

31 JANVIER | RÉUNION DES MINISTRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE L'UE CONSACRÉE À L'EMBARGO CONTRE LA SYRIE

L'Europe s'interroge sur ses sanctions

Article paru dans l'édition du 27.01.13

Embargos et sanctions sont les principaux leviers d'action dont dispose l'Union européenne. Mais des voix dénoncent leur impact sur les populations civiles, et mettent en doute leur efficacité

 **B**iélorussie, Iran, Syrie : les sanctions à répétition de l'Union européenne sont-elles crédibles et efficaces ? Ne servent-elles pas, en fait, à masquer les fréquentes divergences entre les Européens et à affirmer un certain pouvoir alors que, partout, se répand le sentiment d'une perte d'influence et de crédibilité de l'UE ? Une évolution qui pourrait conduire au « *risque d'une marginalisation progressive dans un monde multipolaire* », comme l'écrivait la chercheuse Elvire Fabry dans un texte du groupe de réflexion Notre Europe, « Influence européenne, la nécessité d'un changement de paradigme », en octobre 2012. Sanctions et embargo ne sont-ils pas, aujourd'hui, les seuls leviers véritables d'une action européenne, alors que, pour le reste, ses politiques restent fragmentées et objets de divisions internes ?

Ce débat intervient au moment où la question de la possible émergence d'une diplomatie véritablement européenne reste plus que jamais posée en 2013 : le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), sous l'autorité discutée de la Britannique Catherine Ashton, est désormais en place, et l'Union est théoriquement en première ligne sur plusieurs fronts, dont les négociations sur le nucléaire iranien, le conflit israélo-palestinien ou les retombées des « printemps arabes ».

D'autres sujets s'ajoutent aux préoccupations de Lady Catherine Ashton. En priorité, les dossiers du Sahel, de la relation transatlantique - avec une forte instance de Washington pour que ses partenaires réinvestissent dans la

défense - ou des rapports avec l'Ukraine. Sans oublier la guerre civile syrienne, à propos de laquelle la politique de sanctions en cascade - une douzaine de trains de mesures - semble au bout de sa logique.

Idem, peut-être, pour l'Iran, toujours invité à « *comprendre que la communauté internationale prend au sérieux* » le possible accès du pays au nucléaire militaire, selon l'expression utilisée, en juin 2012, par Mme Ashton. Ce propos a été formulé à Luxembourg, au moment où les Vingt-Sept décidaient d'un embargo sur les contrats pétroliers, anciens ou nouveaux, conclus avec Téhéran. Depuis, la négociation semble s'être un peu plus enlisée.

Dans une récente étude, l'European Council on Foreign Relations (ECFR), un influent think tank londonien, a dressé un constat sévère de la politique européenne de sanctions suivie ces dernières années. Pour son auteur, Konstanty Gebert, elle peut être assimilée à « *un tir dans la nuit* », à savoir que ses effets sont plus qu'incertains et généralement non mesurés.

Depuis deux décennies, l'Europe a visé 27 Etats - dont l'un, la Yougoslavie, n'existe plus -, diverses organisations - dont Al-Qaida -, une vingtaine d'autres entités et des personnalités liées à des dirigeants politiques. Une manière de s'affirmer pour une Europe désireuse d'être présente sur la scène internationale, mais une pratique « *surprenante* », selon M. Gebert. Parce que l'Union est généralement considérée comme une adepte du *soft power*, ne disposant notamment pas de véritables capacités militaires de projection. Or les sanctions ne peuvent être considérées comme l'instrument d'une politique « douce » puisqu'elles peuvent avoir des conséquences très rudes pour les pays concernés, et singulièrement sur les populations civiles.

Il n'existe pas, en fait, de mesures précises de la pertinence de cette politique et de ses effets. Et il n'y a pas davantage de règle uniforme quant à son application. En scrutant trois cas précis - la Biélorussie, la Birmanie, la Libye -, on relève d'importantes différences. Dans le premier cas, les sanctions introduites (gel des avoirs à l'étranger des membres du régime, interdiction de visa...) et levées, à diverses reprises, entre 1998 et 2010, ont échoué à atteindre leur objectif : la fin de la répression et la libéralisation du régime Loukachenko. Ce dernier s'est même rebellé en renforçant sa pratique répressive et en favorisant l'immigration illégale vers les pays européens.

Ce cas démontre la nécessité d'avoir dans les pays visés une opposition unanime qui soutienne les sanctions. Sans cela, elles ne peuvent être efficaces, note l'étude de l'ECFR.

M. Loukachenko peut, en outre, d'autant mieux contrer les exigences des Européens qu'il dispose d'une alternative : un éventuel rapprochement avec la Russie. Le dernier atout du dictateur de Minsk étant que certains Etats de l'Union, comme la Slovénie et la Lettonie, ne taisent pas leurs critiques contre la politique de sanctions, en estimant qu'elle les pénalise économiquement.

Le cas de la Birmanie est différent, même s'il ne permet pas d'affirmer à coup sûr qu'un agenda de sanctions favorise la mise en place de régimes plus démocratiques. Imposé depuis 1996, le plan européen a visé au total 491 personnes et quelque 800 sociétés. Il n'a pas frappé durement la tête du régime militaire et il a surtout préservé les intérêts d'entreprises européennes : Total a pu poursuivre ses exploitations pétrolières et les Lloyd's britanniques ont pu continuer leurs activités de réassurance. Les investissements européens dans le pays ont triplé entre 1996 et 1999 et les exportations birmanes vers l'Union ont quadruplé entre 1996 et 2001.

A en croire la Prix Nobel de la paix Aung San Suu Kyi, la fermeté européenne aurait toutefois favorisé l'évolution démocratique. Pour certains experts, les sanctions ont précisément fonctionné parce que l'opposition intérieure, emmenée par sa dirigeante historique, les a toujours appuyées. Mais aussi parce qu'elles n'obligeaient pas la junte au pouvoir à une capitulation totale. D'autres diplomates jugent que c'est, en fait, pour échapper à l'influence croissante de la Chine que les militaires ont décidé d'accepter les demandes européennes. Pour M. Gebert, le cas birman illustre « *la nécessité pour l'Europe d'être réaliste* » et de laisser une porte de sortie à ceux qu'elle vise.

Les programmes de sanctions contre la Libye, dictés depuis 1986 par des motifs liés à la sécurité, préservèrent eux aussi les échanges commerciaux et confieront même au colonel Kadhafi un rôle de contrôle des flux de migrants subsahariens. Le tout en ignorant longtemps les violations des droits de l'homme. Les sanctions économiques et l'embargo sur les armes réintroduits en février 2011 ne purent produire leurs effets : c'est la guerre menée par la France et le Royaume-Uni qui allait avoir raison du régime.

Dans un dernier cas, la Côte d'Ivoire, les sanctions européennes ont eu une suite inattendue et rapide (trois mois) : en tentant d'y réagir et en nationalisant les banques de son pays, l'ex-président Laurent Gbagbo a perdu la confiance des milieux économiques et entraîné sa propre perte. « *Les sanctions ont sans doute des effets, pas toujours décisifs, pas toujours définitifs* », résume Pierre Vimont, secrétaire général du Service européen pour l'action extérieure. Pour ce diplomate, seule une analyse au cas par cas est pertinente.

Comment mieux estimer les effets de ces stratégies ? M. Gebert plaide pour un outil communautaire d'évaluation. Le SEAE dispose de bons professionnels, mais en nombre réduit ; en réalité, le problème vient souvent des Etats qui fournissent au service diplomatique des informations imprécises ou erronées sur les personnalités à cibler. D'où, d'ailleurs, une multiplication des recours devant la Cour de justice de Luxembourg.

Les appels à mesurer les impacts réels sur les populations semblent, eux aussi, très difficiles à suivre. Comme les demandes d'une meilleure communication avec les citoyens des pays visés. L'Allemagne a imaginé récemment que les ambassades européennes à Téhéran pourraient organiser des séances d'information sur les objectifs réels des sanctions décidées par les Européens. L'idée a cependant été rapidement remisée...

Jean-Pierre Stroobants