'a souvent constaté. Les Américains parlent de morale,

de valeurs, de sécurité, mais cela se résume souvent à la défense de leurs intérêts. Ainsi que cela a été évoqué plusieurs fois, il faut renforcer les outils de l'Union européenne à cet égard.

À court terme, je ne suis pas optimiste. À long terme, la construction européenne se poursuivra. Cela dépendra aussi du résultat des élections américaines. Si Trump ou un président assimilé est élu, cela peut aider à renforcer le souhait d'identité européenne et de définition d'une politique européenne fondée véritablement sur nos intérêts économiques et géopolitiques.

Philippe Trainar : L'économiste aime sortir des conditions particulières et remonter au général en utilisant des chiffres et des statistiques. Un cas n'est jamais qu'un cas exceptionnel qui ne saurait confirmer la règle.

Benoît d'Aboville a posé la question de la Chine. Nous sommes en train de voir que la Russie se soumet plus ou moins à la Chine et aux conditions de la Chine. Au début du conflit, on se demandait quelle serait la réaction du petit Xi Jinping au grand Poutine. On voit maintenant tout l'inverse.

Deux ou trois chiffres sont notoires. Elvire Fabry avait tout à fait raison d'insister sur ce point. Avant le conflit, la Russie ne détient pas de réserves en renminbis. Aujourd'hui, la Russie se trouve juste derrière les États-Unis dans la détention de renminbis, soit une position très puissante. Par ailleurs, avant le début du conflit, 4,5 % environ des exportations russes étaient libellées en renminbis, contre 35 % aujourd'hui. Je pourrais donner d'autres chiffres allant dans le même sens.

Il y a ainsi deux aspects du rapprochement avec la Chine. Comme l'a évoqué Sylvie Bermann, la Chine soutient ceux qui sont sanctionnés parce qu'elle connaît cette situation et qu'elle risque d'être la victime de sanctions. Il est donc inutile de donner des verges pour se faire battre. Cela désigne un peu ce que sera l'avenir. Les sanctions actuelles à l'encontre de la Russie peuvent constituer une sorte de répétition générale de ce qu'elles pourraient être dans l'hypothèse de sanctions à l'encontre de la Chine, notamment en cas d'invasion de Taïwan par la Chine.

Il est possible de remonter plus loin et de revenir sur le problème des sanctions en général. En effet, ce rapprochement interroge sur le rôle des sanctions, normalement destinées à défendre un ordre économique et politique international, c'est-à-dire un monde unifié ou une forme de la mondialisation sous le règne du droit. Est-ce bien à cela que peuvent aboutir les sanctions ?

N'oublions pas que les sanctions sont la guerre continuée par d'autres moyens. Les sanctions ont le même destin que les guerres. Le destin d'une sanction n'est pas plus assuré que celui d'une guerre. Cela peut amener à la victoire ou à la

défaite. Nombre d'experts en mars 2022 donnaient certainement une semaine à dix jours à l'Ukraine. La réalité a été radicalement différente.

Comme la guerre, les sanctions ont tendance à détruire les conditions de leur propre succès, voire de leur légitimité. Regardons bien. Quelles sont les conditions internes politiques de la réussite des sanctions économiques ? On a vu des pays s'isoler alors qu'ils voulaient appartenir au concert des nations et être reconnus. Cela a été le cas de la Rhodésie et de l'Afrique du Sud. Ces pays voulaient appartenir au bloc mondial mais se sont retrouvés seuls face à l'ensemble du monde qui les sanctionnait. Ils ont donc été obligés de se soumettre.

Je viens du monde de l'assurance et de la réassurance. On dit toujours qu'un risque n'est assurable que si la situation est que « *the many are contributing to the misfortune of the fews* ». La situation des « *fews* » qui contribuent à la « *misfortune* » des « *manys* » n'existe pas. On appelle cela risque systémique, risque pandémique, risque cyber et ce n'est pas assurable. Pour les sanctions et la guerre, c'est la même chose. Tout fonctionne très bien politiquement quand c'est « *the manys against the fews* ». Dans ce cas, il n'y a pas trop de problèmes, les choses fonctionnent bien. Mais ce n'est pas la situation des pays sanctionnés, surtout aujourd'hui. Ces pays sont certes en rupture de ban avec ce que nous pourrions appeler le consensus international, le consensus des nations. Mais, ils sont nombreux à être en rupture de ban, ils ne sont donc pas isolés comme l'ont été l'Afrique du Sud et la Rhodésie. L'incitation à soumettre est donc beaucoup plus faible. Ni Poutine ni Xi Jinping n'ont l'intention de devenir des démocrates et de se soumettre à des élections.

Dès lors, la volonté des sanctionnants de rétablir un ordre politique international par les sanctions est illusoire. Peut-être aurons-nous le temps de revenir sur l'efficacité des sanctions. On peut regarder notamment ce qu'il en est en Russie, puisque nous commençons à avoir quelques chiffres intéressants sur ce pays.

Les sanctions obéissent à un autre principe. En théorie militaire, on sait que le bombardement des arrières n'a jamais été un facteur de succès dans les guerres, puisqu'il rend la population solidaire du tyran. La population a en effet le sentiment d'être agressée, ce qui permet au tyran de développer relativement aisément un discours en direction de la population civile.

Les choses sont similaires sur le plan économique. Quelles sont les conditions d'efficacité des sanctions économiques ? Dans une économie mondialisée, la Russie échange avec l'Europe, l'Europe échange avec le monde. Tout le monde est dépendant des autres. C'est ce que les théoriciens du 18^e siècle appelaient le « doux commerce », le commerce qui adoucit les mœurs.

Que se passe-t-il lors des sanctions ? Lors des sanctions, un mécanisme que ceux qui sanctionnent oublient trop souvent joue un rôle important : l'équilibre général économique. Les comportements s'adaptent pour minimiser le choc. Changer une variable, c'est changer toutes les autres variables. Comment le choc est-il minimisé ? Comme le montrent les statistiques sur la Russie, les volumes d'énergie exportés par les Russes chutent mais les prix de l'énergie augmentent, et les valeurs continuent d'augmenter fournissant aux russes des ressources pour acheter des armes à des pays amis.

Plus généralement, les sanctions conduisent à une réallocation du commerce extérieur du pays sanctionné. Ainsi, la Russie ne commerce plus avec les mêmes pays. Se pose évidemment la question du contournement des sanctions qui facilite grandement cette réallocation. L'université d'Harvard vient de publier un travail très intéressant sur les mesures de contournement des sanctions sur la Russie. Naturellement, les mesures de contournement ne sont pas aisées à gérer. Toutes ont un coût, mais c'est un coût toujours moindre à celui des sanctions brutes. Ces mesures prennent la forme de sociétés-écrans, de systèmes de paiement alternatifs à SWIFT, comme la plateforme chinoise, d'échanges en nature ou en cryptomonnaies. Il peut s'agir aussi de libeller plus souvent les exportations et les importations dans des monnaies différentes du dollar. Et, les candidats pour utiliser ces mesures sont nombreux, et pas seulement parmi ceux qui n'ont pas souscrit aux sanctions mais aussi parmi ceux qui ont soutenu les sanctions mais qui jettent un voile pudique sur les pratiques locales.

Peu à peu les sanctions redessinent les échanges internationaux et elles les redessinent dans une logique de blocs. Finalement, elles contribuent à la constitution de blocs. Indépendamment de la guerre, les sanctions mènent, inéluctablement, à la constitution de nouvelles solidarités. Les sanctions utilisées à dose raisonnable sont efficaces mais utilisées à doses intensives, elles peuvent devenir contre-productives et saper la pérennité de l'ordre international que l'on souhaite défendre en menant à la création de blocs. À certains égards, ces blocs peuvent paraître factices et constitués de bric et de broc. Pourtant, ils nouent des solidarités qui n'existaient pas auparavant.

Ce qui peut être pire, c'est que les sanctions peuvent alors changer de nature. Dans un premier temps on utilise les sanctions pour rétablir l'ordre politique international, l'État de droit, etc. Mais, peu à peu, au fur et à mesure où la multiplication des sanctions conduit à une logique de bloc, les sanctions deviennent plus un moyen de discipline à l'intérieur du bloc, qu'un moyen de rétablir un ordre mondial. En disciplinant le bloc, les sanctions incitent les marginaux à revenir « dans le troupeau ».

Les sanctions peuvent même devenir un moyen de protection commercial entre les mains de la puissance qui structure le bloc, comme j'ai moi-même pu en faire l'expérience déplorable lorsque s'est posé la question de la levée des sanctions sur l'Iran au cours de la négociation sur le nucléaire iranien.

Benoît d'Aboville : Qu'en est-il de l'avenir des blocs monétaires et de la dédollarisation ? Ce que nous voyons va-t-il conduire à une baisse du dollar ?

Philippe Trainar : Il faut faire preuve de prudence en la matière. La hausse et la baisse du dollar observées au cours de ces dernières années ne peuvent être interprétées comme la traduction de la faiblesse ou de la force politique américaine. Ces variations ont pour origine le jeu des taux d'intérêt et des écarts de taux d'intérêt dans le monde. S'y ajoute la combinaison du prix de l'énergie.

Cette précaution étant prise, ce qui est train de se passer sous nos yeux ressemble plutôt à un regain de puissance du dollar alors que, inversement, l'euro en sort affaibli. J'en veux pour preuve que, dans les pays sous sanction, les euros ne sont guère acceptés contrairement aux dollars. Même dans les pays sanctionnés, le dollar reste plus que jamais la monnaie de référence, auquel le marché noir se rattache.

Pour nous, le dollar va naturellement devenir la monnaie de référence. Dans la constitution des blocs, il me semble qu'un bloc n'est pas un ensemble égalitaire. De ce point de vue, dans le débat entre Samuel Huntington, Francis Fukuyama et Carl Schmitt, c'est bien Schmitt qui est en train de l'emporter. Les grands ensembles régionaux ou les grands blocs sont toujours des blocs hiérarchisés. À la tête des blocs, il y a un pouvoir. Associé à ce pouvoir, il y a une monnaie. C'est ce que l'on observe actuellement avec les États-Unis qui se trouvent de fait renforcés, par le biais de l'OTAN, du dollar etc. par rapport à l'Europe et à l'euro.

Benoît d'Aboville : Ce matin, Philippe Varin évoquait les métaux rares et les risques pour notre indépendance industrielle de l'embargo par certains pays. L'industrie aéronautique européenne, notamment française, dépend des importations de métaux rares. L'hypothèse de contre-mesures des pays actuellement ciblés à notre égard est-elle réaliste ?

Philippe Trainar : Elle est réaliste. Un des pays potentiellement ciblables dans le futur est la Chine. Beaucoup de métaux rares sont importés de Chine. Avant de commencer à sanctionner la Chine, il s'agit de se poser la question de l'importation de ces métaux rares.

Une deuxième zone très importante pour l'importation de certains métaux est l'Afrique subsaharienne où opèrent les groupes Wagner. Le contrôle des mines de la région devient un enjeu croissant autour duquel se structurent de nombreuses rivalités et de nombreux conflits. Ces mines peuvent être contrôlées dans des conditions normales, mais c'est de moins en moins le cas. Elles peuvent être contrôlées aussi par des organismes djihadistes qui n'en prennent d'ailleurs pas le contrôle total, mais qui se font verser une rente en contrepartie de la poursuite de l'exploitation. Les groupes Wagner sont un peu dans la même logique que les groupes jihadistes. Cela donne accès à la Russie à certains des métaux qu'elle ne possède pas. La Russie pourrait par ce biais contrôler notre accès à ces métaux. Un ouvrage a été publié sous un titre tout à fait éloquent à ce sujet, La Guerre des métaux rares, de Guillaume Pitron. Nous n'en sommes qu'au début. Pour ce qui concerne le nucléaire, cela plaide naturellement en faveur de la recherche de nouvelles méthodes d'enrichissement de l'uranium et de nouvelles technologies, plus smart, plus économes en uranium, qui me semblent déterminantes pour notre indépendance énergétique.

Benoît d'Aboville : Sylvie Bermann, sur toutes ces questions de sanctions, pensez-vous qu'il puisse y avoir un clivage entre l'Europe du nord, l'Europe atlantique et l'Europe qui intéresse la Russie ? Y aura-t-il un clivage au sein de l'Union européenne, susceptible de la condamner à l'immobilisme ?

Sylvie Bermann : On peut avoir une unité sur l'Ukraine et la Russie, parce qu'il y a un agresseur et un agressé. La cause est claire pour le moment. Mais ce sera différent quand il s'agira de parler de la Chine. Du point de vue français ou allemand, une Union européenne complètement ralliée aux Américains est une Europe qui disparaît et qui n'a plus aucune autonomie. Nous allons nous retrouver confrontés à cela. J'ignore quand et comment cette guerre se terminera, mais cela me semble évident. C'est un autre élément d'affaiblissement de l'Union européenne. On se souvient aussi de ce qu'a dit Emmanuel Macron de l'OTAN, « en état de mort cérébrale ». Et il ne faut pas oublier les élections prochaines aux États-Unis.

Benoît d'Aboville : Ron DeSantis voudrait retirer les États-Unis de l'aide à l'Ukraine, ou limiter la contribution américaine.

Sylvie Bermann : C'est pour cette raison que j'évoquais les conséquences de cette élection. Mais, si Trump est élu, il appelle son ami Poutine et fait la paix dans la journée !

Un mot peut-être sur le yuan. Les Russes ont commencé à utiliser le yuan. Par exemple, le projet Yamal, réalisation pétrolière avec Total, Technip, etc., étant donné l'over compliance des banques, a déjà été financé par des banques chinoises

et par le fonds de la route de la soie. La politique russe vis-à-vis des pays du « Sud global » – même si l'expression est assez récente – a commencé déjà il y a quelques années. En 2019, le sommet de Sotchi a été le premier sommet Afrique-Russie. Mes homologues africains à Moscou m'ont dit que cela a remporté un grand succès et que Poutine est très populaire en Afrique. Sergueï Lavrov a fait de nombreuses visites en Afrique. Il tient aujourd'hui des propos outranciers, mais, dans sa définition d'un monde multipolaire, il est tout à fait audible dans cette région.

Par ailleurs, on connaît la « Chinafrique » qui est devenue une évidence. On connaît moins la présence chinoise en Amérique latine, mais elle est aussi très dominante. De ce fait, dans ce conflit ouvert entre les États-Unis et la Chine, ces pays devront se prononcer. Le Brésil, que ce soit par la voix de Lula ou Bolsonaro, n'a pas voulu condamner la Russie, même si le Brésil a changé son vote lors du dernier scrutin. Le Brésil appartient plutôt au sud.

Cela fait longtemps que l'on parle de réforme du Conseil de sécurité qui ne représente plus du tout la réalité du monde. Il y a un désaccord des grands sur la réforme. La France et le Royaume-Uni y sont favorables. Si on fait entrer des pays dans le Conseil de sécurité, ce sera en priorité des pays du sud. Il s'agit du Brésil, de l'Inde et de deux pays africains dont l'identité est encore source de forts désaccords. Il y aura en tout cas une réorientation du Conseil de sécurité vers les pays du sud. C'est la raison pour laquelle les Américains vont continuer de s'y opposer.

Benoît d'Aboville : On a beaucoup dit que l'orientation pro-chinoise de Poutine n'a pas été bien reçue, au moins au début. Il y a une tradition culturelle et philosophique du 19^e siècle contre la menace chinoise. Il y a le constat que la Sibérie est vide et que les Chinois y sont de plus en plus actifs. Quel est votre sentiment ?

Sylvie Bermann : Les peuples chinois et russe ne s'aiment pas et ne se comprennent pas. Ils ne sont pas intéressés l'un par l'autre. Il y a aussi le ressentiment de la période soviétique pendant laquelle les Chinois étaient convaincus qu'ils seraient victimes d'une bombe nucléaire soviétique. Il n'y a pas d'amour perdu entre les deux peuples. C'est un choix des dirigeants.

Mais il y a une véritable entente entre Poutine et Xi Jinping. Ils ont la même vision du monde et de la politique, c'est-à-dire un régime autoritaire. Je me souviens d'une conversation avec un homme d'affaires russe, ce n'était pas un des grands oligarques, qui me disait que l'Union soviétique, ce n'était pas si mal. Je lui demandais ce qu'il ferait aujourd'hui si ce système existait encore. Il m'a répondu : « Comme les Chinois. Ils ont été plus malins que nous. Ils ont maintenu l'autorité

du Parti communiste chinois et ils ont le capitalisme. » Il y a donc cette même vision du monde. Ils ne veulent pas non plus d'ingérence dans leurs affaires. L'entente est donc très bonne à haut niveau.

Il est intéressant de constater que les oligarques ou les hommes d'affaires russes détestent les Chinois parce qu'ils ont l'impression que les Chinois veulent tout le temps les gruger. Ils ne s'entendent pas avec eux. Intellectuellement, ils ne se comprennent pas. L'homme d'affaires russe avec qui je parlais me disait : « Notre culture est européenne. Avec les sanctions, vous nous jetez dans les bras de la Chine. » Ces hommes d'affaires sont profondément peïnés de cette situation parce qu'ils se sentent européens.

Je reviens à ce que vous dites sur la Sibérie. Quand je vivais à Paris, c'est ce que je lisais. J'ai beaucoup voyagé dans l'Extrême-Orient russe. En plus, depuis cinq ou six ans, Poutine a créé le pendant du Forum de Saint-Pétersbourg à Vladivostok en essayant d'y attirer les investissements chinois. Or les Chinois n'avaient aucune envie d'aller dans l'Extrême-Orient. Ils allaient dans la partie occidentale de la Russie, c'est-à-dire là où se trouvait la population, donc des marchés et l'argent. J'ai voyagé dans plusieurs villes de cette zone (Khabarovsk, Vladivostok, Birobidjan, Sakhaline). Tous les spécialistes de la Chine, les gouverneurs et les responsables économiques me disaient « Il n'y a pas de Chinois ici. » D'ailleurs, je n'en ai jamais vu. L'ambassadeur de Chine, que j'ai interrogé parce que j'ai creusé le sujet quand j'y étais, me disait : « De toute façon, les Chinois de Mandchourie, s'ils ont envie d'émigrer, ils ne vont pas aller en Sibérie, ils vont aller dans le sud. » Il me semble donc que cette présence chinoise en Sibérie est un fantasme. Cela ne veut pas dire que les Chinois ne fassent rien en Sibérie, mais c'est plutôt dans la partie du lac Baïkal, plus riche.

Philippe Trainar : En complément, je voudrais dire que, comme vous le disiez, les sanctions sont en train de rapprocher la Russie et la Chine. Ces deux pays n'ont peut-être rien à voir dans l'absolu, mais ils se rapprochent autour d'un intérêt commun : l'hostilité aux pays « sanctionnants ». La Chine a elle-même les moyens d'utiliser les sanctions. Il y a des sanctions hard (interdiction d'exporter) et d'autres soft. Pour la sanction soft, la Chine a les moyens d'agir. Un prêt relativement important de la Chine à un pays permet à celui-ci de maintenir son niveau de vie, de faire quelques investissements, de verser quelques prestations sociales. Mais, comme la croissance n'est en général pas au rendez-vous, la capacité de remboursement n'est pas non plus au rendez-vous. Le remboursement du prêt à la Chine devient problématique. Que peut faire la Chine dans ce cas ? La mauvaise décision serait de déclarer la guerre au débiteur pour récupérer l'argent. Ce n'est pas ce que la Chine a de mieux à faire. Elle peut renouveler le

prêt ou voire le doubler à la condition que le pays débiteur s’aligne. Il me semble que c’est la politique que la Chine est en train de mettre en place. Le renouvellement du crédit est une sanction soft qui permet de discipliner un bloc. Gageons que la Russie aura besoin de beaucoup de prêts internationaux d’ici quelque temps... ce qui va la mettre en position de faiblesse internationale. L’emprunteur est toujours, d’une façon ou d’une autre, le vassal du prêteur. La crainte de cette vassalité explique probablement la force et le caractère transpartisan de la réaction des Etats-Unis à l’encontre de la montée de la puissance chinoise et de ses investissements obligataires dans les bons du trésor américain et dans les entreprises américaines.

Benoît d’Aboville : C’est l’expérience du Sri Lanka avec un port militaire en échange.

Philippe Trainar : Absolument.

Benoît d’Aboville : Et les Indiens essaient de trouver une solution.

Philippe Trainar : Ils sont pris entre les deux.

Sylvie Bermann : C’est là que l’Europe devrait intervenir davantage qu’elle le fait. Mes homologues africains, aussi bien à Pékin qu’à Moscou, me disaient : « Vous ne pouvez vous en prendre qu’à vous-mêmes. C’est parce que vous vous êtes désintéressés de l’Afrique et que vous avez refusé de construire les infrastructures dont on avait besoin que les Chinois sont venus. » Que faisait l’Europe ? Elle faisait de l’aide à la gouvernance, avec l’aide de cabinets anglo-saxons, consistant à leur demander de cocher des cases sur la lutte contre la corruption et la parité, sujets importants pour nous mais qui ne constituaient pas une priorité pour eux. Les Africains nous l’ont expliqué souvent et je l’ai entendu plus tard dans des colloques avec des Africains. La construction d’aéroports et de voies ferrées a permis le désenclavement de l’Afrique. Peut-être y a-t-il eu des effets négatifs. On ne peut pas les nier non plus. Mais, finalement, les Africains considéraient qu’ils étaient gagnants.

L’Union européenne commence à prendre conscience de cette question avec retard. Elle a ainsi créé le Portail global (Global Gateway), doté, me semble-t-il, de 300 milliards d’euros destinés aux infrastructures dans ces pays. Mais on ne peut pas s’empêcher de penser qu’il s’agit plutôt d’un moyen de lutte contre les routes de la soie chinoises que d’un souci de l’Europe pour le bien-être et le développement des populations. Diplomatiquement, ce serait pourtant plus subtil. L’Europe a un rôle à jouer à cet égard, mais la prise de conscience a été très tardive.

Benoît d'Aboville : Les Polonais et les pays baltes passent leur temps à dire à l'Europe qu'elle a fait preuve de naïveté, qu'elle a été complice de Poutine, etc. Quand vous étiez en poste à Londres, il y avait alors beaucoup d'oligarques (« Londongrad »). Les Anglais ont-ils fait leur mea culpa ?

Sylvie Bermann : Il y avait effectivement un « Londongrad ». Une association, qui dénonçait les « visas dorés » et les « maisons dorées », organisait des tours touristiques des biens mal acquis par les oligarques russes. Mais c'était pire encore. Les oligarques finançaient le parti tory. Boris Johnson en avait les intérêts directs. Il a fait nommer lord un des Russes, fils d'un membre du KGB, qui détenait l'Evening Standard à Londres. Ce n'était pas nécessairement un mauvais homme, mais c'est vrai qu'il y a eu cette complicité. Au moment de l'affaire Skripal, les Britanniques ont appelé à des sanctions, contre Moscou, mais ils refusaient encore eux-mêmes de sanctionner les oligarques. Ils ont mis longtemps à le faire parce que cette présence leur rapportait beaucoup. Il y a toujours une forme d'hypocrisie, pas seulement de la part des Britanniques. Quand on a un intérêt immédiat, on ne sanctionne pas.

Par exemple, s'agissant de l'uranium, les Américains continuent d'importer 20 % de leur uranium de Russie. Les Polonais en ont besoin aussi étant donné que toutes les centrales nucléaires ont été construites par les Russes, excellents dans ce domaine. Pour le moment, l'uranium n'est pas sanctionné pour cette raison. Il y a les valeurs et il y a les intérêts directs.

Philippe Trainar : J'aimerais revenir sur un point. Faut-il mettre en place ou non des sanctions ? J'ai bien entendu Mme la ministre Lenoir . Oui, les sanctions ne sont pas mauvaises en elles-mêmes. Il ne faudrait pas tirer la conclusion que des sanctions économiques n'auraient pas de sens. Mais c'est un peu comme toutes les bonnes choses, leur usage excessif conduit à de graves problèmes de santé. En matière de sanction, nous nous heurtons à ce problème. Des sanctions utilisées dans des conditions raisonnables ne posent pas de problèmes majeurs.

Des sanctions utilisées de façon massive posent des problèmes très graves, y compris en termes de politique interne de nos pays, pas seulement en Russie. En Russie, le tyran a le moyen de mettre au pas tout le monde, ce qui n'est pas le cas de nos pays. Or les sanctions ont un coût autant pour les sanctionnants que pour les sanctionnés. Deux économistes, David Thesmar et Augustin Landier, dans l'ouvrage intitulé Le Prix de nos valeurs qu'ils viennent de publier montrent très bien, au travers d'enquêtes, que le consommateur est tout à fait prêt à soutenir des valeurs, mais pas au-delà d'un certain coût.

Si le coût des sanctions devient excessif, le premier opposant aux sanctions est l'électeur. DeSantis n'est jamais que l'expression de ce risque aux États-Unis.

Nous pourrions avoir le même problème en Europe. Quel est le bon usage, équilibré, des sanctions ? Il me semble que c'est là la bonne question que nous devons nous poser avant de recourir à des sanctions. Il faut savoir définir des priorités et tous nos problèmes internationaux ne peuvent pas être prioritaires. Une fois que les sanctions sont décidées, elles ont leur dynamique propre à laquelle il est difficile d'échapper.

Benoît d'Aboville : On a beaucoup parlé et écrit sur la lassitude des sanctions qui allait menacer la cohésion européenne. Pour le moment, dans nos pays, compte tenu de l'enjeu moral et politique de l'Ukraine, elle ne s'est pas produite.

Philippe Trainar : Je suis d'accord pour le présent. J'aimerais vous donner un chiffre qui pourrait cependant donner à réfléchir pour l'avenir. Il s'agit du chiffre du FMI sur l'écart estimé de PIB entre ce qui était prévu juste avant l'invasion de l'Ukraine et tel qu'il est prévu aujourd'hui. En additionnant les chiffres de 2022 et 2023, la perte de PIB pour la Russie est d'environ 7 %. Nous nous attendions à un chiffre de 10 %. Pour les pays européens et les économies avancées qui forment le gros des économies sanctionnantes, il était attendu une perte comprise entre 0,1 et 0,5 %. La perte est aujourd'hui comprise entre 2,5 et 3 %. Le coût n'est pas négligeable. Il peut être supportable dans le cas présent. Mais il faut faire attention, la multiplication des coûts de cette nature représente un danger politique véritable. Il faut savoir définir des priorités.

Benoît d'Aboville : Si on prend comme hypothèse le fait que la levée des sanctions sera politiquement très difficile, ne serait-ce que parce que cela opposera les Américains et les Européens, et les Européens entre eux, cela veut dire que l'on va continuer à subir le coût des sanctions en Europe ?

Philippe Trainar : Prenons le cas ukrainien. Dans l'hypothèse où aucune sanction supplémentaire significative n'est décidée et que la Chine n'entre pas dans la danse, la logique de l'équilibre général économique va avoir tendance à dominer avec le temps. Les économies vont s'adapter et absorber progressivement le choc des sanctions dont le coût économique aura tendance à diminuer. . En revanche, si les sanctions se transforment en un embargo total sur le commerce de la Russie et de ses alliés, les choses vont changer de nature et multiplier le coût des sanctions par 2 ou 3.

Benoît d'Aboville : Des pays, comme la Pologne ou les pays baltes, ont déjà commencé à demander la possibilité de renforcer les sanctions. Cela posera un problème ?

Philippe Trainar : Les efforts à réaliser pour réduire l'effet des sanctions seront compensés par le choc négatif des sanctions supplémentaires. Nous pouvons arriver alors à des niveaux beaucoup plus élevés. Si la Russie n'a pas la possibilité de changer les courants commerciaux vers la Chine et d'autres voisins proches, les coûts commenceraient aussi à devenir très élevés pour la Russie. En multipliant par 3 le chiffre de 7 %, cela donne 21 %. Ce serait alors un choc très sensible avec des conséquences sur la capacité militaire et, de ce fait, sur la dépendance de la Russie à l'égard de ses fournisseurs. Cela pourrait inciter la Russie à faire preuve de réalisme et de flexibilité. Tout dépend de la capacité de la Russie à trouver des alternatives. Mais, si elle en trouve, ce sont les électeurs européens, voire américains, qui vont incliner en faveur du réalisme et de la flexibilité.

Benoît d'Aboville : Le moment est venu de donner la parole à la salle. Y a-t-il des questions ? Mme la ministre veut-elle répondre ?

Mme le Ministre Noëlle Lenoir : Je vous remercie pour ces interventions. Il me semble qu'il faut faire preuve un peu d'empathie pour les Ukrainiens. Il leur arrive ce qui est arrivé aux Tchèques à une certaine époque. Le sujet des sanctions contre la Russie n'est pas un sujet totalement abstrait.

J'ai deux questions sur la sécurité européenne. Je suis persuadée qu'il y aurait eu une fracture de l'Europe si aucune mesure économique n'avait été prise contre la Russie. C'est ce que, pendant des années, Poutine a essayé de faire à l'Europe, y compris à travers une ingérence dans les élections, dans la désinformation, etc.

Sans sanction, il y aurait eu une fracture géographique entre l'est et l'ouest de l'Europe. Quelles que soient les sanctions, bonnes ou mauvaises, efficaces ou non, elles ont constitué un moyen de cimenter l'Europe derrière la protection de la sécurité européenne. Pensez-vous que la Russie est un problème grave, peu grave ou inexistant du point de vue de la sécurité de l'Europe (Union européenne et aux abords de l'Europe) ? Est-ce un pays dangereux ou non ?

Par ailleurs, vous semblez imputer aux sanctions les difficultés économiques de l'Europe. Dites-moi si je me trompe, mais, pour ma part, j'impute les difficultés économiques de l'Europe à l'Europe elle-même, c'est-à-dire, comme disait Sylvie Bermann, à cette espèce d'angélisme consistant à vouloir sauver l'humanité. Aujourd'hui, le Conseil constitutionnel a accepté l'importation de gaz de schiste au titre de la sécurité d'approvisionnement énergétique érigée en principe constitutionnel. Je pose simplement la question. L'Europe va-t-elle enfin changer de logiciel pour défendre ses intérêts, qu'il s'agisse du gaz de schiste, des OGM ou des technologies ? La politique économique européenne n'est-elle pas la véritable responsable du fait que l'Europe marque le pas ?

Conclusions du colloque

par **Nicole Gnesotto et Hubert Védrine**

Conclusions modérées par Stanislas de Laboulaye

Stanislas de Laboulaye - Nous arrivons au terme de notre journée, particulièrement riche et intéressante, très diverse dans les différentes approches de ce sujet central et d'actualité. Je vais demander à nos deux derniers intervenants d'apporter un certain nombre de réflexions conclusives, même s'ils n'ont pas assisté à l'ensemble des interventions précédentes. Peut-être ont-ils des idées qui nous permettront de boucler sur une ouverture vers d'autres perspectives. Le moment est venu d'apporter un certain nombre d'observations d'ordre général sur la question des sanctions.

Nicole Gnesotto - Je vous remercie de m'avoir invitée. Je ne suis ni diplomate, ni ancienne diplomate, ni économiste. Je représente l'Institut Jacques-Delors et peut-être le CAP d'autrefois, c'est-à-dire une réflexion à peu près indépendante sur des sujets très dépendants des uns des autres. Je vais aborder deux types de réflexion : la relative efficacité des sanctions en période de mondialisation et les conséquences générales des sanctions et de la guerre en Ukraine sur l'ordre international.

Je n'étais pas là ce matin, mais j'étais présente cet après-midi. On a beaucoup parlé d'exemples historiques (Irak, Libye, Soudan, Iran). Aujourd'hui, le cas de l'Ukraine est totalement différent. C'est la première fois, me semble-t-il, qu'il y a des sanctions appliquées dans une époque où la mondialisation fonctionne à plein régime. Cela limite fortement l'efficacité des sanctions de deux façons.

D'une part, les stratégies de contournement sont très faciles. Quand le commerce est mondial, les sanctions occidentales laissent ouvert l'ensemble du commerce qui n'est pas occidental pour que la Russie remplace une partie des biens qu'elle importait de l'Occident. Les possibilités de contournement en période de mondialisation sont plus vastes que lors de la guerre en Irak de 2003 où il y avait encore une supériorité écrasante de la présence occidentale dans l'ensemble du commerce mondial.

D'autre part, l'autre point qui me paraît limiter l'efficacité des sanctions dans la mondialisation est ce que j'appelle l'« effet boomerang » négatif des sanctions sur

ceux qui les émettent. On a parlé des populations européennes qui risquaient d'être lassées un jour du coût économique des sanctions, en particulier sur les prix de l'énergie. Pour d'autres raisons, je suis de très près les sondages des opinions publiques sur la guerre en Ukraine depuis le début de la guerre. L'adhésion reste à 70 % quasiment dans tous les pays, sauf en Italie, où le chiffre baisse assez sensiblement.

Je remarque surtout l'effet boomerang des sanctions sur l'ensemble des pays qui ne sont pas concernés par les sanctions, c'est-à-dire qui ne sont ni victimes ni émetteurs. C'est là que l'on peut voir une limite à cette efficacité. Premièrement, les pays du sud nous considèrent comme responsables du risque alimentaire qu'ils sont en train de subir à cause des sanctions. On peut dire qu'ils ont tort, Madame la ministre, mais c'est ainsi qu'ils perçoivent la chose. Ce sud – que l'on essaie, non pas de recoloniser, mais de reconverter en allant à un échec assuré – considère que les sanctions occidentales sont responsables du risque alimentaire qu'ils subissent. Quand Poutine, au prix de grandes négociations, accepte que les bateaux de l'ONU ou du PNUD apportent le blé et les céréales ukrainiennes, c'est presque la Russie qu'ils sont en train de remercier pour leur éviter la disette. L'effet boomerang sur le sud n'était pas du tout prévu, mais il se retourne contre l'Occident.

Un autre effet boomerang me semble phénoménal. Grâce aux sanctions, la Chine est devenue aujourd'hui une puissance européenne légitime. La Chine était une puissance asiatique. Elle était une puissance mondiale parce qu'elle était nucléaire et à l'ONU. Elle est devenue aujourd'hui une puissance européenne incontournable. Il n'y aura pas de solutions diplomatiques de la guerre en Ukraine sans la participation de la Chine alors que l'on n'est même pas sûr qu'il y ait un siège pour l'Union européenne. C'est un effet boomerang géopolitique inattendu des sanctions.

Ma conclusion de ces deux points est que, premièrement, les sanctions ne fonctionnent vraiment que sur des biens sur lesquels l'Occident a encore le monopole. C'est le cas des biens de haute technologie, par exemple, pour lesquels on voit bien que les Russes éprouvent de vraies difficultés pour leur industrie automobile, leur aéronautique, etc. Deuxièmement, les sanctions ne doivent pas être mises en œuvre selon une approche seulement commerciale. La «géopolitisation» des sanctions est un must pour l'ensemble des diplomaties. Je dis ceci surtout pour la diplomatie européenne qui continue de voir dans les sanctions un acte commercial alors que ce doit être un acte géopolitique majeur.

Je voudrais aborder un autre point sur les conséquences sur le système international. Puisque nous sommes dans une période pré-révolutionnaire en

France et que nous sommes bientôt en mai, comme on disait autrefois « Sous les pavés, la plage », ne peut-on pas dire « Sous les sanctions, la guerre » ? La réponse à cette question est difficile. La plupart des experts ou des responsables qui s'occupent des sanctions considèrent au contraire que les sanctions évitent la guerre et que ce n'est pas le premier pas vers un engrenage, mais, au contraire, une forme d'éviction de la guerre.

S'agissant de l'Ukraine, la situation est presque inverse dans le discours occidental. Par exemple, s'agissant du discours français, le président de la République, que je vénère, reçoit aujourd'hui les grands directeurs de l'industrie d'armement pour les préparer à une « économie de guerre ». Il y a trois semaines, le secrétaire général de l'OTAN a fait un grand discours sur l'économie de guerre. Notre ministre de la Défense dit, lui aussi, que nous sommes entrés dans une économie de guerre.

Les mots ont un sens. Une économie de guerre, ce sont des réquisitions, des productions dirigées par l'État, la direction de toute l'économie vers l'effort de guerre. Nous n'en sommes pas là. Pourquoi utiliser ce langage de la part de gens relativement cultivés et compétents ? Cela laisse à penser que les sanctions nous préparent à la guerre. D'ailleurs, au niveau de notre politique de défense, le chef d'état-major présente le fait que nous sommes aujourd'hui dans une lacune effrayante qui nous rend incapables de mener des combats de haute intensité, comme si c'était l'avenir de la politique de défense française. Là encore, nous sommes dans une espèce de brouillard rhétorique qui laisse penser que les sanctions ne sont pas un substitut à la guerre, mais une sorte de préparation à un engrenage militaire. C'est quelque chose qu'il ne faut ni laisser faire ni laisser passer.

Pour terminer sur l'Ukraine, il faut sortir de cette philosophie de l'engrenage des sanctions menant peut-être à la guerre. La guerre en Ukraine n'est absolument pas le modèle des guerres futures. La Russie n'attaquera jamais un pays comme la France ou un pays membre de l'OTAN tout simplement parce qu'il est membre de l'OTAN et qu'il y a la dissuasion nucléaire. Nous dire que c'est le modèle des guerres futures est une réflexion très étrange selon moi. Cela m'amène à penser qu'il y a aujourd'hui un endoctrinement. Je ne le comprends pas.

Enfin, j'en viens à ma dernière réflexion sur le système international. Il y a deux solutions. On peut considérer que la guerre en Ukraine, avec les sanctions qui vont avec, est la première étape d'une guerre idéologique majeure entre les démocraties et les régimes autoritaires. C'est aujourd'hui la position américaine. Nous sommes tous ensemble, « embrassons-nous, Folleville ». Nous, les bonnes démocraties, nous allons nous opposer aux mauvais régimes autoritaires. C'est l'affrontement

idéologique de demain, la Pologne étant en Europe le champion de cette nouvelle lecture de la guerre en Ukraine.

J'ouvre une parenthèse sur la Pologne. J'en ai assez d'entendre dire que la Pologne est le centre de la nouvelle géopolitique mondiale et la championne de la lutte des démocraties. La Pologne est peut-être la championne de cette lutte en Ukraine, mais elle est la fossoyeuse de la démocratie en Pologne. Il faut le dire. Elle n'a aucune légitimité au leadership européen. Je referme la parenthèse.

On peut donc considérer qu'il s'agit d'une opposition de l'ouest contre le reste du monde, comme disait Niall Ferguson, des démocraties contre le totalitarisme, etc. À ce moment-là, on peut être certain d'aller à l'échec. Il est en effet difficile pour les Européens de refuser et il est impossible pour le sud d'accepter. Je ne comprends pas que les Américains ne comprennent pas que l'échec est contenu dans cette bataille idéologique qu'ils sont en train de mener. Ils auront une Europe contrainte et divisée et ils n'auront pas le sud qu'ils tentent de séduire. Selon moi, c'est la mauvaise solution.

On peut aussi considérer que c'est une guerre pour le droit international. Un pays envahit un autre. On refait alors comme en 1991 en affirmant que le droit doit être supérieur à la force. Dans ce cas, on juridise le conflit en Ukraine. Dans ce cas, on est sûr d'avoir la Chine avec nous. Nous avons d'ailleurs déjà la Chine avec nous : les 10 principes chinois du plan de paix sont ceux des Nations unies, en tout cas pour le respect de la souveraineté des États et de l'intégrité territoriale des États. Et on a alors aussi avec nous tous les pays du sud dont les frontières sont tellement aléatoires. Si on choisit cette deuxième approche parfaitement juridique – que l'Union européenne devrait suivre –, les sanctions sont alors en rapport avec le respect du droit international et non en rapport avec la grande bataille idéologique du 21^e siècle, voire du 22^e siècle.

Hubert Védrine - Je ne vais pas conclure tous les débats de cette journée puisque je n'ai assisté qu'à la dernière heure. J'en profite pour vous féliciter pour l'organisation, le sujet et les intervenants.

Je vais faire part de quelques remarques, très simples et très décantées, liées à l'expérience et à mes réflexions sur le temps long.

Dans un colloque qui durerait davantage, il serait intéressant de regarder du côté de l'histoire avec la pratique des proscriptions, du bannissement, de l'excommunication, etc. Qui avait le pouvoir d'excommunier qui ? Les débats de l'époque, du pape contre l'empereur, nous ramènent déjà à cette question du pouvoir. Aujourd'hui, la question est la même : qui a le pouvoir de sanctionner ?

En ce qui concerne le droit international, il me semble que dans la plupart des cas, il est davantage une promesse et une espérance qu'une réalité.

Cela étant dit, dans le cadre du droit international, les seules sanctions légitimes sont celles du Conseil de sécurité. Point. Ce furent celles de la SDN autrefois. Tout le monde connaît le chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Les Occidentaux, qui sont ventriloques sur ce point, parlent de communauté internationale pour dire communauté occidentale. Même si c'est maintenant remis en cause, cela fait tellement longtemps que l'Occident a "gagné" que cette remarque basique n'est même plus présente dans les esprits.

Il y a donc de nombreux débats très intéressants entre juristes, diplomates, militaires, politiques, etc., sur la légitimité de sanctionner. Quand il n'y a pas de légitimité stricte, on fait comme si elle était là parce que la situation hiérarchique des Occidentaux sur la scène internationale a valeur de légalité et de légitimation quasi mécanique. D'autres fois, l'horreur des événements suffit à justifier les sanctions, quelles qu'elles soient. On se lance alors dans des réflexions pour essayer de délégitimer la présence de tel ou tel pays membre permanent du Conseil de sécurité. On se demande ainsi si la Russie était vraiment fondée à hériter du siège de l'URSS. Les Soviétiques pouvaient contester que la France ait gagné un siège grâce à Churchill. C'est ce qui a lieu quand un des camps en présence n'est pas sûr de la légitimité vraie en droit international et qui bricole une sorte de légalité ou de légitimité ; et le discours politique mélange tout. C'est d'autant plus vrai que nous avons affaire à des démocraties à la tête desquelles il y a de moins en moins de leaders et de plus en plus de suiveurs. Les dirigeants sont obligés de lâcher quelque chose à l'opinion.

J'ai bien entendu la distinction de Nicole Gnesotto sur les sanctions qui ne sont pas le substitut à la guerre, mais qui peuvent y conduire. Pour la plupart des dirigeants occidentaux, devant des crises plus ou moins aiguës, voire des guerres atroces comme celle d'Ukraine, il faut bien agir. On ne peut pas ne rien faire. Donc on sanctionne. Même s'il y a des effets gênants, cela reste moins pire que d'entrer en guerre, ce que les parlements ne voteraient de toute façon pas. Pour beaucoup de décideurs et de sanctionneurs, il y a quand même l'idée qu'il n'y a pas le choix, que c'est moins pire que le reste et qu'il vaut mieux s'en tenir à cela.

Il existe tous ces débats chez les Occidentaux sur la légitimité, la légalité, l'opportunité et l'efficacité des mesures. À quoi mesure-t-on l'efficacité ? Est-ce que cela peut nuire ? Certainement. Est-ce que cela ne nuit qu'à ceux qui sont sanctionnés ? Non, évidemment. Il y a bien sûr un "effet boomerang". Cela peut parfois nuire encore davantage aux sanctionneurs qu'aux sanctionnés. Atteint-on

ainsi un autre objectif ? Est-il symbolique et à usage interne ? Il y a donc tout un débat sur l'efficacité et il existe de très nombreux écrits sur le sujet.

Toutes ces questions s'ancrent dans les quatre à cinq derniers siècles, alors que les Occidentaux devenaient déterminants. En dépit des mouvements dans le monde et d'une relative désoccidentalisation, les Occidentaux gardent le leadership. Ils - en particulier les États-Unis - arriveront toujours à dire que ce qui a été fait était légitime. Tous les débats sur la légalité et la légitimité sont balayés par cela : « On l'a fait, on devait le faire, on ne pouvait pas faire autrement. »

Vous noterez qu'entretemps, à cause des horreurs en Ukraine, la discussion qu'avaient essayé de lancer quelques Français sur le caractère scandaleux des sanctions extraterritoriales des Américains a disparu au profit de la relégitimation des sanctions américaines ou européennes, présentées comme internationales.

Depuis quelques années, un débat s'est ouvert à ce sujet, avec la rédaction de rapports. On voyait bien que, dans la plupart des cas, les sanctions votées par le Sénat américain, que le président suit plus ou moins, étaient inspirées par des sénateurs identifiés, inspirés eux-mêmes par des lobbys connus. Sous prétexte de lutte contre le terrorisme ou contre la corruption par exemple, il s'agissait en pratique d'éliminer des concurrents des États-Unis. Ce débat n'a évidemment abouti à rien puisqu'il aurait fallu que les Européens soient assez vaillants et la Commission assez courageuse pour oser adopter un dispositif susceptible de menacer d'énormes intérêts américains, non pas pour leur faire la guerre, mais pour que les choses se calment et que l'on puisse discuter sur une base différente.

On n'a jamais réussi. Je ne parle même pas de l'époque Trump. Des sanctions existent depuis des dizaines d'années aux États-Unis. Vous noterez que ce débat a disparu, qu'on ne l'entend plus dans la phase manichéenne actuelle. Nous en sommes à un moment où la légitimité ne se discute même pas. On parle, seulement et un peu, de l'efficacité.

Quand j'étais ministre, il y a un certain temps, j'avais demandé aux services de faire le recensement des sanctions proposées par le Sénat américain. Cette liste aboutissait à sanctionner les deux tiers de l'humanité !

En tout cas, mon idée très simple est que, tant que les États-Unis, entraînant l'Occident, seront dominants, ils arriveront toujours à gagner le narratif (« On a eu raison de le faire parce que... ») avec des arguments moraux, politiques et juridiques mélangés.

Mais en réalité, on n'est plus tout à fait dans cette situation. Depuis plus de vingt ans, je dis régulièrement que les Occidentaux n'ont plus le monopole de la puissance et du pouvoir de décider, de sanctionner, de juger, de bombarder, etc.

Cela fait une vingtaine d'années que Kishore Mahbubani me répond en me disant: « Cher ami, vous n'allez pas assez loin. C'est la fin de la parenthèse occidentale. Il s'agit d'une parenthèse de cinq cents ans ».

Je ne suis pas du tout sur cette idée de la "parenthèse". Je ne reprends pas la rhétorique des Chinois et de quelques autres Asiatiques. Mais il faut savoir que ce débat existe. Cela renvoie d'ailleurs à plusieurs remarques de Nicole Gnesotto ou des débats précédents.

Il y a une grande partie de personnes et de groupes dans le monde qui raisonnent ainsi. Sinon, il n'y aurait pas eu aux Nations unies, il y a un an et à nouveau maintenant, 40 pays environ, représentant les deux tiers de l'humanité en termes démographiques, ne voulant pas prendre parti quant à la guerre en Ukraine. L'agression de Poutine est une évidence. Les pays qui ont soutenu la Russie sont peu nombreux. 140 pays ont condamné l'agression russe. 40 ont refusé de prendre parti : ils ne sont pas favorables à la guerre, ils détestent peut-être Poutine, ils n'aiment peut-être pas la Russie, mais ils ne veulent pas revenir dans le camp des Occidentaux. L'histoire est là. On ne va pas effacer les siècles passés. Il ne s'agit pas ici d'un Sud « à l'ancienne », mais de nouveaux non-alignés, même s'ils n'ont pas de leaders comparables à ceux d'auparavant.

J'arrive à la conclusion, qui peut sembler défaitiste, que l'on n'arrivera pas à ramener la « machine à sanctionner » sur le terrain de la légitimité vraie. De quoi cela dépend-il ? À mon avis, cela durera ainsi jusqu'à ce que la Chine soit assez puissante pour nous sanctionner. Mais peut-être que la Chine n'y arrivera jamais.

Par une sorte de fatalisme démographique face à 1,3 milliard de personnes qui travaillent jour et nuit en Chine, depuis quinze ans, de nombreux organismes américains affirmaient que la Chine deviendrait inévitablement numéro 1, même si c'était choquant, insupportable et dangereux. On l'a longtemps entendu. Depuis notamment les péripéties de la pandémie et les fragilités du secteur immobilier chinois, les mêmes organismes, y compris américains, mettent en doute cette première impression et prédisent que le leadership chinois arrivera en 2030, ou 2040, voire jamais. Après que les Américains ont intégré les Chinois à l'OMC pour les rendre démocratiques (raisonnement qui a montré ses limites), il y a eu le tournant d'Obama (le « pivot » vers l'Asie), la guerre commerciale de Trump et la guerre technologique de Biden. Les Américains affirment maintenant que les États-Unis auront toujours dix ans d'avance sur les technologies les plus avancées, ce qui empêchera les Chinois d'être numéro 1. Si c'est le cas, l'Occident continuera à imposer les sanctions qu'il jugera nécessaires, avec beaucoup de disputes internes sur les modalités, les objectifs, les sanctionnés, la sortie des sanctions automatiques ou non, etc.

Si, en revanche, la Chine devient un jour assez puissante, pas forcément pour attaquer Taïwan, mais pour oser nous sanctionner, si elle arrive à contrôler une part suffisante du système des non-alignés, dans ce cas, toute la littérature sur les sanctions s'effondrera d'un coup. Il restera alors le Conseil de sécurité, en espérant que la France continue à en faire partie. Dans ce cas, on aura intérêt à « rebétonner » la légitimité des décisions. Toutes les extrapolations du type « C'est légitime parce que c'est nous ; c'est légal parce qu'on l'a décidé ; c'est justifié en raison de l'horreur du sujet » disparaissent. Si nous nous retrouvons face à cette situation, il faudra relégitimer. Il n'y aura plus alors de sanctions internationales que celles décidées par le Conseil de sécurité. Ou alors se mettra en place la bataille des sanctions, comme c'est déjà un peu le cas. Elles ne seront alors plus légitimes ni d'un côté ni de l'autre. Cela ramène à un rapport de forces. Qui aura le pouvoir de sanctionner plus durement que celui d'en face et avec moins d'effets collatéraux sur nous ?

C'est là où l'affaire des pays dits du Sud est très importante. Je ne crois pas que nous allons les enrôler en disant que l'horrible guerre en Ukraine est la guerre des démocraties en général contre les dictatures en général. Sinon, l'Inde serait avec nous. Or, ce n'est pas le cas.

J'ai eu un débat avec Kasparov il y a quelques jours à New York à ce sujet. Le débat théorique portait sur le malaise dans la démocratie. Il y a énormément de problèmes dans la démocratie. La vague populiste est selon moi le résultat de l'effondrement de la croyance par les classes moyennes dans la mondialisation et dans l'Europe. Cela n'a pas été inventé par Poutine. S'y ajoutent le refus de la démocratie représentative, le drame numérique, etc.

Kasparov défend une vision de guerre mondiale contre Poutine, sorte de position polonaise au carré. Il est certainement normal de raisonner ainsi pour un opposant russe. Il dit qu'il n'y a pas de problème dans la démocratie. Selon lui, dès qu'il y aura une victoire en Ukraine et que la Russie aura été terrassée, il n'y aura plus de problème parce que l'on sera entré dans une nouvelle période. Il tient le discours d'une sorte de « Fukuyama armé ».

Pour ma part, je n'ai pas l'impression que les choses se présentent ainsi. Je reviens à mon idée simple. Tant que l'Occident reste maître du jeu, même très contesté et en dépit des batailles entre Occidentaux, on arrivera toujours à habiller la question. Dans ce cas, il faut quand même se demander s'il n'est pas possible de modérer, de reconcentrer et de limiter dans le temps l'usage exagéré et perpétuel des sanctions. J'ai mené une bataille à mon époque pour ne plus jamais adopter des sanctions perpétuelles. En effet, si l'on veut les modifier, on dépend à chaque fois du plus maximaliste du moment. On a voté des décisions dans ce sens-là,

mais qui n'ont pas fonctionné parce que le poids de l'opinion manichéenne fait qu'il y a reconduction automatique.

Si on veut que les sanctions ne soient pas une fuite en avant, dans une sorte d'hubris ou d'ivresse, si on veut que cela redevienne un instrument pertinent d'une vraie politique étrangère, il faut retrouver le contrôle du contenu, de la cible et de la durée. Il faut aussi qu'au sein du Conseil de sécurité, dans l'idéal, et du Conseil européen, on retrouve la décision. Il faudrait sortir des sanctions perpétuelles notamment.

Voilà l'essentiel de mes réflexions sur le sujet. Nous aurions intérêt à réfléchir sur la part vraiment justifiée, légitime, utile et efficace dans le gigantesque arsenal de sanctions votées à tous les niveaux depuis vingt ou trente ans afin de se préparer aux évolutions que j'ai mentionnées.

Je termine par l'évocation d'un échange que j'ai eu avec Colin Powell. Il s'est fait duper dans l'histoire des fioles, mais il était un homme honnête et de bonne foi. La première fois que je le vois après le changement de président aux États-Unis, le débat à l'ordre du jour concernait les « smart sanctions ». Je m'étais disputé avec Madeleine Albright sur les sanctions. Elle était incroyablement cruelle et impitoyable à ce sujet. On montrait que cela avait des conséquences effrayantes sur les enfants irakiens, mais cela ne l'intéressait pas. Il y avait donc un débat sur les « smart sanctions ». Je dis au général Powell : « Si on parle de sanctions smart, c'est que les actuelles sont idiotes. » J'ajoute donc le « smart » à mes commentaires sur la redéfinition plus rigoureuse de la légitimité des décisions.

Stanislas de Laboulaye : Merci beaucoup pour ces propos conclusifs. Ce colloque très intéressant a abordé beaucoup de sujets les plus divers. À nouveau, comme nous l'avons fait au début, je voudrais remercier la Fondation Singer-Polignac de nous avoir invités ici. Je félicite notre président de la Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique d'avoir introduit et assisté à l'ensemble de notre colloque. Je remercie toutes les personnes présentes d'y avoir participé très activement et tous les intervenants d'avoir exposé les différents aspects de cette question, très opportune aujourd'hui pour des raisons évidentes et de façon générale. En effet, pour nous, anciens diplomates, il y a quand même un paradoxe de voir cet instrument qui, comme la guerre, est plutôt la preuve d'un échec de la diplomatie, transformé ces derniers temps en instrument central des relations internationales.

Il y a un autre paradoxe. Les débats de ce matin étaient particulièrement intéressants pour moi parce qu'était abordé un aspect que je comprenais assez mal. Des décisions prises et réglementées par des États sont en réalité de plus en plus mises en œuvre par les entreprises. Les entreprises portent le fardeau de la

mise en œuvre des sanctions dans un cadre juridique très mouvant et très délicat pour elles.

Un autre sujet a été abordé cet après-midi. Les désordres économiques incroyables introduits par les sanctions, les modifications des choses, permettent en réalité de rebattre les cartes. En termes de géopolitique, les sanctions sur l'Ukraine vont rebattre les cartes de façon considérable ne serait-ce qu'entre l'Europe et les États-Unis, la Russie et la Chine. Le monde va être singulièrement différent dans les prochaines années.

Tout ceci nous ramène à la question première. On a progressivement développé cet instrument paradoxal des sanctions, mais on a également exposé tous les inconvénients qu'elles présentent, tous les contre-effets. En même temps, on n'a pas beaucoup inventé d'alternatives jusqu'à présent. Ce n'est pas vraiment un propos conclusif, c'est plutôt une interrogation finale./.

COMITE D'ORGANISATION

Benoît d'Aboville

Frédéric Baleine du Laurens

Véronique Bujon de l'Estang

Jean Felix-Paganon

Amiral Edouard Guillaud

Stanislas de Laboulaye

BIOGRAPHIES DES ORGANISATEURS ET DES INTERVENANTS

D'ABOVILLE Benoit

Ministre plénipotentiaire.

Membre de la Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique.

Vice-président de la Fondation pour la recherche stratégique (2015-2020) puis chercheur associé.

Directeur adjoint des affaires politiques (1987-1989) ; ambassadeur à Prague, (1994-1997), Varsovie (1997-2001) et Représentant permanent de la France à l'Otan (2001-2005) ; conseiller maître à la Cour des comptes (2005-2011) ; vice-président de l'Institut international de droit humanitaire (2008-2019).

Professeur associé à Sciences Po/Paris School of International Affairs (PSIA).

ALLARD Patrick

Économiste, ancien expert de l'OCDE, consultant auprès du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (CAPS).

Patrick Allard a occupé le poste de Chef économiste/conseiller pour les questions économiques et financières internationales à la direction de la prospective du ministère des affaires étrangères et européennes. Il a précédemment dirigé le service des prévisions macro-économiques internationales et celui des finances publiques au ministère de l'Économie et des Finances.

ATTIAS Olivier

Diplômé de l'ESSEC, de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et de la New York University (LLM)

Avocat aux barreaux de Paris et de New York depuis 2007, Olivier Attias a rejoint le cabinet August-et-Debouzy en 2018, après avoir travaillé pendant dix ans au sein de l'équipe Contentieux et Arbitrage international du bureau parisien du cabinet Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP.

BALEINE DU LAURENS Frédéric

Ministre plénipotentiaire.

Secrétaire général de la Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique.

Consul général à Leipzig et Dresde (1991-1994), ambassadeur en Namibie et au Botswana (1994-1998), directeur adjoint des affaires politiques (1998-2006), ambassadeur en Argentine (2006-2009), directeur des archives diplomatiques (2009-2013).

BERMANN Sylvie

Ambassadeur de France.

Après avoir servi en Chine, à Moscou et à New York, elle a dirigé le service de la politique extérieure et de sécurité au ministère des Affaires étrangères, puis a été ambassadeur représentant au Comité politique et de sécurité (CoPS) de l'Union européenne de 2002 à 2005. Directrice des Nations unies et organisations internationales (NUOI) de 2005 à 2011, elle a ensuite été nommée ambassadeur en Chine (2011-2014), au Royaume-Uni (2014-2017) et en Russie (2017-2019).

Présidente du conseil d'administration de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN).

BOUYE Johanna

Diplomate, chargée de mission au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Ancienne élève de l'INALCO.

BROGLIE (de) Gabriel

de l'Académie française

Chancelier honoraire de l'Institut de France.

Conseiller d'Etat.

Historien.

Président de la Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique.

BUJON DE L'ESTANG Véronique

Ministre plénipotentiaire.

Vice-présidente déléguée de la Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique.

Directeur adjoint des affaires stratégiques et du désarmement (2000-2003), directeur adjoint des affaires politiques (2006-2010). Ambassadeur en Macédoine du Nord (2003-2006), puis au Danemark (2010-2013). Présidente du Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité (2015-2020).

COLAS Diego

Ministre plénipotentiaire

Ancien élève de l'ENA.

Au ministère des affaires étrangères depuis 1999.

Sous-directeur en 2012 du droit de l'Union européenne et du droit international économique puis directeur-adjoint des affaires juridiques jusqu'en 2019.

Ambassadeur en Géorgie de 2019 à 2022.

Directeur des affaires juridiques au ministère de l'Europe et des affaires étrangères depuis octobre 2022.

FABRY Elvire

Docteure en science politique (IEP – Paris) et diplômée de masters de philosophie et de relations internationales (Paris I – Panthéon Sorbonne).

Directrice du programme Europe – International de la Fondation pour l'innovation politique (2005–2009).

Ella a rejoint l'Institut Jacques-Delors en 2009 en tant que chercheuse senior.

Membre du conseil du CEPII et du comité d'orientation du GMF.

Membre du comité de rédaction de la revue Futuribles

FELIX-PAGANON Jean

Ministre plénipotentiaire.

Membre de la Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique. Il a été ambassadeur au Koweït, en Afrique du Sud, en Égypte et au Sénégal. Son parcours professionnel a été consacré pour l'essentiel au Proche-Orient (rédacteur, sous-directeur puis directeur d'Afrique du Nord Moyen-Orient au Quai d'Orsay), aux questions politico-militaires (Représentation permanente à l'Otan, délégation française à la Conférence sur le désarmement en Europe et aux FCE (Forces conventionnelles en Europe), conseiller diplomatique du ministre de la Défense, secrétaire général adjoint de l'Union de l'Europe occidentale – UEO) et aux Nations unies (conseiller à la mission française à New York, directeur des Nations unies au Quai d'Orsay).

GNESOTTO Nicole

Vice-présidente de l'Institut Jacques Delors.

Ancien chef adjoint du Centre d'analyse et de prévision (CAP) du ministère des affaires étrangères (1987 à 1990), elle a dirigé l'Institut d'études de sécurité de l'UEO de 1999 à 2001, avant d'être nommée en 2002 directrice de l'Institut d'études de sécurité de l'Union Européenne (EU-ISS) jusqu'en 2007.

Présidente de 2015 à 2019 du conseil d'administration de l'IHEDN.

En 2008 elle a été nommée professeur titulaire de la chaire sur l'Union européenne au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM).

GUILLAUD Edouard

Amiral.

Membre de la Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique.

Après avoir exercé divers commandements (dont celui du porte-avions Charles-de-Gaulle), il est nommé adjoint du Chef d'état-major particulier du président de la République entre 2002 et 2004, puis CEMP de 2006 à 2010.

Chef d'état-major des armées (CEMA) de février 2010 à février 2014.

LABOULAYE (de) Stanislas

Ministre plénipotentiaire.

Vice-président de la Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique.

Directeur de la Communication puis de l'Action audiovisuelle extérieure de la France (1991-1995) ; Consul général à Jérusalem (1996-1999) ; ambassadeur à Tananarive (2000-2002), à Moscou (2006-2009) et au Saint-Siège (2009-2012).

Secrétaire général adjoint du ministère des affaires étrangères, directeur général des affaires politiques et de sécurité (2002-2006)

LENOIR Noëlle

Juriste, magistrate et femme politique.

Ancienne membre du Conseil constitutionnel (1992-2001).

Membre honoraire du Conseil d'Etat.

Présidente, de 1992 à 1999, du Comité international de la Bioéthique de l'UNESCO.

Ministre des affaires européennes de 2002 à 2004 (gouvernement de M. Raffarin).

Noëlle Lenoir est avocate au barreau de Paris.

Présidente du Cercle des Européens

Vice-présidente de la Chambre de commerce internationale.

LONDERO Aude

Diplômée de HEC Paris et d'un Master 2 en droit des affaires et fiscalité de l'université Paris I La Sorbonne en 2012.

Inscrite au Barreau de Paris depuis 2014. Avocate chez August-et-Debouzy.

Professeur à HEC Paris et à l'Université Panthéon Assas

MIYET Bernard

Ministre plénipotentiaire.

Membre de la Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique.

Consul général à Los Angeles (1986-1989), directeur de la communication au ministère des Affaires étrangères (1989-1991), ambassadeur représentant permanent de la France auprès de l'Office des Nations unies à Genève, puis responsable des négociations commerciales multilatérales de l'Accord général sur

les tarifs douaniers et le commerce (GATT) dans le secteur audiovisuel, et enfin Représentant permanent de la France auprès de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) à Vienne.

De 1997 à 2000, il succède à Kofi Annan (élu Secrétaire général des Nations unies), au poste de Secrétaire général adjoint chargé du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP).

Président d'honneur de l'Association française pour les Nations unies.

SELLAL Pierre

Ambassadeur de France.

Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA).

Directeur du cabinet d'Hubert Vedrine, ministre des Affaires étrangères du gouvernement de Lionel Jospin (1997-2002).

Secrétaire général du ministère des affaires étrangères (2009-2014).

De 2002 à 2009 puis de 2014 à 2017, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne.

Pierre Sellal est le président de la Fondation de France et le président du Siècle.

Senior Council du cabinet August-et-Debouzy

SOUTOU Georges-Henri

Professeur des Universités, membre de l'Institut de France.

Membre de la Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique. Co-directeur de la Revue d'Histoire diplomatique.

Agrégé d'histoire, docteur d'État, membre de l'Académie des sciences morales et politiques, et Professeur émérite d'histoire contemporaine à Sorbonne-Université.

Président de l'Institut de stratégie comparée (ISC).

TRAINAR Philippe

Économiste.

Professeur au CNAM (chaire « Assurance »), à Sciences Po, à Paris Dauphine et à l'ENA.

Membre du conseil d'administration et directeur de la Fondation d'entreprise SCOR pour la science (recherche et diffusion de la connaissance sur les risques).

Membre du conseil d'administration de « Toulouse School of Economics ».

Membre du comité scientifique de l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation.

Membre du conseil scientifique de la Fondation Maurice Allais.

Membre du comité de rédaction de *Commentaire*.

VARIN Philippe

Ancien élève de l'École Polytechnique et de l'École des Mines de Paris.

Président du directoire de PEUGEOT SA de 2009 à 2014.

Président du conseil d'administration de la société AREVA de 2015 à 2019.

Membre du conseil d'administration de SAINT-GOBAIN de 2013 à 2021.

Président du Cercle de l'Industrie de 2012 à 2017 puis président de France Industrie et vice-président du Conseil national de l'Industrie de 2017 à 2020.

Président du conseil d'administration de SUEZ depuis mai 2020.

Président du Comité France et membre du conseil d'administration de la Chambre de Commerce Internationale (ICC)

VEDRINE Hubert

Ancien ministre.

Conseiller à la cellule diplomatique de l'Élysée dès 1981, porte-parole en 1988 puis secrétaire général de la présidence de la République de 1991 à 1995.

Ministre des Affaires étrangères de 1997 à 2002.

Auteur notamment d'un rapport sur la France et la mondialisation (2007) et d'un rapport sur les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'Otan (2012).

Président de l'Institut François Mitterrand depuis 2003.