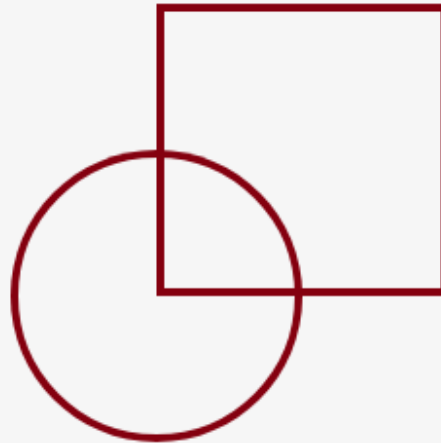




LES PAPIERS DE LA LIGNE FINE N°8



LA LIGNE FINE

Institut

Sanctions internationales : contraindre sans vaincre

Série : Fondements Stratégiques

Auteurs : Violette MAZARD
Date de publication : 27 août 2027





Introduction

La multiplication des sanctions constitue l'un des traits les plus visibles de la conflictualité internationale contemporaine. Gel d'avoirs, interdiction de territoire, embargo, restrictions commerciales, plafonnement des prix, contrôle des exportations, exclusion financière ou interdiction de fournir certains services : les instruments se sont diversifiés à mesure que les économies sont devenues plus intégrées.

Cette évolution s'explique aisément. L'usage de la force reste coûteux, risqué et politiquement difficile à soutenir. L'inaction, à l'inverse, expose les gouvernements à l'accusation de faiblesse ou de complicité. La sanction permet d'occuper l'espace intermédiaire. Elle matérialise une désapprobation, impose un coût et signale qu'une violation ne restera pas sans conséquence, sans engager immédiatement les moyens militaires.

L'Organisation des Nations Unies (ONU) maintiennent aujourd'hui plusieurs régimes de sanctions poursuivant notamment des objectifs de règlement des conflits, de non-prolifération et de lutte contre le terrorisme. Ces régimes sont administrés par des comités du Conseil de sécurité et peuvent être appuyés par des groupes d'experts ou des équipes de surveillance¹. L'Union européenne (UE) applique pour sa part les mesures décidées par les Nations unies, peut les renforcer et peut également adopter ses propres « mesures restrictives ». Celles-ci visent des États, des organisations, des entreprises ou des individus et prennent des formes différentes selon l'objectif poursuivi². Aux États-Unis, l'Office of Foreign Assets Control (OFAC) administre des programmes tantôt généraux, tantôt ciblés, reposant notamment sur le blocage des actifs et les restrictions commerciales³. Cette densification du dispositif ne prouve pourtant pas que les sanctions obtiennent plus facilement les résultats recherchés. Elle montre surtout qu'elles sont devenues une pratique ordinaire de démonstration de puissance.

Or leur usage souffre d'une ambiguïté constante. Les gouvernements présentent souvent dans un même discours plusieurs finalités différentes : punir une violation du droit, dissuader d'autres acteurs, affaiblir une capacité militaire, isoler un régime, modifier son comportement ou manifester l'unité d'une coalition. Ces objectifs ne sont pas nécessairement compatibles. Une mesure efficace pour signaler une condamnation peut être insuffisante pour produire une concession. Une sanction conçue pour désorganiser une industrie peut rendre plus difficile une négociation ultérieure. Une politique visant à affaiblir durablement un adversaire ne lui offre pas nécessairement de raison de changer de conduite.

Le principal inconvénient des sanctions n'est donc pas d'abord moral. Il est stratégique. Il consiste à déterminer ce que la pression économique peut effectivement obtenir, sur quel horizon et à quel coût pour ceux qui l'exercent.

¹ United Nations Security Council. (n.d.). *Sanctions*. United Nations. <https://main.un.org/securitycouncil/en/sanctions/information>

² Council of the European Union. (2026, July 27). *Types of sanctions the EU adopts*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-different-types/>

³ U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control. (n.d.). *Sanctions programs and country information*. <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information>





I. La sanction doit être envisagée non comme une finalité, mais comme un instrument de contrainte

Une sanction internationale ne produit pas son effet dans l'absolu. Elle agit dans une relation entre un émetteur, une cible et un ensemble de tiers susceptibles d'appliquer, de contourner ou de compenser les restrictions. Cette relation distingue la sanction d'une simple perte économique.

Un choc sur les prix, une crise bancaire ou une catastrophe naturelle peuvent appauvrir un État. Ils ne cherchent pas à obtenir de lui une décision. La sanction, au contraire, associe explicitement une privation à une demande politique. Elle repose sur l'idée que la cible préférera modifier son comportement plutôt que de continuer à supporter les coûts qui lui sont imposés.

Cette logique suppose d'abord que le but poursuivi soit identifiable. Une sanction ne peut exercer une contrainte cohérente si son objectif reste indéterminé ou s'élargit au fil du temps. Exiger le retrait d'une force, la cessation d'un programme, la libération de détenus ou l'ouverture d'une négociation correspond à des finalités distinctes. Chacune appelle un niveau de pression, une temporalité et des conditions de levée spécifiques.

La contrainte ne peut produire pleinement ses effets que si la cible entrevoit la possibilité d'un allègement. Lorsqu'un régime estime que les sanctions seront maintenues quelles que soient ses concessions, il n'a plus d'incitation directe à modifier la politique visée. Il cherchera plutôt à s'adapter, à déplacer les coûts sur la population et à développer de nouveaux partenaires.

Cette difficulté est particulièrement visible aujourd'hui dans les relations entre États, où le recours aux sanctions est devenu fréquent. Les sanctions sont souvent plus faciles à adopter qu'à lever. Leur abrogation peut être interprétée comme une faiblesse, susciter l'opposition des groupes qui demandent leur maintien ou se heurter à des procédures juridiques et politiques complexes. À mesure que les motifs s'accumulent (sécurité, droits humains, prolifération, corruption) la cible peut ne plus savoir quelle concession suffirait à restaurer une relation d'entente.

La sanction cesse alors d'être un instrument conditionnel. Elle devient un régime permanent d'hostilité économique.

Or une pression permanente peut contenir, affaiblir ou isoler. Elle contraint plus difficilement, puisque la contrainte implique la possibilité d'une sortie.





II. L'ampleur des dommages infligés ne se traduit pas nécessairement par un changement de comportement politique

Une erreur stratégique fréquente consiste à assimiler l'efficacité économique à l'efficacité politique. Une sanction peut réduire les exportations, compliquer l'accès au crédit, provoquer une fuite des capitaux, ralentir l'investissement ou augmenter le coût des importations. Ces effets sont mesurables. Ils ne disent pas, à eux seuls, si la décision politique recherchée sera prise.

La transmission entre économie et politique dépend de la structure du régime ciblé. Dans un système pluraliste, une dégradation économique peut se traduire par une pression électorale, parlementaire ou sociale sur le gouvernement. Dans un régime autoritaire, les dirigeants peuvent davantage contrôler l'information, réprimer les oppositions et répartir les ressources rares en faveur des groupes nécessaires à leur maintien.

Les coûts ne sont en outre jamais distribués uniformément. Les ménages subissent l'inflation et la raréfaction des produits. Les petites entreprises rencontrent des difficultés de financement. Certaines élites perdent l'accès à leurs actifs extérieurs. Mais d'autres groupes peuvent tirer avantage de la fermeture économique : entreprises protégées de la concurrence, intermédiaires spécialisés dans le contournement, institutions sécuritaires chargées d'administrer les pénuries ou acteurs bénéficiant de licences exceptionnelles.

La sanction peut ainsi créer une nouvelle économie politique. Le pouvoir répartit les accès, désigne les secteurs prioritaires et transforme la capacité à importer ou à convertir des devises en ressource de patronage. L'isolement économique ne réduit pas nécessairement le contrôle du régime ; il peut accroître la dépendance des acteurs économiques envers lui.

Cette capacité d'adaptation explique pourquoi les sanctions produisent souvent leurs effets les plus forts au début. Les entreprises sont prises de court, les circuits financiers se ferment et les possibilités de substitution restent limitées. Avec le temps, la cible modifie ses fournisseurs, réoriente ses exportations, s'adresse à de nouveaux intermédiaires et accepte des transactions moins efficaces mais politiquement supportables. Des travaux publiés sous l'égide du Fonds Monétaire International (FMI) soulignent précisément que les sanctions et barrières commerciales tendent à être difficiles à faire respecter sur la durée : leur choc initial peut être important, avant que les économies ne développent des mécanismes de substitution⁴.

La réussite ne doit donc pas être confondue avec l'existence d'un coût. La question centrale est dès lors de déterminer si ce coût atteint les acteurs en mesure d'infléchir la politique visée, s'il affecte les intérêts auxquels ils attachent de la valeur et s'il demeure suffisamment élevé pour rendre la concession préférable au maintien de la politique initiale.

⁴ Aiyar, S., Presbitero, A. F., & Ruta, M. (2023). What's next for economic research on geoeconomic fragmentation? In S. Aiyar, A. F. Presbitero, & M. Ruta (Eds.), *Geoeconomic fragmentation: The economic risks from a fractured world economy*. Center for Economic Policy Research. <https://doi.org/10.5089/GFERFWEEA.072.CH015>





III. Le recours aux sanctions ciblées s'est substitué aux sanctions générales, sans pour autant faire disparaître leurs effets collectifs

L'histoire des sanctions a été profondément marquée par la critique des embargos généraux. En visant l'économie d'un pays, les sanctions exposent les populations à des pénuries et à une dégradation de leurs conditions de vie sans garantir que les dirigeants soient davantage contraints.

Cette critique a favorisé le développement de sanctions dites ciblées ou intelligentes : gel des avoirs, interdictions de déplacement, restrictions sur certaines entreprises, certains produits, certaines technologies, certaines personnes ou certains secteurs. Les régimes des Nations unies contre les organisations terroristes combinent par exemple gels d'avoirs, interdictions de déplacement et embargos sur les armes visant les personnes ou entités inscrites sur les listes correspondantes⁵.

Le ciblage répond à une double ambition. Il vise à concentrer la pression sur les responsables et à réduire les conséquences humanitaires pour le reste de la population. Cette ambition est légitime, mais sa mise en œuvre demeure imparfaite. Les économies modernes sont faites d'interdépendances. Une restriction visant une banque, une compagnie de transport ou un producteur d'énergie ne s'arrête pas à son propriétaire. Elle affecte ses salariés, ses fournisseurs, ses clients et les institutions qui redoutent d'être sanctionnées à leur tour.

Le secteur privé adopte souvent une prudence supérieure à ce que le droit impose. Une banque peut refuser une transaction pourtant autorisée si elle estime le risque juridique ou réputationnel trop élevé. Un transporteur peut cesser toute activité dans un pays alors que seules certaines marchandises sont interdites. Ce phénomène de surconformité élargit l'effet réel de sanctions officiellement ciblées.

Les exemptions humanitaires ne suffisent toutefois pas toujours à remédier à ces difficultés. L'autorisation juridique de fournir des médicaments ou des denrées alimentaires ne garantit pas, en pratique, que les acteurs indispensables à leur acheminement (établissements bancaires, assureurs ou opérateurs économiques) acceptent d'intervenir et d'en assumer les risques. Le ciblage des sanctions permet ainsi d'affiner leur portée juridique sans pour autant en neutraliser les effets indirects. Il améliore la distinction entre les acteurs et activités visés et ceux qui ne le sont pas, mais ne fait pas disparaître les conséquences systémiques susceptibles de résulter d'une exclusion financière ou commerciale.

Cette difficulté impose de juger une sanction sur sa chaîne concrète d'application, non sur son seul texte. Une mesure peut sembler précise au moment de son adoption et produire, un effet beaucoup plus étendu.

⁵ United Nations Security Council. (n.d.). *ISIL (Da'esh) and Al-Qaida sanctions list*. United Nations. https://main.un.org/securitycouncil/en/sanctions/1267/aq_sanctions_list





IV. La puissance des sanctions est celle des réseaux

Les sanctions les plus efficaces ne reposent pas seulement sur le poids économique de l'État qui les adopte. Elles utilisent sa position dans des réseaux dont dépendent les échanges mondiaux.

Le système financier, les monnaies de facturation, les chambres de compensation, les assurances, les technologies, les logiciels, les infrastructures de paiement et les services maritimes forment des points de passage. L'acteur qui contrôle ces points peut imposer des contraintes à des entreprises n'ayant pas de lien politique direct avec lui.

La puissance américaine dans ce domaine tient largement à la centralité du dollar, des institutions financières et de certaines technologies. Une entreprise étrangère peut se conformer aux sanctions américaines non parce que son gouvernement le lui impose, mais parce qu'elle souhaite conserver son accès au marché, aux banques ou aux fournisseurs américains.

Cette portée extraterritoriale donne à la sanction une efficacité considérable. Elle lui confère aussi une dimension politique contestée. Les partenaires peuvent considérer qu'ils sont contraints d'appliquer une politique qu'ils n'ont pas choisie. Les entreprises supportent alors le coût d'une décision étrangère, tandis que les gouvernements voient leur autonomie commerciale limitée par l'organisation des réseaux internationaux.

L'Union européenne a cherché à renforcer l'uniformité et l'effectivité de ses propres mesures. Les sanctions européennes s'imposent aux personnes présentes sur son territoire, à ses ressortissants où qu'ils se trouvent, aux entités constituées selon le droit d'un État membre ainsi qu'aux aéronefs et navires relevant de sa juridiction⁶. L'adoption de règles communes criminalisant la violation des mesures restrictives répond également au constat que des différences nationales d'application fragilisent l'ensemble du dispositif⁷.

Cette évolution révèle une donnée centrale : la sanction est aussi forte que la capacité administrative, judiciaire et financière chargée de la faire respecter. Adopter une liste ou une interdiction est relativement simple. Identifier les propriétaires réels, suivre les transferts, contrôler les exportations, enquêter sur les montages juridiques et sanctionner les intermédiaires exigent des moyens considérables.

La contrainte ne réside donc pas dans la décision initiale, mais dans la maîtrise durable des réseaux par lesquels elle s'exerce.

⁶ Council of the European Union. (2024). *How the EU adopts and reviews sanctions*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-adoption-review-procedure/>

⁷ Council of the European Union. (n.d.). *Why the EU adopts sanctions*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/why-sanctions/>





V. Le contournement n'est pas une anomalie : il appartient à la logique même de la sanction

T

oute sanction crée une différence entre une transaction autorisée et une transaction interdite. Cette différence produit une valeur économique. Plus le produit est rare et plus le contrôle est strict, plus la rémunération potentielle des intermédiaires augmente.

Le contournement n'est donc pas un défaut accidentel. Il est une réponse prévisible. Il peut prendre des formes simples : changement de destination déclarée, réexportation par un pays tiers, modification de la propriété d'un navire ou fractionnement des paiements. Il peut aussi reposer sur des architectures complexes : sociétés-écrans, prête-noms, transferts entre juridictions, falsification documentaire, chaînes de transport opaques et recours à des systèmes financiers alternatifs.

La cible n'est pas seule à s'adapter. Des États tiers, des entreprises et des réseaux criminels peuvent trouver intérêt à devenir les nouveaux intermédiaires de flux autrefois directs. Cette dynamique transforme progressivement la géographie des échanges. Les produits continuent parfois de circuler, mais par des routes plus longues, plus coûteuses et moins transparentes. La sanction n'interrompt pas toujours le commerce ; elle le dégrade.

Ce déplacement peut néanmoins produire un effet stratégique. L'importation devient plus chère, plus lente et moins fiable. L'accès à certaines technologies avancées reste difficile à remplacer. La multiplication des intermédiaires réduit les marges et expose les acteurs à davantage d'incertitude. Mais l'évaluation doit tenir compte de la différence entre interdiction nominale et restriction effective. Une baisse des échanges directs peut masquer leur poursuite à travers des pays tiers.

Le contrôle des exportations illustre particulièrement ce problème. Une technologie peut intégrer de nombreux composants, être vendue à un distributeur, puis réexportée ou incorporée à un autre bien. La vérification de l'utilisateur final devient alors centrale. Elle exige non seulement des règles, mais une coopération avec les entreprises, les douanes et les partenaires étrangers.

L'augmentation des sanctions et des contrôles alourdit par ailleurs le commerce international. Le FMI relève que la multiplication des restrictions commerciales, des contrôles d'exportation et des mesures financières rend l'environnement économique plus coûteux et plus juridique, y compris pour des acteurs qui ne cherchent pas à contourner les règles⁸.

La sanction impose ainsi un coût à trois niveaux : à la cible, aux acteurs chargés de l'appliquer et au système économique qui doit distinguer en permanence les transactions licites des transactions interdites.

⁸ Gopinath, G. (2024, May 7). *Geopolitics and its impact on global trade and the dollar* [Speech]. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/news/articles/2024/05/07/sp-geopolitics-impact-global-trade-and-dollar-gita-gopinath>





VI. Les coalitions déterminent l'efficacité autant que la sévérité

Une sanction unilatérale peut être politiquement significative, mais son impact reste limité lorsque la cible dispose de partenaires capables de remplacer les flux perdus. L'ampleur de la coalition est donc déterminante. Plus les principaux marchés, fournisseurs, centres financiers, assureurs et transporteurs participent au dispositif, plus les possibilités de substitution diminuent.

Cette réalité explique l'importance des sanctions décidées par le Conseil de sécurité. Lorsqu'elles sont adoptées sous le régime de la Charte des Nations unies, elles bénéficient d'une autorité et d'une portée internationale que ne possèdent pas les mesures nationales ou régionales. Leur adoption reste toutefois soumise aux rapports de force entre les membres permanents. Plus la sanction vise un enjeu lié aux intérêts d'une grande puissance, plus le consensus devient difficile.

Les coalitions occidentales peuvent compenser partiellement ce blocage par leur poids économique. Elles ne représentent cependant pas l'ensemble du système international. Les États tiers évaluent les sanctions à partir de leurs propres intérêts. Certains partagent l'objectif politique sans accepter toutes les restrictions. D'autres refusent ce qu'ils considèrent comme une extension excessive de la juridiction occidentale. D'autres encore tirent un bénéfice commercial du retrait des entreprises sanctionnantes.

Cette situation ne signifie pas que les sanctions échouent dès qu'elles ne sont pas universelles. Elle signifie que leur effet dépend du contrôle de secteurs précis. Une coalition restreinte peut être décisive si elle domine une technologie irremplaçable, un service financier ou une assurance spécialisée. À l'inverse, une coalition très large peut produire peu d'effet si elle ne contrôle pas la ressource essentielle recherchée par la cible.

L'efficacité dépend ainsi moins du nombre d'États participants que de leur centralité dans les dépendances de l'adversaire. Cette centralité évolue cependant. Les sanctions incitent les acteurs exposés à diversifier leurs réserves, leurs devises, leurs systèmes de paiement, leurs fournisseurs et leurs débouchés. Les mesures d'aujourd'hui modifient donc les conditions d'efficacité des mesures futures.





VII. La sanction peut accélérer la fragmentation qu'elle exploite

La coercition économique repose sur l'interdépendance. Elle suppose que la cible ait quelque chose à perdre dans la relation. Mais l'usage répété de cette interdépendance comme instrument politique peut conduire les États à chercher à s'en protéger. Ils développent des productions nationales, concluent de nouveaux accords, renforcent les paiements en monnaies alternatives et créent des infrastructures moins exposées aux juridictions dominantes. Cette adaptation ne conduit pas nécessairement à un découplage complet. Une telle rupture serait trop coûteuse pour la plupart des économies. Elle produit plutôt une fragmentation sélective.

Les États distinguent les secteurs ordinaires, dans lesquels l'efficacité économique reste prioritaire, des secteurs stratégiques, dans lesquels ils acceptent davantage de coûts afin de réduire leur vulnérabilité. Le FMI constate que les sanctions et les considérations de sécurité participent à la recomposition des chaînes de valeur et peuvent favoriser une diversification des monnaies utilisées dans les transactions transfrontalières⁹. Il souligne plus largement la progression de la fragmentation géoéconomique, dans un contexte où restrictions commerciales et sanctions financières se multiplient¹⁰.

Les sanctions présentent donc un paradoxe. Elles tirent leur puissance de la centralité des réseaux financiers, technologiques et commerciaux existants. Mais leur usage intensif peut encourager la construction de réseaux concurrents et réduire, à terme, la centralité qui les rend efficaces. Ce phénomène ne signifie pas que l'instrument doive être abandonné. Il impose une hiérarchie.

Employer une position dominante contre toute divergence politique risque d'accélérer les stratégies de contournement. La réserver aux violations les plus graves peut préserver plus longtemps la légitimité et l'efficacité de l'outil. La sanction ne consomme pas seulement les ressources de la cible. Elle consomme une part de la confiance placée dans la neutralité des réseaux internationaux.

⁹ Aiyar, S., & Ilyina, A. (2023). Geoeconomic fragmentation: An overview. In S. Aiyar, A. F. Presbitero, & M. Ruta (Eds.), *Geoeconomic fragmentation: The economic risks from a fractured world economy* (pp. 9–18). Centre for Economic Policy Research. <https://doi.org/10.5089/GFERFWEEA.072>

¹⁰ Gopinath, G. (2024, May 7). *Geopolitics and its impact on global trade and the dollar* [Speech]. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/news/articles/2024/05/07/sp-geopolitics-impact-global-trade-and-dollar-gita-gopinath>





VIII. Punir, dissuader, contenir ou négocier : des finalités qu'il faut distinguer

Une politique de sanctions peut poursuivre au moins quatre objectifs. Le premier est expressif. Il s'agit de marquer qu'un comportement est incompatible avec les normes ou les intérêts défendus par la coalition. La sanction distingue alors la condamnation de la simple protestation verbale.

Le deuxième est dissuasif. La mesure vise moins à modifier le comportement actuel de la cible qu'à convaincre d'autres acteurs que des actes similaires entraîneraient un coût.

Le troisième est capacitaire. La sanction cherche à réduire les moyens financiers, industriels, militaires ou technologiques dont dispose l'adversaire. La modification immédiate de sa politique n'est pas indispensable ; il suffit que ses possibilités d'action soient progressivement limitées.

Le quatrième est coercitif au sens strict. Il vise à obtenir une concession déterminée en échange d'un allègement.

Ces objectifs peuvent coexister, mais ils ne doivent pas être confondus. Une sanction peut échouer à contraindre tout en réussissant à ralentir un programme ou à préserver l'unité d'une coalition. Inversement, elle peut imposer des dommages considérables sans dissuader d'autres acteurs si ceux-ci estiment que le cas est exceptionnel ou que leur propre économie est moins vulnérable.

La clarté de l'évaluation dépend donc de celle de l'objectif. Présenter toute absence de concession comme un échec méconnaît les fonctions de signalement ou de dégradation des capacités. Présenter tout dommage économique comme une réussite masque l'absence éventuelle de résultat politique.

L'ambiguïté sert parfois les gouvernements. Elle leur permet de proclamer l'efficacité de l'instrument quel que soit le comportement de la cible. Elle affaiblit cependant la stratégie, car les mesures ne sont ni calibrées ni évaluées selon une finalité précise. Une politique sérieuse doit dire ce qu'elle cherche à obtenir, dans quel délai, par quel mécanisme et selon quels critères elle pourrait être modifiée ou interrompue.





IX. Les sanctions transforment aussi ceux qui les imposent

La contrainte économique n'est jamais gratuite. Les entreprises perdent des marchés. Les consommateurs peuvent subir une hausse des prix. Les administrations doivent financer des dispositifs de contrôle. Les tensions entre alliés augmentent lorsque les coûts sont inégalement répartis.

Cette répartition constitue un élément majeur de la cohésion. Un État moins dépendant d'un produit ou d'un marché peut soutenir une sanction plus facilement qu'un partenaire dont l'industrie, l'énergie ou les exportations sont directement exposées. La coalition doit alors organiser des compensations, des exemptions ou des périodes de transition.

Sans mécanisme de partage, les membres les plus touchés développent une incitation au contournement ou à l'assouplissement. Le secteur privé joue ici un rôle décisif. Ce sont les banques, les industriels, les assureurs, les plateformes et les transporteurs qui traduisent la décision politique en interruption effective des échanges. Ils doivent identifier les entités concernées, vérifier la propriété réelle, adapter leurs logiciels et interpréter des normes parfois complexes.

La sophistication croissante des sanctions accroît donc le pouvoir des services de conformité. Elle favorise les grandes entreprises capables d'absorber ces coûts et pénalise davantage les petites structures. Elle peut également conduire les opérateurs à abandonner entièrement certaines zones ou certains clients pour éviter tout risque.

La sanction modifie ainsi l'organisation économique des pays qui l'imposent. Elle renforce certains secteurs, encourage la relocalisation de certaines productions et place davantage de décisions commerciales sous une logique de sécurité nationale. Son usage répété contribue à l'effacement progressif de la frontière entre politique économique et politique étrangère.





X. Le droit protège la légitimité de l'instrument, mais limite sa souplesse

Les sanctions ciblées affectent directement les droits et les biens d'individus ou d'entreprises. Leur légitimité dépend donc de procédures permettant d'identifier précisément les personnes concernées, de motiver les inscriptions et de prévoir des mécanismes de contestation ou de retrait.

Cette exigence ne relève pas d'un formalisme secondaire. Une liste mal établie expose des personnes sans lien suffisant avec le comportement visé, fragilise les sanctions devant les juridictions et réduit la confiance des acteurs chargés de les appliquer. Les régimes internationaux ont progressivement développé des procédures de révision et de radiation. La liste consolidée du Conseil de sécurité rassemble les personnes et entités visées par les différents régimes, sans signifier que les critères d'inscription soient identiques d'un régime à l'autre¹¹. Les modifications régulières de certaines listes montrent que le dispositif n'est pas conçu comme définitivement figé¹².

La révision est aussi un impératif stratégique. Une sanction devenue sans rapport avec son objectif perd sa fonction de contrainte. Le retrait d'une désignation obsolète ne constitue pas nécessairement un affaiblissement ; il peut restaurer la précision et la crédibilité de l'ensemble. Les autorités américaines ont elles-mêmes engagé en 2026 une opération de modernisation de certaines listes, comprenant le retrait de cibles considérées comme dépassées¹³.

Le droit ralentit parfois la décision. Il impose des preuves, des procédures et des possibilités de recours. Mais cette contrainte protège l'instrument contre sa transformation en pouvoir discrétionnaire. Une sanction crédible ne doit pas seulement être sévère. Elle doit être suffisamment fondée pour résister au temps, au contrôle juridictionnel et au changement politique.

¹¹ United Nations Security Council. (2026, August 18). *United Nations Security Council consolidated list*. Retrieved August 20, 2026, from <https://main.un.org/securitycouncil/en/content/un-sc-consolidated-list>

¹² United Nations Security Council. (n.d.). *Press releases: ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee*. Retrieved August 20, 2026, from <https://main.un.org/securitycouncil/en/sanctions/1267/press-releases>

¹³ U.S. Department of the Treasury. (2026, May 28). *Treasury begins sanctions modernization effort by removing outdated entries*. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0509>





XI. Limites de l'instrument

Les sanctions sont particulièrement peu adaptées lorsque l'objectif exige une décision que le régime considère comme existentielle. Un gouvernement peut accepter une perte économique considérable plutôt que renoncer à un territoire, à sa survie politique, à un programme présenté comme essentiel à sa sécurité ou à un principe devenu central dans sa légitimité intérieure.

Dans de tels cas, augmenter la pression ne produit pas nécessairement une concession. Cela peut renforcer la conviction que le conflit oppose la survie du régime à celle de ses adversaires. Les sanctions rencontrent également une limite lorsque la population ne dispose d'aucun moyen institutionnel de traduire sa souffrance en changement politique. L'appauvrissement peut alors devenir durable sans affecter directement le cercle dirigeant.

Enfin, elles ne remplacent pas une stratégie diplomatique. La pression peut créer un rapport de force favorable à la négociation. Elle ne définit ni le compromis acceptable, ni les garanties, ni l'ordre politique qui doit suivre.

Lorsqu'elles ne sont pas articulées à une proposition de sortie, les sanctions tendent à devenir une politique par défaut. Elles permettent de maintenir une posture hostile sans devoir choisir entre l'escalade, la négociation et l'acceptation du statu quo. Cette fonction d'attente explique en partie leur longévité. Elle ne doit pas être confondue avec une stratégie.





XII. Implications stratégiques

La conception d'un régime de sanctions devrait commencer par une théorie explicite de la contrainte. Il faut identifier la décision recherchée, les acteurs capables de la prendre, les ressources auxquelles ils sont sensibles et les possibilités de substitution dont ils disposent. Il faut ensuite déterminer comment les coûts seront transmis jusqu'à eux, plutôt que simplement présumer que la dégradation générale de l'économie modifiera leur comportement.

La coalition doit également être pensée à partir des dépendances visées. Un large soutien diplomatique est utile, mais le contrôle des technologies, des financements, des marchés ou des services réellement indispensables l'est davantage. Les mesures doivent faire l'objet d'une évaluation régulière. Cette évaluation ne peut se limiter au nombre d'entités inscrites, au volume d'avoirs gelés ou à la baisse des échanges directs. Elle doit examiner les flux de contournement, les effets humanitaires, les adaptations de la cible et les conséquences sur les économies participantes.

Il convient enfin de préserver une gradation. Toutes les sanctions ne doivent pas être imposées immédiatement. Une montée progressive de la pression conserve des leviers et permet de répondre à une escalade. À l'inverse, l'accumulation non hiérarchisée peut atteindre rapidement un plafond au-delà duquel la coalition ne dispose plus que du choix entre l'inaction et la force. Une stratégie de sanction doit donc prévoir les conditions de son intensification, mais aussi celles de son allègement.

La levée ne doit pas être improvisée après la concession. Elle doit être suffisamment précise pour devenir un élément du calcul de la cible. Sans cette crédibilité, la pression reste punitive ; elle cesse d'être véritablement coercitive.





Conclusion

Les sanctions internationales occupent une place croissante parce qu'elles répondent à une difficulté structurelle de la puissance contemporaine : agir contre un adversaire sans assumer immédiatement le coût et le risque de la guerre. Elles permettent de condamner, d'isoler, de ralentir et parfois de contraindre. Leur flexibilité explique leur succès politique. Elle explique également leur usage excessif.

Une sanction donne facilement l'impression qu'une décision a été prise. Son efficacité réelle est beaucoup plus difficile à établir. Les pertes économiques sont visibles ; la relation entre ces pertes et le comportement politique demeure incertaine.

Le principal contresens consiste à croire que l'intensification des dommages rapproche nécessairement la concession. Elle peut aussi renforcer les appareils de contrôle, consolider une économie du contournement, éloigner les partenaires et convaincre la cible que la normalisation ne dépend plus de sa conduite.

La puissance d'un régime de sanctions ne réside donc pas dans la longueur de ses listes ni dans l'étendue formelle de ses interdictions. Elle tient à la précision de son objectif, à la centralité des dépendances qu'il mobilise, à la cohésion de la coalition et à la crédibilité de la sortie qu'il propose.

La sanction est efficace lorsqu'elle modifie un calcul. Lorsqu'elle se contente d'exprimer une hostilité durable, elle peut affaiblir l'adversaire, mais elle ne le contraint plus. Elle administre la rupture.

