



ceides

Centre africain d'Etudes Internationales
Diplomatiques Economiques et Stratégiques

Pôle Recherches et Publications

Neutralité et sanctions : quelle portée et quelle pertinence dans le contexte géopolitique actuel ?

Interview de :

Dr Christian POUT, Ministre Plénipotentiaire, Président du Think Tank
CEIDES, Visiting Associate Professor– Directeur du séminaire de Géopolitique
Africaine, Catholic Institute of Paris.

Septembre 2022

1. Qu'entend-on par sanctions internationales ?

Les sanctions internationales peuvent être définies comme l'ensemble des mesures coercitives adoptées de manière unilatérale ou multilatérale, contre des Etats, des organismes publics, des entités non étatiques ou encore des individus ayant commis des actes illicites constituant une menace à la paix et à la sécurité internationales. On distingue dans ce registre des sanctions d'ordre économique, financière, commercial, diplomatique, militaire, culturel et sportif. La finalité de ces sanctions est de restaurer l'ordre international perturbé par les agissements illicites d'un acteur international. Ainsi donc, elles ont entre autres pour objectifs d'amener l'Etat fautif à modifier son comportement en cessant tout acte hostile, à restreindre ses marges de manœuvre, voire à inciter tout acteur susceptible d'aider ou cautionner les actes répréhensibles de l'Etat fautif à se désolidariser de lui et à l'inviter à mettre un terme à ses agissements.

Je dois dire qu'aujourd'hui qu'elles soient interétatiques ou découlant de l'application du droit onusien, les sanctions internationales s'imposent comme un puissant outil de pression politique et diplomatique dont les Etats et les organismes multilatéraux n'hésitent pas à recourir pour obliger un Etat à (re)adopter une attitude conforme aux valeurs communément partagées au sein de la communauté internationale. C'est dans ce sillage qu'il convient de placer la vague de sanctions prononcées récemment contre des Etats africains et des puissances occidentales, comme la Russie, en particulier dans un contexte où le monde a déjà fort à faire pour se remettre des ravages causés par la Covid-19 et aux crises qui s'en sont suivies.

2. Que signifie la neutralité internationale ?

La neutralité internationale est le fait pour un Etat de s'abstenir de participer ou de prendre fait et cause, de manière directe ou indirecte entre deux ou plusieurs Etats en conflit. Il s'agit d'un renoncement à l'action, une sorte de non-ingérence permanente dans les affaires d'autrui qui impose à l'Etat y ayant souscrit de demeurer « neutre » c'est-à-dire en dehors des systèmes d'assistance et d'alliance avec l'une ou l'autre partie en conflit ou en guerre.

Le principe de neutralité agit comme un bouclier qui protège l'Etat qui s'en prévaut des agressions extérieures éventuelles, tout en l'obligeant à ne point s'ingérer dans un conflit.

C'est dans ce sens que les Conventions de La Haye de 1907 qui ont codifié le droit de la neutralité énoncent l'obligation pour les belligérants de respecter la neutralité d'un Etat, en ne portant pas atteinte à son intégrité territoriale et en ne faisant pas de cet Etat un théâtre d'opérations militaires ou une base arrière. En pratique, les règles qui encadrent la jouissance du statut de neutralité impliquent aussi, l'interdiction de toute participation à un conflit armé ou de l'assistance à un pays belligérant par la mise à disposition de troupes ou d'armes.

Par ailleurs, je dois dire que les bienfaits de la neutralité peuvent aussi s'apprécier au niveau interne. Il se trouve qu'elle permet de rendre attractif certains pays pour faciliter le dénouement de situations complexes marquées par des tensions par exemple. Elle participe aussi à créer une atmosphère idoine pour la conduite de négociations internationales qui visent très souvent la pacification des territoires. La Suisse en est une belle illustration, bien que les

nouvelles évolutions de sa conception de la neutralité suscitent des interrogations. Pour autant, il demeure que ce pays, comme d'autres ayant clairement affiché leur neutralité reste constamment sollicité dans la mise en œuvre des politiques de promotion de la diplomatie préventive au travers de la médiation, les bons offices, la négociation, le recours aux envoyés spéciaux, les consultations, le maintien et la consolidation de la paix etc.

Je tiens enfin à signaler que le 2 février 2017, l'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé le 12 décembre Journée internationale de la neutralité et invité le Secrétaire Général à renforcer la coopération avec les États neutres, c'est dire la considération dont ce statut jouit.

3. Comment illustrer les sanctions internationales et la neutralité dans le contexte géopolitique actuel ?

L'attitude des Etats et de certains organismes internationaux (ONU, UE, UA, CEDEAO etc.), ainsi que, la large gamme des mesures coercitives adoptées contre les Etats impliqués dans des crises majeures, qu'il s'agisse du conflit armé russo-ukrainien ou des changements de pouvoir anticonstitutionnels en Afrique de l'Ouest et Centrale, sont venues complètement ébranler le régime de la neutralité, en particulier dans le premier cas. Je pense qu'il est important de signaler à ce propos que l'interdépendance des Etats, le renforcement de la coopération entre les organismes multilatéraux et la résurgence des crises sont des paramètres qui ont contribué à effriter le statut de neutralité et à imposer aux Etats dits « neutres », d'épouser, même subtilement les positions et idéologies des acteurs souvent parties prenantes à divers titres dans des conflits. Cette situation explique quelque peu la généralisation des sanctions, et l'adhésion rapide des Etats autrefois très réservés sur les politiques de sanctions. Qu'à cela ne tienne, la gravité des situations fait coexister en ce moment deux types de sanctions : les sanctions globales et les sanctions ciblées ou intelligentes. Elles relèvent tantôt du droit de l'ONU, tantôt du droit des Etats ou des organisations régionales qui les ont adoptées.

Sans revenir sur l'évolution historique de ces sanctions, je tiens tout de même à rappeler que les sanctions globales couvrent un large spectre et ont la plupart du temps pour but d'isoler l'Etat qui en fait l'objet, jusqu'à ce qu'il se rétracte. Elles se déclinent par exemple en sanctions économiques, cessation des relations diplomatiques, embargos sur les armes ou sur les ressources naturelles, cessation des activités culturelles et sportives, limitation des accès sur les voies de communication terrestre, maritime, aérienne, postale etc.

Les sanctions ciblées ou intelligentes quant à elles ont été conçues dans une logique qui voulait qu'il soit plus raisonnable de faire pression directement sur les responsables à l'origine de la menace contre la paix et la sécurité internationales plutôt que sur l'Etat qui les abrite. Des soucis d'efficacité, de respect des droits de l'Homme et d'autres considérations humanitaires ont favorisé le recours à ce type de sanctions. Les restrictions sélectives consistent généralement à adopter des sanctions financières, comme le gel des avoirs, la confiscation des biens ou encore à prononcer des interdictions de déplacement sur le territoire d'autres Etats.

Le cas le plus manifeste où ces deux régimes de sanctions ont eu à être utilisés est sans doute celui du conflit russo-ukrainien. Il me semble opportun de revenir plus en détail sur les

sanctions prononcées contre la Russie, compte tenu de l'importance que le conflit qui l'oppose à l'Ukraine occupe sur l'agenda international et, fait inédit, de la variété des mesures prises.

En effet, l'analyse de l'inventaire des sanctions dirigées contre la Russie dressé par quelques acteurs et médias, permet d'avoir une opinion éclairée du contexte. Elle renseigne sur le niveau de détermination des Etats sanctionneurs à faire cesser les hostilités, même s'il est possible d'émettre des réserves sur les motivations de différents acteurs, tant il est vrai que des logiques d'intérêts individuels peuvent guider leur action.

De manière transversale, la Russie est la cible de sanctions multiseCTORIELLES. Les premières ont bien sûr concerné le domaine diplomatique. On a ainsi pu observer le rappel de représentants diplomatiques étrangers aux postes les plus élevés, la suspension des dispositions visant à faciliter la délivrance des visas au profit des diplomates, des fonctionnaires et hommes d'affaires russes. Les sanctions individuelles quant à elles ont visé des personnalités russes de premier plan, à l'instar du Président russe Vladimir POUTINE, son ministre des affaires étrangères, Sergueï LAVROV, des députés de la Douma d'Etat russe, des membres du Conseil national de sécurité, du personnel militaire et de hauts fonctionnaires. Tous ont vu leurs avoirs gelés à l'extérieur.

Dans le secteur financier, ces sanctions ont été plus offensives. A titre d'illustration, on relève l'exclusion des banques russes du système interbancaire SWIFT. L'interdiction par les États-Unis, le Canada, le Japon et l'UE de toute transaction avec la Banque centrale russe. Le gel par le Gouvernement britannique de l'ensemble des actifs des banques russes au Royaume-Uni et l'adoption d'une loi pour lutter contre la criminalité économique, notamment, pour poursuivre les oligarques russes. Des restrictions de l'accès de la Russie aux marchés des capitaux et aux marchés financiers de l'UE. L'interdiction de fournir des billets de banque libellés en euros à la Russie. L'interdiction d'effectuer des dépôts sur des portefeuilles de crypto-actifs. L'interdiction aux banques européennes de financer des projets du fonds souverain russe etc.

Ces sanctions ont été en partie étendues à un pays allié à la Russie en l'espèce la Biélorussie. Des sanctions contre des militaires biélorusses ont été prises. Au moins 4 banques biélorusses ont été exclues du système SWIFT. Il existe en plus une interdiction des transactions avec la Banque centrale de Biélorussie, ainsi qu'une interdiction de fournir des billets de banque libellés en euros à la Biélorussie.

En matière d'industrie, la Russie fait face aux restrictions des États-Unis sur l'utilisation de leurs technologies, dont les processeurs et les puces électroniques fabriqués par Nvidia, Intel ou Qualcomm ; de même qu'à une interdiction par le Japon des exportations de semi-conducteurs et autres articles vers « les organisations russes liées à l'armée ».

La Russie demeure également sous le coup de restrictions commerciales. Le bénéfice par elle de la clause de la nation la plus favorisée a par exemple été suspendu par les Etats-membres du G7 et l'Union européenne. Sous l'initiative des États-Unis, un embargo a été adopté concernant le gaz, le pétrole, les produits de la mer, la vodka et les diamants russes. Le Royaume-Uni a en plus décidé de l'interdiction des exportations de voitures haut de gamme, d'articles de mode ou d'œuvres d'art vers la Russie.

La Russie a en outre été frappée de plein fouet dans le secteur énergétique. Son projet de gazoduc Nord Stream 2, a été suspendu. Gazprom l'une de ses plus importantes entreprises a été interdite de lever des fonds sur les marchés financiers occidentaux. Plusieurs Etats occidentaux ont interdit des licences d'exportations vers la Russie des équipements destinés à la recherche de pétrole et de gaz en eau profonde. Les importations de charbon, du fer, de l'acier, du bois, du ciment etc. en provenance de Russie ont aussi été interdites, ainsi que, la réalisation des investissements dans le secteur de l'énergie russe.

Dans le secteur des transports, on a assisté à la fermeture de l'espace aérien et maritime de plusieurs pays (Etats-Unis, Canada, UE) à tous les aéronefs et navires de propriété russe. Les exportations vers la Russie de biens et technologies dans les secteurs aérien, maritime et spatial ont aussi été interdites. Certaines grandes compagnies ont eu à interrompre leurs relations d'affaires en lien avec la Russie, sauf celles touchant à des urgences humanitaires, notamment, le suédois Volvo Group, le Danois Maersk, l'Italo-Suisse MSC et le Français CMA CGM.

La Russie n'a pas du reste été épargnée sur les plans sportif et culturel. En plus de l'annulation des compétitions devant se tenir sur son territoire, elle a été exclue du Mondial-2022 au Qatar, mais aussi de toutes les sélections et tous ses clubs de football suspendus jusqu'à nouvel ordre par la FIFA et l'UEFA. Elle a aussi été exclue des compétitions organisées par les fédérations de hockey sur glace (IIHF), de rugby (World Rugby), de badminton (BWF), de patinage (ISU), de Basket Ball (FIBA), de cyclisme (UCI), de canoë (ICF), et de ski alpin (FIS), de certaines compétitions de tennis (Coupe Davis et Billie Jean Cup). Ses ressortissants ont été exclus des compétitions d'athlétisme par la Fédération internationale d'athlétisme. Le drapeau et l'hymne russe étant désormais banni, ses ressortissants ont été contraints à compatir en arborant une étiquette neutre. Dans le domaine culturel et informationnel, plusieurs grandes figures russes ont été invitées à renoncer à leurs fonctions au sein des théâtres et des opéras européens. Des chaînes de médias d'origine russe comme Russia Today, Sputnik, Planeta Rossiya 24, Russia 24 TV, accusées de soutenir la propagande russe, de désinformation et de manipulation d'information ont été interdites de diffusion dans les Etats de l'UE.

Le cas russe n'est pas le seul à avoir justifié que d'énergiques sanctions soient adoptées. Les pays africains et les dirigeants ayant récemment acquis le pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ont aussi fait l'objet de sanctions financières, politiques et diplomatiques de la part d'organismes régionaux à l'exemple de l'Union africaine et de la CEDEAO.

4. Il y a eu des sanctions de la CEDEAO contre les autorités maliennes ou des sanctions internationales contre la Russie. Que peut-on dire de leur portée et de leur pertinence dans l'un et l'autre cas ?

Les mesures draconiennes qui frappent les pays africains où sévit une crise politique et institutionnelle comme au Mali, ou encore, ceux qui sont engagés dans la lutte armée, comme la Russie, sont en fait des mesures d'exception. Je tiens dès l'abord à préciser comme le rappellent opportunément, les juristes Diana Carolina OLARTE et Céline FOLSCHÉ, que *« les sanctions internationales ont été conçues pour manifester la réprobation de la Communauté Internationale face à des situations qui menacent la paix et la sécurité*

internationales. Elles n'ont pas été conçues pour punir l'Etat fautif, elles visent seulement à faire cesser l'acte illicite ». Que l'on soit donc en Afrique ou en Europe cette vision des sanctions doit en principe être de rigueur. C'est donc ici la finalité des actes sanctionneurs qui devrait prévaloir et non des objectifs plus intéressés, puisque les sanctions visent aussi à renforcer l'efficacité des interpellations ou sommations faites à un Etat fautif ou récalcitrant. Que ce soit le Conseil de sécurité de l'ONU, l'UA, la CEDEAO ou simplement les Etats, tous ces acteurs gagent que les conséquences des sanctions doivent impérativement faire plier l'Etat sanctionné, même si comme on peut le voir cela n'est pas toujours le cas. En effet, le coût économique pour l'Etat sanctionné, sa stabilité politique et économique, la dégradation des liens entre les acteurs sanctionneurs et l'Etat sanctionné, la réputation et l'image de l'Etat sanctionné, sont entre autres quelques facteurs qui tendent à garantir l'efficacité des sanctions. Si on s'accorde sur le fait que les sanctions sont un outil efficace qui permet très souvent de contenir les desseins de certains Etats, en particulier lorsque le rapport de force entre les protagonistes est déséquilibré, on peut toutefois remettre en question leur bien-fondé d'une part et les motivations réelles des parties sanctionnatrices, d'autre part.

Au sein des plus hautes instances de décision à l'ONU (comités de sanctions), UE, UA, CEDEAO et dans les Etats, il n'est pas possible d'affirmer que les mécanismes d'adoption des sanctions présentent les meilleures garanties en termes d'objectivité et de transparence. Bien au contraire, il est tout à fait plausible qu'un Etat ou plusieurs habillent d'une couverture juridique des sanctions d'origine politiques qui participent à satisfaire leurs intérêts individuels bien au-delà de la cessation du trouble causé. Je dois d'ailleurs dire que cet aspect des choses explique en partie les nombreuses critiques formulées contre certains régimes de sanctions. Les répercussions de ces dernières aux plans humanitaire et économique sur la population civile ont souvent contraint à se demander si ces sanctions ne faisaient pas plus de mal que de bien étant donné les nombreux préjudices causés aux parties civiles neutres. Déjà en 1999, Koffi ANNAN soulignait dans un rapport que *« Si les sanctions peuvent, dans certains cas, apparaître comme des outils performants, certains types de sanctions, notamment les sanctions économiques, sont des instruments grossiers, infligeant souvent de graves souffrances à la population civile, sans toucher les protagonistes »*.

De plus l'efficacité des sanctions elle-même a été remise en question, en particulier dans les cas où, comme au Mali et en Russie, elles ont renforcé le sentiment d'appartenance, le ralliement autour du drapeau (rally around the flag), la solidarité nationale, voire le soutien d'une bonne partie des populations aux actions étatiques extérieures bien qu'hostiles, au lieu de créer une réprobation interne générale. Le désaveu populaire des sanctions dans ces pays comme dans d'autres, a pu être favorisé par l'inflation généralisée et les pertes subies par les populations du fait de ces sanctions, ainsi que, par les plaintes des opérateurs économiques faisant des affaires avec ces Etats, comme dans le cas de la Russie, où l'arrêt du système Swift ne permet plus aux entreprises étrangères de sécuriser leurs paiements ou d'avoir accès à du gaz à un prix fixe.

En dehors de ces configurations, il me paraît que parmi les préoccupations les plus importantes du régime des sanctions qu'il conviendrait de revoir, figure le respect des droits des Etats et des individus sanctionnés. En effet, les sanctions ou plutôt les acteurs les ayant adoptées ont tendance à passer sous cape le fait qu'indépendamment du prononcé des mesures coercitives contre une partie ayant enfreint une norme obligatoire, le respect de ses droits fondamentaux reste de rigueur. Or, il semble que les libertés fondamentales (liberté

d'expression, liberté de circulation, libre exercice du droit de propriété) et le respect des règles procédurales fondamentales (principe du contradictoire, exercice des voies de recours, droit à un procès équitable etc.) des individus sanctionnés soient constamment violés. L'insécurité juridique et judiciaire dans laquelle ces individus sont placés s'agrandit au moment de faire jouer les mécanismes supposés permettre la restauration de leurs droits. On pourrait par exemple se demander quel est l'organe indépendant capable de garantir la conformité de la sanction prise au droit ? D'apprécier la proportionnalité des contre-mesures à l'acte illicite commis ? D'ordonner le dédommagement des parties sanctionnées en cas d'erreur et de préjudice subi ?

En considérant que la privation de ces droits est en général le résultat de décisions unilatérales prises par des entités politiques, il est tout aussi envisageable que la levée des sanctions se fasse au gré de la volonté politique des Etats sanctionneurs, qui comme on le sait s'exerce en fonction de leurs intérêts respectifs. Le sentiment d'injustice due à la violation de leurs droits, les calculs politiques et les intérêts géostratégiques qui entourent les sanctions poussent régulièrement les Etats sanctionnés à adopter de fortes mesures de rétorsion dont l'impact peut être mondial et préjudiciable à tous, comme on peut le voir avec la hausse des prix des hydrocarbures sur les marchés et la crise des prix des matières premières, occasionnées en partie par des décisions russes.

Au regard de ces éléments, je pense qu'il est évident que la pertinence des sanctions, du moins telles qu'elles sont appliquées à ce jour, doit être relativisée, même dans un contexte où elles visent à dissuader ou à empêcher la commission des crimes les plus graves. Les diligences spontanées qui peuvent apparaître comme à tête chercheuse, souvent conduites par certains acteurs, interrogent parfois sur les visées réelles des sanctions infligées. L'intérêt de faire cesser le fait illicite ou la violation des règles internationales semble de plus en plus en arrière-plan défendre des objectifs voilés.

5. La neutralité internationale fait-elle encore sens après l'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'OTAN ?

Les perturbations subies par le système de sécurité international, en particulier en Europe ces dernières années, avec comme détonation majeure la crise russo-ukrainienne, ont obligé les Etats européens dits « neutres » à se questionner sur leur neutralité, et surtout à l'adapter pour renforcer leurs lignes de défense face aux menaces ou attaques éventuelles. C'est le cas de la Suède et de la Finlande qui ont depuis mai 2022 accéléré leur processus d'adhésion à L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), alors constituée avant eux de 30 membres. Je tiens à souligner qu'il s'agit là de deux pays scandinaves qui avaient adopté une posture de neutralité suite à des traumatismes d'après-guerre qui ont souvent conduit à la partition d'une partie de leur territoire respectif. La dégradation du climat sociopolitique et sécuritaire dans les Etats voisins en partie due aux offensives russes, depuis l'annexion de la Crimée en 2014 à l'invasion de l'Ukraine, a définitivement décidé les autorités suédoises et finlandaises à signer les protocoles d'adhésion de l'OTAN et donc à renoncer à leurs droits et politiques de neutralité, après que la Turquie ait retiré son droit de veto. Bien que le bénéfice de la protection de l'article 5 de la Charte de l'OTAN en cas d'attaque, soit conditionné par la ratification de l'adhésion de la Suède et de la Finlande par les 30 États membres, et par l'accomplissement des huit chapitres du Membership action plan de l'OTAN, plusieurs pays,

dont la France, le Royaume-Uni et les États-Unis, se sont engagés à les assister en cas d'agression pendant la période de finalisation du processus d'adhésion qui peut mettre un certain temps.

J'indique au passage que d'autres pays comme la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie et l'Ukraine ont aussi émis le vœu de rejoindre l'Alliance.

Je suis d'avis que la crise sécuritaire qui secoue l'Europe incite à la rupture avec une tradition de non-alignement, qui au gré des évolutions contextuelles tolérait les entorses à la « neutralité politique », mais, maintenait bien rigide le principe de la neutralité militaire. Cependant, il est possible de constater que tous les verrous n'ont pas sauté. Certains Etats trouvent encore un grand avantage à demeurer neutres, à l'abri de toute ingérence. Sans se montrer indifférent à ce qui se passe dans le monde, ces Etats déploient souverainement leur politique de neutralité, puisque celle-ci à l'opposé du droit de la neutralité n'est pas soumise à un formalisme particulier. Les raisons de l'attachement de quelques Etats à leur neutralité peuvent aussi être dues à leur incapacité à réunir tous les éléments qui consolident le hard power, d'où leur distance avec les conflits. Elles peuvent aussi être le fait d'une vision politique qui traduit des aspirations nationales orientées vers un rayonnement international, à travers la promotion de certains principes comme la solidarité, la paix, le développement.

Le Centre africain d'Etudes Internationales, Diplomatiques, Économiques et Stratégiques (CEIDES) est un laboratoire d'idées qui cumule plus d'une dizaine d'années d'expérience dont six d'existence officielle sous la forme d'une association indépendante, à caractère scientifique et à but non lucratif.

Le CEIDES a vocation à contribuer à la paix et à la prospérité du continent. Il s'engage ainsi à travers la stratégie, la recherche, le conseil, l'influence et la formation dans le cadre du continuum des 3D Développement/Diplomatie/Défense.

Il compte 4 Clubs actifs qui rassemblent des décideurs, chercheurs et partenaires à différentes échelles.

L'intelligence des situations et des contextes, sans enfermement systémique, par recours à la rigueur méthodologique des sciences sociales, la capacité à mettre en place des espaces ouverts, transdisciplinaires et multiacteurs de dialogue structuré et en partager le fruit par des mécanismes de lobbying et plaidoyer sont notre cœur de métier.



ceides
Centre africain d'Etudes Internationales
Diplomatiques Economiques et Stratégiques

B.P. 35147 Bastos-Yaoundé/Cameroun

Tél : (+237) 243 105 872

www.ceides.org Email : infos@ceides.org



Think tank Ceides