



Les mémos de la DGM

20
24

n°7

Tous les mois, découvrez un enjeu de notre diplomatie porté et piloté par la direction générale de la mondialisation (DGM) au sein du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Culture, médias, patrimoine, enseignement, recherche scientifique, langue française, économie, énergie, environnement, climat, biodiversité, investissement solidaire et durable, santé, démocratie, égalité de genre, société civile, jeunesse, engagement citoyen, territoires, numérique, intelligence artificielle, gastronomie, sport !

Une constellation de thématiques qui soulève les enjeux stratégiques au cœur de notre société et de nos relations internationales dans toute leur complexité... et sur laquelle œuvrent les près de 420 agents de la DGM, et les plus de 5 300 au sein du réseau à l'étranger.

Sanctions économiques et financières

Un outil de notre politique étrangère aujourd'hui indispensable pour prévenir et répondre aux crises et défendre des valeurs sur la scène internationale

Les sanctions économiques et financières, utilisées depuis longtemps, ont trouvé ces dernières années une nouvelle importance. Elles sont devenues un instrument de politique étrangère européen et multilatéral incontournable, pour **prévenir des crises, par l'effet dissuasif de la menace de sanctions, réagir à des violations du droit international, ou encore défendre des valeurs**. C'est notamment le cas de régimes répondant à des situations de répression interne ou sanctionnant les auteurs de violations graves des droits de l'Homme.

Parfois seule réponse envisageable entre une seule condamnation et l'usage de la force, ces mesures restrictives permettent d'envoyer un **signal politique fort** et s'inscrivent dans une logique d'**utilisation des leviers économiques et juridiques** pour contraindre un gouvernement ou un acteur ciblé et entraver l'activité illicite engagée. La difficulté du Conseil de sécurité à répondre à de nombreuses crises actuelles accélère le développement de cet outil, en particulier au sein de l'Union européenne.

« Nous, dirigeants du Groupe des Sept (G7), sommes conternés par l'agression militaire d'envergure lancée par la Fédération de Russie contre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et dirigée en partie depuis le Bélarus, et nous la condamnons. [...] Elle constitue une grave violation du droit international et de la Charte des Nations Unies [...] Nous, dirigeants du G7, imposons des sanctions économiques et financières sévères et concertées. »

Déclaration des dirigeants du G7 sur l'invasion de l'Ukraine par les forces armées de la Fédération de Russie, le 24 février 2022

Il existe deux types de sanctions

Les sanctions sectorielles

Les restrictions sur les importations ou les exportations sont les plus répandues. Certains pays sont soumis à un **embargo sur les armes** (comme la Libye), pour d'autres les interdictions s'appliquent au **commerce de biens et technologies** susceptibles de soutenir des activités illégales (comme en Corée du Nord). Dans le cas de la Russie, l'Union européenne a adopté des **restrictions d'importation et d'exportation ciblées**, en se concentrant sur les exportations les plus utiles à l'effort de guerre et à l'industrie (comme les biens à double-usage, les équipements industriels), et les importations représentant les sources de revenus les plus importantes pour le régime (les hydrocarbures).

Les sanctions individuelles

Les sanctions contre des personnes physiques ou morales consistent généralement en un **gel des avoirs et des ressources économiques** d'un individu ou d'une entité dans la ou les juridictions qui sanctionnent – ce qui équivaut à une interdiction de transaction –, ainsi qu'une **interdiction d'entrée sur le territoire** de ces mêmes juridictions dans le cas des personnes physiques.

Certaines mesures sont le fruit d'une situation particulière et prises de manière ad hoc, telles que l'immobilisation des réserves de la Banque centrale de Russie dans les pays du G7 ou le plafonnement des prix du pétrole russe exporté vers des pays tiers.

Guerre en Ukraine : un tournant dans l'usage des sanctions

L'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies, marque un tournant dans l'usage des sanctions à plusieurs égards. On peut relever en particulier la **diversité et l'ampleur inédite des sanctions** contre la Russie adoptées par l'Union européenne ainsi que par des pays comme la Suisse, la Corée du Sud ou Singapour.

Recours accru aux sanctions autonomes coordonnées dans un contexte de blocage onusien

La difficulté d'adopter de nouvelles sanctions au Conseil de sécurité des Nations Unies conduit à une coordination accrue dans d'autres formats. C'est notamment le cas des sanctions visant la Russie : le plafonnement des prix du pétrole, l'embargo sur les diamants et l'utilisation des avoirs immobilisés de la banque centrale sont négociés en G7.

Un enjeu croissant d'anticipation et de communication

L'usage des sanctions autonomes dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne (par opposition aux sanctions internationales adoptées par l'ONU) suscite des **critiques de la part de certains pays** en développement. Ceux-ci considèrent que ce qu'ils appellent des « mesures coercitives unilatérales » génère des conséquences négatives sur leur propre prospérité et développement. La Chine promeut activement ce narratif, tout en mettant elle-même en place un arsenal législatif similaire à celui des États-Unis et de l'Union européenne pour pouvoir adopter des sanctions, sans les garanties (transparence, recours juridiques...) de ces derniers.

Des travaux sont menés à l'ONU, à l'UE et entre partenaires pour introduire des **exemptions humanitaires** harmonisées dans les différents régimes de sanctions pour faciliter le travail des acteurs humanitaires dans les zones de conflit, tout en évitant que celles-ci ne puissent être détournées. En fonction du contexte, les flux de biens agricoles, médicaux ou encore les biens utiles aux télécommunications peuvent également faire l'objet d'exemptions spécifiques. Un accent particulier est mis sur la **communication autour des sanctions** et le dialogue avec les pays tiers, pour éviter les effets indirects sur ces derniers.

Focus sur les sanctions contre la Russie

Les objectifs des sanctions adoptées par l'UE à l'encontre de la Russie :

• **Imposer des coûts croissants à la Russie** en réaction à la grave violation du droit international dont elle s'est rendue coupable en violant l'intégrité et la souveraineté territoriale de l'Ukraine.

• **Entraver ses capacités à mener sa guerre** d'agression contre l'Ukraine.

• **Tenir responsables les personnes** qui soutiennent, financent ou mettent en œuvre des actions qui sapent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine ou bénéficient de telles actions.

La lutte contre le contournement des sanctions

L'adoption de sanctions nombreuses et complexes soulève des difficultés particulières en matière de mise en œuvre et de lutte contre le contournement. Dans le cas de la Russie, en dépit des interdictions d'exportation de très nombreux biens pouvant servir à son développement militaire et industriel, celle-ci parvient toujours à se procurer ces biens occidentaux indispensables au renouvellement de ses équipements industriels et militaires et de ses armements.

Les efforts de lutte contre le contournement se concentrent particulièrement sur une liste de **50 biens et composants hautement prioritaires**, établie conjointement par l'UE, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Japon.

Hors dérogations spécifiques notamment pour raisons humanitaires, **les exportations directes de ces biens de l'UE vers la Russie ont été stoppées**. Mais dans le même temps, **les exportations vers certains pays « plateformes de contournement » ont augmenté dans des proportions similaires**. Ces biens sont ensuite réexportés vers la Russie. Les principaux pays plateformes étaient initialement les pays voisins de la Russie, dont plusieurs font également partie de l'Union eurasiatique, une union douanière avec la Russie. Aujourd'hui, la Chine est de loin le principal pays exportant des biens prioritaires vers la Russie, suivie de l'Inde et de la Turquie.

Chiffres clés

> Plus de **2 300** individus et entités ont été sanctionnés dans le cadre du régime Russie, et près de **25 milliards d'euros d'avoirs privés** ont été gelés dans l'UE.

> **210 milliards d'euros d'avoirs** de la Banque centrale russe ont été immobilisés dans l'UE, 300 milliards au total dans le monde.

> **54%** du volume d'exportation et **58%** du volume d'importation entre l'UE et la Russie a été sanctionné en comparaison avec les chiffres du commerce bilatéral de 2021, soit une valeur de **48 milliards d'euros** et **91,2 milliards d'euros** respectivement.

Plusieurs mesures ont été déployées par l'UE et ses partenaires pour lutter contre la réexportation des biens prioritaires vers la Russie :

• **Nomination d'un Envoyé spécial de l'UE pour les sanctions**, chargé de mener des démarches diplomatiques auprès des pays plateformes de contournement pour les inciter à contrôler les flux de biens prioritaires d'origine européenne via leur territoire.

• **Adoption de sanctions individuelles ciblées** contre des entités de pays tiers impliquées dans des schémas de contournement des sanctions.

• **Adoption d'un mécanisme anti-contournement, pour l'instant non utilisé**, permettant d'interdire totalement l'exportation de certains biens prioritaires vers un pays, en particulier si celui-ci ne prend aucune mesure pour lutter contre un contournement systématique par son territoire.

• **Nouvelles obligations imposées aux exportateurs européens de biens prioritaires** d'interdire contractuellement la réexportation vers la Russie (et la Biélorussie) et d'assurer une vigilance raisonnable sur la chaîne de valeur.

• **Mesures visant à limiter certains schémas de contournement** : interdiction de transit, de transfert de propriété intellectuelle...

En résumé

La lutte contre le contournement est en constante évolution, car elle doit s'adapter à l'évolution des pratiques observées sur le terrain. L'enjeu est de trouver des outils efficaces sans entraver excessivement les activités de nos opérateurs et dans le respect des normes du commerce international et de la souveraineté des États.

Les multiples acteurs impliqués

Au sein de la direction générale de la mondialisation (DGM)

• La **sous-direction des sanctions, des normes économiques et de la lutte contre la corruption** (DGM/DDE/SNELC) contribue à l'élaboration de nouvelles mesures de sanctions individuelles et sectorielles, y compris pour lutter contre le contournement.

• La **sous-direction des secteurs stratégiques** (DGM/DDE/STRAT) apporte son expertise technique notamment sur les sujets énergétiques.

• La **mission pour les sommets internationaux** (DGM/MSI) coordonne les négociations traitées en G7, notamment les engagements pris par les chefs d'État et de gouvernement.

Plus largement, au sein du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

• La **sous-direction des relations extérieures de la direction de l'Union européenne** (DUE/RELEX) coordonne la position du ministère pour l'ensemble des discussions sur les sanctions au niveau européen.

• La **sous-direction des affaires politiques de la direction des Nations Unies** (NUOI/P) suit les sanctions adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU.

• Les **directions géographiques et les ambassades** (propositions, analyse des effets).

• La **direction des affaires stratégiques** (sanctions cyber, terrorisme, contrôles des exportations).

• La **direction de la communication et de la presse** (DCP) coordonne les efforts de communication et de lutte contre la désinformation concernant les sanctions.

En interministériel

• Le **secrétariat général aux affaires européennes** pour la coordination interministérielle des sanctions européennes.

• La **direction générale du Trésor** pour la mise en œuvre de la plupart des sanctions (délivrance des autorisations, interprétation des textes).

• Le **service des biens à double-usage** (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) pour le contrôle des exportations et des biens à double-usage.

• Les **douanes**.

• Le **secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale**.