

L'EFFICACITÉ POLITIQUE DE LA COERCITION ÉCONOMIQUE EXERCÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

PAR

TANGUY DE WILDE D'ESTMAEL (*)

À l'évidence, l'Union européenne (UE) constitue un acteur international composite. Avant tout, du fait d'une structuration institutionnelle combinant méthode communautaire et processus intergouvernemental. Cette particularité est connotée par la métaphore didactique du temple grec aux trois piliers chapeautés par un fronton. Le fronton figure le cadre institutionnel unique tandis que les piliers renvoient aux différences de procédures applicables selon les matières traitées. Ceci a pour résultat de faire intervenir à des titres différents les mêmes institutions dans les divers secteurs des relations extérieures de l'Union européenne. Ainsi les relations économiques extérieures participent-elles globalement du premier pilier, regroupant les matières régies selon les procédures et mécanismes communautaires, tandis que la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), d'essence intergouvernementale, forme le deuxième pilier du temple. Décidées dans le cadre de la PESC pour être appliquées au sein du premier pilier, les sanctions économiques communautaires illustrent quant à elles une « passerelle » entre les deux piliers. Ce lien entre l'intégration communautaire et un processus intergouvernemental parallèle, destiné à exercer une pression sur un État tiers, n'est pas tout à fait neuf. Il avait déjà été ébauché du temps de la Coopération politique européenne (CPE) à laquelle succéda la PESC lors de l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne (TUE) (1). L'objet de cette contribution est d'évaluer l'efficacité des sanctions économiques

(*) Professeur à l'Université catholique de Louvain, Unité de Science politique et de Relations internationales.

(1) Pour rappel, c'est à la suite du Sommet de La Haye de 1969 et de l'adoption du Rapport de Luxembourg (dit aussi Rapport Davignon) que la CPE a été instaurée parallèlement aux activités et procédures proprement communautaires. La voie choisie était et demeurera celle d'un processus intergouvernemental tendant à la coordination des politiques étrangères des États membres. Fondée sur une base *ad hoc* par rapport aux traités communautaires, la CPE se dotera graduellement de structures informelles pour évoluer de manière pragmatique pendant quinze ans, avant que l'Acte unique européen ne lui offre une assise juridique en 1987 et que le TUE, signé à Maastricht le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, ne transforme la CPE en PESC. Le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, a procédé à une réécriture complète des dispositions relatives à la PESC (articles J.1 à J.18 devenus dans la version consolidée du TUE les articles 11 à 28).

communautaires en tant que moyen de pression diplomatique, après avoir brièvement rappelé l'évolution et le contenu de cette pratique coercitive.

L'ÉVOLUTION DE LA PRATIQUE DE LA CONTRAINTE ÉCONOMIQUE COMMUNAUTAIRE

Depuis une vingtaine d'années, confrontés à diverses crises internationales, la Communauté et ses États membres, l'Union européenne (UE) à partir du 1^{er} novembre 1993, ont développé une pratique coercitive consistant à adopter des sanctions économiques communautaires. Expression brève et percutante, qui par sa formulation même émet un signal politique spectaculaire, la « sanction économique » qualifie ainsi un acte politique qui s'exprime à travers des mesures de coercition de type économique. C'est l'objectif politique de l'action entreprise qui situe la différence entre la sanction économique et les mesures de défense commerciale parfois confondues dans la même acception, alors que les motivations des mesures de défense commerciale sont d'ordre strictement économique (2). La contrainte économique constituant un moyen de politique étrangère, la manière dont la Communauté et ses États membres pouvaient adopter des mesures restrictives commerciales a fait l'objet pendant longtemps d'un débat entre États « dogmatiques », récusant par principe l'utilisation du cadre communautaire pour préférer la voie intergouvernementale, et États « pragmatiques » prônant l'utilisation dudit cadre pour les atouts d'uniformité d'application qu'il offrait au titre de la politique commerciale commune. Le traité sur l'Union européenne (TUE) a mis fin à cette controverse quelque peu « théologique » par l'introduction de l'article 228A CE (3) qui consolide juridiquement la pratique de compromis qui s'était progressivement développée jusque-là (4). Décidées dans le cadre intergouvernemental de la PESC, les mesures de coercition sont donc appliquées dans le cadre communautaire.

(2) Il s'agit, par exemple, de l'imposition d'un droit anti-dumping.

(3) Cette disposition (nouvel article 301 CE) stipule que « lorsqu'une position commune ou une action commune adoptées en vertu des dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la politique étrangère et de sécurité commune prévoient une action de la Communauté visant à interrompre ou à réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, prend les mesures urgentes nécessaires ». Voir aussi l'article 73G (nouvel article 60 CE) du traité instituant la Communauté européenne en ce qui concerne les mouvements de capitaux et les paiements. Pour rappel, la Communauté économique européenne (CEE) fondée en 1957 par le traité de Rome a été rebaptisée Communauté européenne (CE) par le traité de Maastricht pour tenir compte dans l'appellation des compétences communautaires non strictement économiques. Le Traité instituant la Communauté européenne (TCE) a fait l'objet d'une réécriture consolidée dans le Traité d'Amsterdam. Une nouvelle numérotation des articles est ainsi d'application depuis le 1^{er} mai 1999.

(4) Cette question est amplement traitée dans notre étude sur *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, Bruylant, collection « Organisation internationale et relations internationales », 1998, dont la présente contribution synthétise et actualise certains résultats. Il y est donc renvoyé pour une analyse politique détaillée des épisodes de sanctions économiques communautaires évoqués *supra* et *infra*, sur lesquels il est impossible de s'attarder dans les limites imparties à cet article.

Les sanctions économiques communautaires proprement dites (5) prirent leur source dans la réaction des Dix à la proclamation de l'État de siège en Pologne en 1981 (sanctions à l'égard de l'URSS) pour culminer au lendemain de l'invasion du Koweït par l'Iraq le 2 août 1990; dans l'intervalle, elles servirent également aux États membres pour exprimer leur solidarité vis-à-vis du Royaume-Uni lors de la crise des Falkland (sanctions à l'encontre de l'Argentine en 1982) ainsi que leur réprobation à l'égard de la politique d'apartheid menée par l'Afrique du Sud (1985-1986). Par la suite, les restrictions économiques feront partie de la panoplie de mesures que la Communauté et ses États membres tentèrent de mettre en œuvre pour gérer les crises issues de l'implosion de la Yougoslavie en 1991. Dans trois autres épisodes de sanctions économiques (à partir de 1992-1993, à l'égard de la Libye, de Haïti et de l'Angola, visant spécifiquement l'UNITA de Jonas Savimbi), il ne s'agira pour la Communauté que d'appliquer des mesures coercitives obligatoires décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU, sans qu'il n'y ait guère eu au préalable une initiative ou une tentative communautaire propre pour élaborer de telles sanctions. Il en sera parfois de même concernant certaines parties de l'ex-(grande)-Yougoslavie (en particulier la Serbie au sein de la République fédérale yougoslave – RFY ou, avant les Accords de Dayton, les territoires sous le contrôle des forces bosno-serbes en Bosnie), depuis la pression exercée pour forcer à la négociation de Dayton en 1995 jusqu'à celle liée à la crise du Kosovo en 1998-1999. Six ans après l'entrée en vigueur de la PESC, on pouvait d'ailleurs noter une pratique coercitive active et diversifiée dans le chef de l'Union européenne. Certaines mesures de contrainte économiques s'inscrivaient encore dans la foulée d'actions entreprises précédemment à l'égard de la Libye, de l'Iraq ou de l'Angola. D'autres mesures indiquent l'extension du champ d'intérêt politique de la PESC pour concerner temporairement les turbulences en Sierra Leone ou viser l'Indonésie confrontée à la question de l'indépendance du Timor oriental.

Si la première condition à remplir pour développer ce type de diplomatie coercitive revenait à évacuer, ou du moins à tempérer, la question « théologique » rémanente du lien ou de la séparation à opérer entre la CPE et les Communautés, le second enjeu consistait à concilier les options de politique étrangère souvent contradictoires des États membres, divisés entre « moralistes » et « réalistes », ou, plus prosaïquement, entre ceux qui avaient des intérêts économiques importants dans les pays susceptibles de faire l'objet de sanctions et ceux qui n'en avaient guère. Cette dichotomie, à géométrie

(5) Le caractère relativement générique de l'expression « sanctions économiques », appelle une clarification de ce qu'il y a véritablement lieu d'entendre par : *sanctions économiques communautaires*. Il s'agit de *mesures restrictives* aux échanges qui, pour des *raisons politiques* définies par la CPE/PESC, remettent en cause la *relation économique préexistante* entre la CE(E) et un État tiers. En outre, ces mesures sont mises en œuvre par des *instruments juridiques communautaires*. La plupart du temps, il s'agira de règlements CE(E) relevant de la politique commerciale commune (PCC).

variable selon les différentes espèces, permet souvent de comprendre les raisons pour lesquelles certaines sanctions ont été élaborées avec lenteur ou difficulté, voire sans uniformité au sein de la Communauté. Quel que soit le contexte des relations internationales, il semble qu'un facteur fréquemment déterminant pour l'imposition ou non de sanctions économiques communautaires réside dans la capacité de la CPE/PESC à dépasser en son sein les éventuels intérêts commerciaux nationaux qui s'y opposeraient. À cet égard, une petite phrase de M^{me} Thatcher, qu'elle aurait glissée à F. Mitterrand au moment de l'affaire Gordji (6), est pleine d'enseignement sur la manière dont une décision d'imposer des sanctions peut aisément se prendre au sein des Douze, aujourd'hui Quinze. S'interrogeant sur la réaction à adopter vis-à-vis de Téhéran, le Premier Ministre britannique aurait précisé au président français : « *Que pensez-vous des suites de l'adoption de la résolution du Conseil de sécurité? Si rien ne se passe, la suite logique est un embargo. Comme ni vous ni nous ne fournissons quoi que ce soit à l'Iran, nous ne serions pas gênés par un embargo sur l'Iran* » (7).

LIEN ENTRE L'EFFICACITÉ INTRINSÈQUE ET L'EFFICACITÉ POLITIQUE DES SANCTIONS ÉCONOMIQUES COMMUNAUTAIRES

La question de l'efficacité des sanctions doit être explorée, tant au niveau de l'efficacité intrinsèque des mesures (efficacité strictement économique à savoir l'aptitude des mesures à causer un dommage économique à l'État tiers visé) que de leur efficacité politique, celle qui est recherchée par le sanctionnant (en premier lieu, l'aptitude des sanctions économiques à modifier le comportement politique de l'État ayant motivé leur adoption).

Puisque la sanction se matérialise dans des mesures économiques, la finalité politique qui est poursuivie repose, au delà de la diffusion immédiate d'un signal diplomatique réprobateur, sur l'efficacité économique du moyen de pression mis en œuvre. *Prima facie*, le changement de comportement de l'État qu'on désire obtenir dépend de l'aptitude des mesures à infliger un dommage à l'économie de celui-ci. Mais, même si le changement d'attitude visé devient réalité ou si l'illicéité d'un comportement s'atténue, il serait faux de croire que ces modifications ne résultent directement que des sanctions. À ce niveau, il faut rappeler que *post hoc* ne signifie pas nécessaire-

(6) Wahid Gordji, interprète iranien employé à l'ambassade de son pays à Paris, était soupçonné par la justice française d'être impliqué dans la vague d'attentats terroristes que Paris avait subi en septembre 1986. Durant l'été 1987, il s'était réfugié à l'ambassade d'Iran à Paris et les autorités iraniennes refusaient de l'en déloger. Un bras de fer diplomatique aura alors lieu entre Paris et Téhéran (rupture des relations diplomatiques en juillet 1986) avant de se conclure en automne par la « libération » concomitante de Gordji et de deux otages français (R. Auque et J.-L. Normandin) détenus par le Hezbollah pro-iranien au Liban. Ceux-ci libérés, Gordji fut autorisé à quitter la France.

(7) Propos tenu le 29 juillet 1987, d'après J. ATTALI, *Verbatim II*, Paris, Fayard, 1995, p. 370.

ment *propter hoc*. Il serait, par ailleurs, tout autant erroné de penser que l'effet politique de la sanction économique ne serait atteint que quand un dommage économique réel aurait été créé. Indépendamment de ses résultats, l'imposition de la sanction économique constitue un acte dont l'impact politique est d'abord celui du geste joint à la parole réprobatrice. À la rigueur, celui qui pose ce geste ne se fait guère d'illusions sur les effets pratiques de la mesure adoptée.

L'efficacité intrinsèque des sanctions économiques est effectivement tributaire d'une série de paramètres sur lesquels l'État ou l'organisation qui en prend l'initiative n'a pas nécessairement de prise (8). Le préjudice économique escompté est notamment fonction de la situation plus ou moins grande d'(inter)dépendance entre les deux parties et des pourcentages d'importations et d'exportations respectifs par rapport à l'ensemble de leur commerce (plus l'inégalité est grande entre le « sanctionnant » et le « sanctionné », plus l'efficacité de la sanction est assurée). La réussite des mesures coercitives est également liée aux possibilités de contournement offertes à l'État sanctionné grâce à d'autres partenaires. Ce dernier élément est particulièrement important car il condamne quasiment d'avance des sanctions prises unilatéralement.

Il est vrai que jusqu'en 1990, l'histoire contemporaine des sanctions économiques s'apparentait à une « *histoire des mesures infructueuses* », comme l'affirmait déjà, le 11 octobre 1982, la résolution du Parlement européen (PE) adoptée à la suite de la présentation d'un rapport sur la signification et les effets des sanctions économiques (9). Qu'il s'agisse de leur finalité politique ultime ou d'effets économiques immédiats, les mesures économiques restrictives n'avaient guère de chance de constituer une pression adéquate en l'absence d'application généralisée et, surtout, de menace militaire paral-

(8) Sur un thème qui a fait couler beaucoup d'encre, cf. la synthèse à la fois bibliographique et thématique qu'opère J.-V. LOUIS dans son article « L'efficacité des moyens de pression économique », *Revue belge de droit international (R.B.D.I.)*, 1984-1985, pp. 122-142, ainsi que, par exemple, D. LEYTON-BROWN (dir.), *The Utility of International Economic Sanctions*, Londres, Sydney, Croom Helm, 1987; S. ROZEMOND (dir.), *Economische sancties*, Nederlands Instituut voor International betrekkingen « Clingendael »'s Gravenhage, 1988; P.A.G. VAN BERGELJK, « Economische sancties. Een empirisch onderzoek naar de determinanten van success en mislukking », *Maandschrift Économie*, 1989, pp. 18-33 et, plus complètement, *Economic Diplomacy, Trade and Commercial Policy : Positive and Negative Sanctions in a New World Order*, Aldershot, Elgar, 1994; sur la coercition économique en général, voir G.C. HUFBAUER, J.J. SCHOTT, K.A. ELLIOT, *Economic Sanctions Reconsidered : History and Current Policy*, Washington, Institute for International Economics, 1985, 2^e édition 1990; D. BALDWIN, *Economic Statecraft*, Princeton University Press, 1985 et M.-H. LABBÉ, *L'arme économique dans les relations internationales*, Paris, PUF, collection « Que sais-je ? », 1994.

(9) Résolution sur la signification et les effets des sanctions économiques, notamment de l'embargo commercial et du boycottage, sur les relations extérieures de la Communauté économique européenne, *J.O.C.E.*, 8 novembre 1982, n° C 292/13-15; Rapport fait au nom de la commission des relations économiques extérieures du Parlement européen par H.-J. Seeler, 8 avril 1982, Parlement européen, Documents de séance 1982-1983, PE 76.096, doc. 1-83/82. Dans le même ordre d'idées, D. BALDWIN (*op. cit.*, p. 130) note : « *According to conventional wisdom economic statecraft often 'fails'* ».

lèle crédible (10). Quant aux dommages subis par les populations civiles, ils demeuraient assez limités pour ne pas interpeller la conscience du monde. L'opinion publique internationale trouvait d'ailleurs d'autant moins de motifs de s'alarmer quand les opposants au régime visé, loin d'appeler à la levée des sanctions, exigeaient le maintien d'une pression susceptible de provoquer des changements bénéfiques dans leur pays (11). Ce n'est que consécutivement à la réactivation du rôle du Conseil de sécurité de l'ONU, intervenue durant la crise du Golfe de 1990, et à l'imposition corollaire, dans plusieurs cas, de sanctions économiques multilatérales (Iraq, Libye, RFY, Haïti, pour l'essentiel) que l'inefficacité des sanctions économiques cessera de paraître inéluctable. En effet, l'ampleur des moyens coercitifs mis en œuvre, l'étendue de leur application ainsi que leur durée, qui caractérisent la pratique internationale depuis 1990, ne permettent plus de considérer les sanctions économiques comme des mesures inexorablement infructueuses. De plus en plus fréquemment, l'imposition de sanctions économiques pénalise aussi lourdement les populations innocentes des États que la communauté internationale entend incriminer par ce biais, sans entraîner nécessairement de la part des gouvernements ciblés le changement d'attitude souhaité, ce qui prouve que même des sanctions efficaces d'un point de vue économique peuvent demeurer stériles du point de vue politique.

Mais quelle que soit leur efficacité intrinsèque, l'application de sanctions économiques par la Communauté peut aussi produire une série d'autres effets politiques sur le plan externe : entraîner d'autres États dans la voie des sanctions, voire inciter le Conseil de sécurité de l'ONU à en prendre le relais, par exemple. Par ailleurs, une politique de sanctions a beaucoup plus de portée quand elle demeure explicitement révisable voire transformable à terme en une politique de mesures positives. Ce mode de raisonnement peut aussi être affiné dans un autre sens. Supposées causer un premier dommage, les sanctions économiques ont davantage d'impact si elles laissent entendre que le préjudice aurait pu être pire et pourrait toujours le devenir. Autrement dit, la pression économique doit posséder les atouts d'un premier pas qui laisse ouvertes tant la perspective d'un retour en arrière que la possibilité d'une marche en avant. Ce serait donc la souplesse d'application des sanctions économiques qui ferait la force de l'instrument, pourvu que de surcroît il ne s'agisse pas du seul instrument susceptible d'exercer une pres-

(10) Indépendamment de toute considération sur l'impact « civil » des sanctions économiques, l'efficacité politique immédiate de celles-ci demeure d'ailleurs toujours largement tributaire de la menace de sanctions militaires que cette première étape de pression laisserait augurer. J.M.O. SHARP notait dans ce sens « *economic sanctions are not worth the paper they are written on when they are not backed by credible military sanctions* » (« Intervention in Bosnia – The case for », *The World Today*, 49(2), 1993, p. 31).

(11) Voir par exemple, les appels au maintien des sanctions économiques à l'égard de l'Afrique du Sud lancés par Nelson Mandela, même après sa libération et l'amorce de réformes fondamentales entreprises par Frederik De Klerk.

sion. Même si cela a parfois été soutenu (12), il ne semble pas en effet que les sanctions économiques puissent offrir une alternative à l'usage de la force militaire si celle-ci ne peut raisonnablement être envisagée.

Or, précisément quand il s'agit de l'UE, au-delà des moyens de pression économiques, les instruments diplomatiques de contrainte se font rares, ce qui réduit d'emblée la portée des sanctions économiques communautaires. Pour atteindre leur but, les sanctions économiques communautaires doivent remplir deux conditions minimales : être parfaitement maîtrisées par la CPE/PESC pour que celle-ci puisse en user à l'envi et sans délai, et *ne pas être* le moyen de pression le plus élevé qui soit à sa disposition, à partir du moment où un changement précis de comportement de la part de l'État incriminé est visé.

En effet, si l'objectif de la sanction n'est guère défini, il peut se confondre avec le seul fait de sanctionner. Pour prendre une analogie anthropomorphique, l'action coercitive s'apparenterait alors, *mutatis mutandis*, à une peine infligée à un prévenu dont on n'espère même pas l'amendement de la conduite, mais qu'il faut bien sanctionner. Les mesures restrictives prises à l'égard de l'URSS après les événements de Pologne correspondent à ce schéma. On ne percevait pas clairement le changement d'attitude que les Dix attendaient de l'URSS. En pareille hypothèse, seul le contenu de la sanction importe pour indiquer la nature de la « réprimande ». *In casu*, il était dérisoire, à la fois en raison d'intérêts économiques propres aux États membres, d'une conviction qu'ils partageaient sur l'inefficacité inexorable de toute tentative de pression économique sur l'Union soviétique et de leur volonté d'équilibre entre les deux superpuissances de l'époque.

Cette fonction punitive première, mais pas nécessairement unique comme elle l'était vis-à-vis de l'URSS, caractérise aussi tous les autres cas de sanctions économiques communautaires. Elle présente le mérite pour la CPE/PESC de la faire échapper à une certaine forme d'hypocrisie diplomatique qui trop souvent condamne un comportement sans le sanctionner concrètement, pour se contenter de « *fâcheries enrubannées* », de « *réprimandes pleurant le madrigal* » ou de « *caressantes inflexions* » des voix officielles prononçant condamnation, selon les termes sarcastiques utilisés par F. Mitterrand quand il n'était pas encore au pouvoir (13). En ce sens, un atout des sanc-

(12) En 1979, J. BARBER s'interrogeait sur l'instrument politique que représentaient les sanctions économiques et notait : « *The relationship between sanctions and the use of force is fraught with ambiguity. Whilst some advocates see them as an alternative to force, there is a contrary view that sanctions can only be effective when force is available and ready to be used* » (« Economic Sanctions as a Policy Instrument », *International Affairs*, 1979, p. 367). La pratique plus récente inciterait toutefois à trancher la controverse en considérant que les sanctions économiques ne peuvent être un substitut efficace à l'usage de la force que quand le recours à celle-ci constitue une menace tangible. Voir aussi, dans ce sens, l'avis de J.M.O. SHARP, cité, *supra*.

(13) C'était pour critiquer l'attitude tiède de la France à l'égard de l'URSS après l'invasion de l'Afghanistan que le futur président français usait de cette ironie grinçante, le 19 mai 1980. Cité par H. VÉDRINE, *Les mondes de François Mitterrand. À l'Élysée 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996, p. 107.

tions économiques est de donner l'impression de faire quelque chose (14) en répondant éventuellement à une attente des opinions publiques, indépendamment du résultat de l'action entreprise. Mais pour réellement influencer l'État tiers, il faut au minimum remplir les deux conditions énoncées ci-dessus : pouvoir jouer sans entrave sur l'étendue de l'instrument économique sans qu'il constitue dans le chef de celui qui en use l'ultime moyen de pression.

Dans les trois premiers cas de sanctions communautaires (URSS, Argentine, Afrique du Sud), il n'était à l'évidence pas possible pour la CPE de rencontrer cette exigence. Les sanctions économiques communautaires étaient un instrument mal maîtrisé par la CPE. Au sein des États membres, la forme communautaire des mesures restait contestée tandis que leur contenu voire leur pertinence n'y faisait guère l'unanimité, ce qui allongeait inévitablement le temps de réaction de la Communauté et altérait la force de persuasion de celle-ci. De surcroît, après avoir été imposée, la pression économique apparaissait comme le stade ultime de l'action de la CPE. Pour diverses raisons (internes et externes), les sanctions économiques communautaires ne pouvaient ni être étendues au niveau de l'ONU, ni laisser augurer une action européenne de contrainte utilisant d'autres moyens. En conséquence, seule la fonction punitive était remplie. Symbolique dans le cas évoqué de l'URSS, elle exprimait aussi une solidarité communautaire dans la crise des Falkland tandis que les mesures restrictives décidées à l'égard de l'Afrique du Sud étaient surtout destinées à satisfaire minimalement les attentes de l'opinion publique européenne.

La réaction des Douze à la crise du Golfe et à la désintégration yougoslave témoignait d'une évolution. Le changement tenait dans le fait que les sanctions économiques communautaires étaient devenues un instrument beaucoup mieux maîtrisé par la CPE. Décidées sans retard et relayées avec succès au niveau de l'ONU, les sanctions économiques instaurées à l'encontre de l'Iraq avaient, théoriquement, tous les atouts pour être efficaces. Graduellement renforcées, les mesures économiques étaient elles-mêmes le premier élément d'une action de contrainte n'excluant pas l'usage de la force militaire. Malgré la réunion de ces conditions propices, la coercition économique internationale fut insuffisante pour obtenir un retrait irakien du Koweït parce que le régime visé n'était, en apparence, pas disposé à comprendre un langage autre que celui de la force militaire effectivement mise

(14) Dès 1967, J. GALTUNG notait cette vertu « expressive » des sanctions économiques : « ... even if the direct and intended consequences of sanctions are unlikely to obtain, there may be other effects. (...) there is, for example, the punishment aspect (...). There is the value of at least doing something, of having the illusion of being instrumental, of being busy in time of crisis. When military action is impossible for one reason or another, and when doing nothing is seen as tantamount to complicity, then something has to be done to express morality, something that at least serves as a clear signal to everyone that what the receiving had done is disapproved of. If the sanctions do not serve instrumental purposes they can at least have expressive functions ». (« On the Effect of International Economic Sanctions. With Examples from the Case of Rhodesia », *World Politics*, 1966-1967, vol. XIX, pp. 411-412).

en œuvre. En pareille hypothèse, en effet, l'efficacité des sanctions économiques dépend de leur aptitude à signifier sans ambages à l'État incriminé que la menace d'un recours à la force armée que préfigure la contrainte économique n'est pas aléatoire. Durant la crise du Golfe, tout indiquait que l'affrontement militaire était possible. Mais l'Iraq n'était pas persuadé qu'il avait intérêt à l'éviter ... Face à une attitude irrationnelle de ce genre, les sanctions économiques les plus élaborées resteront toujours insuffisantes. On touche là à la limite extrême des capacités de ce moyen de politique étrangère.

Souvent comparées, la crise du Golfe et la crise yougoslave étaient cependant bien différentes et la réaction européenne itou. En 1991, les Douze entendaient gérer l'éclatement yougoslave par une médiation diplomatique dont l'ambition était de rétablir les conditions de coexistence pacifique entre les composantes en conflit de la Fédération yougoslave. Dans ce cadre, la contrainte économique ne participait pas d'un objectif aussi simple que lors de la crise du Golfe et elle n'avait aucun sens à être d'emblée globale. Au contraire, mobilisées initialement à petites doses ou présentées comme des menaces réversibles, les mesures économiques coercitives servaient d'aiguillon pour indiquer aux protagonistes du conflit l'intérêt qu'ils avaient à coopérer afin de continuer à bénéficier des relations économiques étroites les unissant à la Communauté. Les instruments économiques communautaires ne présenteraient un caractère clairement punitif que lorsqu'il s'avéra que la pression exercée par ce biais ne suffisait pas et qu'il convenait de diriger les sanctions vers la partie rétive à une solution pacifique. D'où l'instauration sélective des mesures coercitives communautaires. Celles-ci avaient été utilisées avec beaucoup de subtilité par les Douze. Dans un premier temps, on peut même considérer qu'elles contribuèrent à pacifier la Slovaquie. Et si, par la suite, la contrainte économique ou son spectre furent incapables d'arrêter les combats en Croatie, c'était parce que d'autres moyens ne purent être adjoints aux mesures économiques : l'envoi d'une force militaire d'interposition européenne, principalement, mais aussi l'extension de la pression au niveau de l'ONU. L'enseignement que les Douze devaient tirer de la première phase du conflit yougoslave devint alors obvie : la crise révélait autant les limites des sanctions économiques communautaires (nécessité d'organiser la pression au niveau multilatéral) que celles des sanctions économiques en général (nécessité d'envisager d'autres moyens de pression n'excluant pas d'emblée l'instrument militaire). Le déclenchement des hostilités en Bosnie-Herzégovine confirma ce dernier point : même organisée au niveau le plus universel de l'ONU, la pression économique mit du temps à produire un résultat pour ne devenir décisive que quand l'ensemble des belligérants purent être enserrés dans les mailles d'un tissu de pressions diplomatiques assorties d'un usage ponctuel de la force militaire. Quant aux restrictions économiques décidées à l'égard de Belgrade, même après le début

des frappes de l'OTAN lors de la crise du Kosovo, elles vinrent démontrer paradoxalement que si les sanctions économiques ont toujours plus de poids en se présentant comme le prélude plutôt que le substitut à l'usage de la force militaire, elles demeurent encore utiles après le déclenchement d'opérations militaires sélectives.

Trois cas (Libye, Haïti, Angola) ne présentent qu'un intérêt mineur du point de vue de l'UE, puisqu'il s'agit de sanctions économiques « passives », dès le départ, au sens où, après avoir été déterminées par le Conseil de sécurité de l'ONU, elles ont simplement été appliquées de manière uniforme au sein de la Communauté. Cela étant, les mesures coercitives internationales décidées d'emblée au niveau le plus opérationnel présentent certes une fonction punitive très significative (celle de l'ensemble de la « communauté internationale »), mais elles confirment aussi les critères énoncés précédemment concernant l'efficacité politique de la contrainte économique. Si les résultats furent partiels dans le cas de la Libye, c'était évidemment parce que les mesures restrictives n'étaient ni globales, ni susceptibles d'être accentuées par d'autres moyens. Quant aux sanctions économiques ayant frappé Haïti, elles ne furent probantes que lorsque la menace d'une intervention militaire extérieure devint imminente. À elle seule la pression économique n'avait pas été à même de forcer au retrait la junte de Port-au-Prince. Enfin, les mesures prises à l'égard de l'UNITA présentaient d'abord l'originalité de ne peser que sur une faction d'un conflit interne dont l'ONU voulait la résolution. Pour ce faire, le Conseil de sécurité adopta une politique graduellement plus coercitive qui ramena les protagonistes de l'affrontement angolais à la négociation. À cet égard, c'était moins les mesures décidées que celles dont l'UNITA était menacée en sus qui, à un moment donné, firent rentrer dans le rang l'organisation de J. Savimbi, sans empêcher le processus de paix et de démocratisation de l'Angola de demeurer fragile. L'objectif des mesures n'était cependant pas la réussite du processus mais la relance de ce dernier, finalité qu'on a pu considérer comme accomplie pendant un certain temps.

Enfin, il est difficile d'affirmer que les sanctions économiques communautaires ont pu, à elles seules, ramener une fragile démocratie en Sierra Leone, ou tempérer l'attitude intransigeante de l'Indonésie sur la question de Timor, mais elles ont certainement été un élément de la pression internationale y ayant contribué.

UNE EFFICACITÉ POLITIQUE À APPRÉCIER SELON DIFFÉRENTS TYPES D'OBJECTIFS

Si les sanctions économiques communautaires n'ont, dans une large mesure, pas pu rencontrer l'objectif « primaire » (le changement d'attitude de l'État visé par la pression) en vue duquel elles avaient été imposées, il faut néanmoins poursuivre l'analyse en s'interrogeant sur la manière dont

la pratique de la contrainte économique communautaire a pu contribuer à satisfaire d'autres objectifs, « secondaire » ou « tertiaire ». Par objectif secondaire, il y a lieu d'entendre la finalité poursuivie par le « sanctionnant » vis-à-vis de lui-même, *in casu* la démonstration d'une volonté et d'une capacité d'agir en commun des États membres de la Communauté. Quant à l'objectif tertiaire, il ne fait plus tellement référence au but poursuivi par le « sanctionnant » vis-à-vis du « sanctionné » direct, mais au signal que l'action coercitive entend produire dans le système international en général (15). En l'occurrence, les sanctions économiques communautaires étaient un biais par lequel la CE pouvait asseoir sa qualité d'acteur politique international et signifier *erga omnes* certains principes de politique étrangère défendus par la CPE/PESC. Après avoir passé en revue l'expression diverse de ces principes, on reviendra plus spécifiquement sur les effets secondaires de la coercition économique.

Le signal international émis par les sanctions économiques communautaires

Les sanctions économiques communautaires décidées à l'encontre de l'URSS avaient d'abord été déterminées par le contexte général d'affrontement Est-Ouest de l'époque qui imposait une réaction aux événements de Pologne de la part de l'Occident, et de la Communauté en particulier, mais cette réaction était tempérée par l'intérêt des États membres à se positionner différemment par rapport aux États-Unis sur ce dossier, à se présenter comme des alliés de Washington mais non comme ses affidés dociles. D'où le refus de toute sanction économique « dictée » par la Maison Blanche (16). Par ailleurs, l'action européenne avait aussi pour but de stigmatiser toute forme d'application de la doctrine de la souveraineté limitée qui aurait encore pu sévir à l'Est à l'époque.

Dans la crise des Malovines, la solidarité communautaire à l'égard du Royaume-Uni se nourrissait de la défense du principe du règlement pacifique des différends proscrivant l'usage de la force dans les relations entre États. *Mutatis mutandis*, les mesures coercitives décidées en 1999 à l'égard de l'Indonésie entendait rappeler le même principe.

(15) Cette distinction entre trois catégories d'objectifs liés aux sanctions économiques en général (*primary, secondary and tertiary objectives*) a été mise en exergue par J. BARBER, *op. cit.*, p. 370.

(16) Les mesures unilatérales prises par les États-Unis en 1995-1996 à l'encontre de ces États et leur volonté d'étendre ces sanctions au-delà de leurs frontières (lois Helms-Burton en ce qui concerne Cuba et d'Amato-Kennedy à propos de l'Iran et de la Libye) entraîneront une attitude de rejet de la part de l'Union européenne qui ne sera pas sans rappeler les péripéties liées à l'affaire du gazoduc euro-sibérien de 1982. À l'époque en effet, certains États européens n'avaient nullement l'intention de suspendre leur participation à la construction d'un gazoduc euro-sibérien. Durant toute l'année 1982, un litige très tendu les opposerait alors à ce propos aux États-Unis, en particulier quand le gouvernement américain décida d'étendre au matériel fabriqué sous licence américaine en dehors des États-Unis les interdictions d'exportation applicables sur le territoire américain.

À l'égard de l'Afrique du Sud, les sanctions économiques communautaires répondaient au premier chef à la nécessité d'assortir de mesures concrètes la condamnation répétée de l'apartheid. La page de l'apartheid tournée, tout se passa alors comme si l'Union européenne se libérait de certains carcans qu'elle s'était imposés, *volens nolens* : elle pouvait désormais s'aventurer sur le terrain africain sans essuyer rituellement le reproche de ne pas condamner assez sévèrement le régime de Pretoria. Le mouvement allait de pair avec une application plus attentive de la conditionnalité politique présente dans la Convention de Lomé. Dès lors, la diplomatie coercitive de la PESC pourra stigmatiser sans inhibitions certains régimes interrompant des processus de transition démocratique comme la Sierra Leone en 1997.

La crise du Golfe se situait pour sa part à un tournant. Les sanctions économiques communautaires décidées par la CPE, autant pour défendre le principe de l'interdiction du recours à la force que pour préserver des intérêts communs, reçurent un écho favorable du système international en mutation au sein duquel le Conseil de sécurité de l'ONU ne souffrait plus de la paralysie caractéristique de la bipolarité.

Quant à l'engagement des Douze en Yougoslavie, il correspondait d'abord à un vide laissé par le système international en mutation. La CPE s'attacha initialement à combler ce vide au nom d'une géopolitique de la proximité et d'une certaine idée de la politique étrangère commune d'une Union européenne en construction. Dans cette ambitieuse entreprise, la contrainte économique communautaire était ravalée au rang d'instrument diplomatique secondaire. Dès lors, les moyens de pression économiques étaient assez faciles à mobiliser par les Douze malgré les divergences qui les traversaient sur les conséquences politiques à tirer de la désintégration yougoslave. Néanmoins, le relais escompté de l'ONU ne put être immédiat puisqu'il fallut attendre l'éclatement du conflit bosniaque pour qu'un consensus régnât au Conseil de sécurité concernant l'opportunité de prendre des sanctions économiques à l'égard de la RFY. À partir de là, la Communauté verra sa politique économique coercitive presque entièrement façonnée par l'organisation universelle. Et quand le Conseil de sécurité de l'ONU est à l'origine des mesures restrictives, leur application communautaire ne correspond qu'au respect d'une obligation internationale des États membres. Dans cette hypothèse, l'intérêt de l'UE n'est initialement défendu que par la France et le Royaume-Uni. Mais par le biais du Conseil de sécurité, des sanctions économiques, plutôt que de n'être que communautaires peuvent devenir d'emblée internationales, ce qui peut constituer un atout comme l'atteste le cas des mesures prises à l'encontre de la Libye. À l'égard de Haïti et de l'Angola, les Douze, puis les Quinze, n'ont, en revanche, rien fait d'autre que de suivre un mouvement auquel ils n'avaient pas donné l'impulsion décisive.

L'effet des sanctions économiques communautaires sur le profil de la CPE/PESC

Dans le cadre de la CPE/PESC, la pratique des sanctions économiques communautaires a avant tout contribué à forger définitivement un lien entre des matières communautaires et un processus intergouvernemental parallèle, rendant ainsi plus cohérente l'action externe des Douze. Cette évolution, entérinée par le TUE, n'est plus susceptible d'être remise en cause. En outre, la contrainte économique, mise au service de la CPE/PESC, a pu progressivement affermir aux yeux des Douze l'utilité de l'instrument économique comme moyen de politique étrangère, au-delà de l'usage punitif de ce dernier. Générée initialement par des mesures coercitives, une forme de conditionnalité politique des relations économiques extérieures de la CE s'est développée pour s'incarner aussi dans des mesures positives ou préventives. Dans la même optique, le débat ouvert à propos de l'imposition de sanctions économiques dans un cas précis lors de la guerre Iran-Iraq fut à l'origine du développement progressif d'une réglementation du contrôle de l'exportation des biens dits à double usage, applicables à tous les États tiers selon des critères identiques. Cela étant, les lignes qui suivent visent à identifier cinq « effets » secondaires de la pratique des sanctions économiques communautaires.

Un apport doublement substantiel à la CPE/PESC

À l'égard de la CPE/PESC proprement dite, les sanctions économiques communautaires ont rempli deux fonctions spécifiques. Elles ont d'abord donné de la « substance » à une coopération politique limitée, au départ, à de la diplomatie verbale. Dès lors que la fonction initiale de la CPE paraissait assurée, à savoir sa capacité de réduire les divergences entre États membres pour leur permettre à maintes occasions de *parler* d'une seule voix sur la scène internationale, les sanctions économiques communautaires sont apparues comme un moyen complémentaire, permettant aux États membres d'*agir* ensemble. De surcroît, la pratique des sanctions économiques communautaires est parvenue à démentir l'affirmation selon laquelle toute décision de la CPE ne saurait représenter que le plus petit commun dénominateur des positions nationales. Pendant longtemps, en effet, une des principales critiques adressées à la CPE consistait à déplorer qu'il s'agît en quelque sorte d'un processus s'apparentant à un charroi progressant à l'allure du plus lent de ces véhicules. Si tel avait véritablement été le cas, aucune sanction n'aurait été prise à l'égard de l'URSS en 1982 du fait de l'opposition résolue de la Grèce tandis que, après un mois, les mesures coercitives arrêtées à l'encontre de l'Argentine n'auraient pu être renouvelées en raison des réticences italiennes et irlandaises. Et si l'esprit, autant que la pression, « communautaire » n'avait pas œuvré, il aurait été impossible aux Douze d'aboutir à un consensus pour adopter des mesures restrictives à

l'égard de l'Afrique du Sud (réticences britanniques, voire allemandes) ou de l'(ex)-Yougoslavie (réticences grecques).

Un prélude à l'intégration différenciée ?

Si la pratique des sanctions économiques communautaires démontre la capacité des États membres à dépasser des divergences affichées pour développer une action « commune », dans certains cas, le prix à payer fut celui de l'introduction d'une différenciation entre États membres. Longtemps avant que ne s'ouvre le débat sur l'intégration différenciée, la flexibilité et la coopération renforcée entre certains États membres dans des domaines précis, la CPE avait ouvert la voie de formules originales permettant à certains États membres de se mettre sur la touche sans empêcher les autres d'aller ensemble de l'avant. À cet égard, l'ingénierie juridique mise en œuvre pour exempter la Grèce des mesures restrictives adoptées à l'égard de l'URSS fut assurément la formule la plus élaborée (17). Quant au retrait de l'Italie et de l'Irlande des sanctions édictées à l'égard de l'Argentine, il put s'appuyer sur la latitude d'interprétation que permettait le traité CEE. Il est d'ailleurs certain que, techniquement et théoriquement, les sanctions économiques constituent un domaine à propos duquel l'abstention « positive » (s'abstenir sans interdire ni entraver l'action de ses partenaires) paraît assez aisée (18). Il suffit que l'État qui ne désire pas participer aux sanctions décidées par une majorité de ses pairs s'assure simplement que les produits qu'il importerait en provenance de l'État visé par les mesures coercitives ne puissent être réexportés à partir de son territoire vers les autres États membres du fait de leur mise en libre pratique. Même dans l'état actuel des traités communautaires, la mise en œuvre d'une telle flexibilité paraît possible, pour peu que les sanctions économiques n'aient pas été décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU, auquel cas leur application ne pourrait souffrir aucune exception. À un moment donné, la question a pu se poser de savoir si l'Union européenne adopterait encore beaucoup de sanctions économiques de manière autonome. En effet, puisque l'instance universelle était redevenue capable *de facto* de recourir à la contrainte économique, toute mesure coercitive prise au seul niveau de l'Union européenne semblait

(17) Dans un règlement parallèle à celui prévoyant les réductions d'importations communautaires, la Grèce était dispensée d'appliquer les mesures commerciales restrictives au prétendu motif de son adhésion récente au marché commun qui ne permettrait pas encore à sa structure économique-commerciale de supporter un bouleversement de ses échanges avec l'URSS. Personne n'avait cependant été dupe du caractère politique de l'opposition grecque maquillée en termes économiques.

(18) L'idée d'une abstention « positive » ou « constructive » ne fera son apparition que dans le contexte de la Conférence intergouvernementale de 1996 menant au traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997. Elle a été formalisée dans le nouvel article 23 du TUE qui indique désormais que si les décisions relatives à la PESC demeurent prises par le Conseil à l'unanimité, les « abstentions des membres présents ou représentés n'empêchent pas l'adoption de ces décisions ». En pareil cas, le membre qui s'abstient lors d'un vote n'est pas tenu d'appliquer la décision adoptée, mais « il accepte que celle-ci engage l'Union. Dans un esprit de solidarité mutuelle, l'État membre concerné s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision et d'y faire obstacle et les autres membres respectent cette position ».

moins percutante, sans toutefois être exclue. Il suffisait en effet d'imaginer un retour de la pratique du veto au Conseil de sécurité, un simple désaccord ponctuel en son sein ou un désintérêt pour une région auquel l'UE porte toute son attention (certains régions d'Afrique notamment), une volonté de l'UE de sanctionner un membre permanent (Chine, Russie), la nécessité de défendre d'emblée des intérêts jugés vitaux ou de répondre à une agression subie par un État membre (épisode du type de celui de la crise des Falkland), voire l'intervention de la PESC pour gérer une crise aux portes de l'Union européenne dont le reste de la communauté internationale ne se préoccupe guère (épisode similaire à l'implosion yougoslave). Dans ces hypothèses, le recours aux sanctions économiques communautaires a pu encore faire partie de la panoplie des moyens dont la PESC se sert pour atteindre ses objectifs. La reprise de la guerre en Tchétchénie en cette fin d'année 1999 confirme même la pertinence d'une de ces hypothèses particulières.

Le surcroît d'efficacité de la voie communautaire

L'exécution communautaire et non nationale des sanctions économiques décidées dans le cadre de la CPE/PESC a garanti une uniformité d'application des mesures mais elle permettra aussi, à partir de 1982, d'asseoir l'efficacité intrinsèque des restrictions économiques. Celle-là était encore renforcée quand la mise en œuvre communautaire des mesures pouvait intervenir dans de brefs délais, ce qui sera progressivement le cas (19). Cette situation contrastait avec l'épisode des sanctions à l'égard de l'Iran décidées laborieusement en 1980 et exécutées avec certaines disparités au sein de chaque État membre. En effet, il avait bien fallu constater à cette occasion que les lenteurs caractérisant l'action des Dix avaient eu un singulier résultat. Anticipant largement des mesures de rétorsion qui se faisaient attendre, les opérateurs économiques avaient pu intensifier à l'envi les échanges entre l'Iran et la CEE au début de l'année 1980, au point qu'à la fin de celle-ci le volume des relations économiques CEE-Iran était plus important que celui de l'année 1979, malgré les restrictions arrêtées par la CPE en mai 1980 en raison de la prise d'otages à l'ambassade américaine de Téhéran. Ce constat fut précisément à la base du rapport Seeler (20) sur la signification et les effets des sanctions économiques, notamment de l'embargo commercial et du boycottage, sur les relations extérieures de la CEE (21). Cette étude, achevée à

(19) La voie communautaire permet aussi d'éviter au sein des États membres toute partie de « poker menteur » qui selon H. VÉDRINE (*op. cit.*, p. 738) a souvent lieu lors des concertations interétatiques relatives à l'imposition de sanctions économiques.

(20) Rapport de la commission des relations économiques extérieures du PE, cité.

(21) Voir à ce propos, le débat au PE, tenu le 16 septembre 1982 (*J.O.C.E.*, Annexe 1-288, pp. 288-294) à l'entame duquel le rapporteur H.-J. SEELER précisa que « le motif qui a poussé la commission des relations économiques extérieures à rédiger ce rapport et à le présenter au Parlement, ce sont les sanctions prises en 1980 par les États-Unis et la CEE contre l'Iran. La commission s'est enquis au printemps 1981 des effets de ces sanctions et a constaté que le volume des échanges n'avait pas diminué, mais que, dans une certaine mesure, il s'était considérablement accru. Même les échanges détournés, notamment par l'intermédiaire d'autres États riverains du

l'automne 1982, se concluait d'ailleurs par une forte réticence à propos de l'usage des sanctions économiques par la CE, sauf à les envisager comme une arme de dernier recours, complémentaire à d'autres formes d'action ; en outre, un grand scepticisme y transparaissait concernant l'efficacité intrinsèque de ces dernières, en général. L'avenir tempérerait toutefois le pessimisme exprimé à l'époque.

Une application du principe de subsidiarité et une illustration du concept de « Politics of Scale »

L'option communautaire choisie pour l'application des sanctions économiques arrêtées par la CPE/PESC est également une intéressante illustration de la mise en œuvre implicite du principe de subsidiarité dans un cas précis. Ce principe doit ici davantage être entendu au sens d'une notion de philosophie politique, selon laquelle le principe de subsidiarité « énonce un 'mode d'emploi' des attributions de l'autorité en général et de l'autorité politique en particulier » (22), qu'au sens de l'énoncé particulier qui sera inscrit à l'article 3B (nouvel article 5) de traité CE (23). Sans entrer dans le détail d'une analyse menée de manière approfondie par ailleurs (24), il est cependant utile de rappeler que, de manière générique, le principe de subsidiarité peut se définir comme une règle de bon sens en vertu de laquelle les problèmes doivent être réglés au niveau le plus adéquat. Et pour déterminer plus précisément ce niveau idoine, le principe de subsidiarité s'apparente à un creuset unificateur d'une idée négative et d'une idée positive. Dans une première acception, le principe de subsidiarité postule en effet une obligation pour les collectivités supérieures les plus larges de ne pas intervenir là où les initiatives des entités inférieures, plus étroites, se suffisent par elles-mêmes. Ce premier sens fait souvent dire que le principe de subsidiarité est avant tout un principe de proximité du pouvoir en vertu duquel les décisions doivent être prises le plus près possible du citoyen. C'est exact, mais sans être complet, car cette définition n'épuise pas toute la signification du principe de subsidiarité. En effet, dans le même temps où elle impose la non-ingérence du pouvoir, la subsidiarité tempère ce devoir de réserve par une autre obligation, une obligation d'intervention quand une insuffisance est avérée, un devoir pour une instance supérieure d'intervenir là où seule son action est à même de régler efficacement un problème. Susceptible tantôt de limiter le

Golfe persique, avaient pris des proportions nettement plus fortes. C'est ce qui a conduit la commission des relations économiques extérieures à étudier tout le régime des sanctions dans un rapport d'initiative ».

(22) C. MILLON-DELSOL, *L'État subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'État : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris, P.U.F., 1992, p. 9.

(23) Voir le paragraphe 2 de l'article 3B (nouvel article 5) CE : « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions et des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ».

(24) Voir notre étude : « Subsidiarité : le poids d'un mot face à la signification d'un principe », in F. MAS-SART (dir.), *L'Europe prédite. La signification des mots*, Louvain-la-Neuve, Académia, 1994, pp. 43-65.

pouvoir, tantôt de le fonder, le principe de subsidiarité est en réalité un principe d'équilibre entre l'intervention et la non-ingérence des autorités les unes par rapport aux autres en fonction d'un objectif à atteindre. *In casu*, la finalité étant la recherche d'une uniformité d'exécution de mesures pour les rendre plus efficaces, le « bon sens », autrement dit l'application bien comprise du principe de subsidiarité, recommandait de passer par la voie communautaire. La plupart des normes communautaires mettant en œuvre les sanctions économiques décidées par la CPE précisent d'ailleurs dans l'un ou l'autre considérant que cette manière de procéder est le fruit d'un choix délibéré des États membres, qui les a fait convenir d'utiliser un instrument communautaire afin d'assurer une mise en œuvre unifiée dans la Communauté des mesures décidées. Quant à la codification de cette pratique entérinant la distinction entre la prise de décision intergouvernementale des sanctions économiques et son exécution communautaire (article 228A CE, 301 nouveau), elle correspond à l'esprit général de subsidiarité dans lequel l'Union européenne a été créée et est appelée à évoluer (25) depuis l'inscription du principe dans le Traité de Maastricht. C'est bien en raison des dimensions et des effets de l'action envisagée que le niveau communautaire est préféré.

La consolidation de la pratique des sanctions économiques dans le TUE représente peut-être aussi la structuration juridique de ce qui était apparu au fil du temps comme une forme accomplie de « *politique d'échelle* » (*politics of scale*), telle que R. Ginsberg la définit. Pour l'auteur américain, en effet, les actions de politique étrangère de la CE peuvent s'expliquer par le fait que l'action collective engendre un rendement supérieur aux actions individuelles des États membres (26). En réalité, le concept de « *politique d'échelle* » inventé par R. Ginsberg n'est pas très éloigné de la notion de subsidiarité perçue dans son aspect positif. Si l'action de politique étrangère devient collective et, partant, sa mise en œuvre uniforme, c'est parce que les États membres considèrent cette manière de procéder comme la plus adéquate. À cette adéquation s'ajoute un rendement supérieur de l'action communautaire, idée que contient également le principe de subsidiarité. En effet, il faut ici rappeler que le terme « *subsidiarité* » est issu de l'adjectif « *subsidiare* » formé à partir du substantif latin « *subsidium* ». Celui-ci signifie la réserve, le secours, l'aide, l'assistance. De cette racine se dégage une première idée, celle de l'assistance en cas de nécessité, de la réserve qu'on mobi-

(25) Voir l'article B (nouvel article 2) du TUE qui énonce les objectifs de l'Union européenne et déclare que ceux-ci sont atteints « conformément aux dispositions du présent traité, dans les conditions et selon les rythmes qui y sont prévus, dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3B (nouvel article 5) du traité instituant la Communauté européenne ».

(26) R. GINSBERG (*Foreign Policy Actions of the European Community. The Politics of Scale*, Boulder (Co), Lynne Rienner Publishers, 1989, p. 3) introduit comme suit son concept de « *politique d'échelle* » : « *Politics of scale refers to the benefits of collective over unilateral action in the conduct of civilian foreign policy. Politics of scale enables members to conduct joint foreign policy actions at lower costs and risks than when they act on their own. Members generally perceive that they carry more weight in certain areas when they act together as a bloc than when they act separately* ». C'est nous qui soulignons.

lise en cas de besoin, autrement dit une idée de secours accessoire, d'aide qui ne se déploie qu'en second lieu ou de renfort qui ne vient qu'à l'appui d'une chose plus importante. Le terme « *subsidaire* », et partant celui de « *subsidiarité* », ne s'épuise toutefois pas dans les notions d'accessoriété ou de secondarité, il implique aussi l'idée d'une supplétivité entendue au sens d'un supplément, d'un complément. En effet, cette supplétivité ne doit pas s'envisager comme la suppléance d'un absent, la substitution à un principal, une aide qui finalement pourrait être excessive ou superflue, mais bien comme un supplément, un complément, un renfort en cas d'insuffisance du principal.

Il s'avère donc que la pratique des sanctions économiques communautaires a été à même d'affermir le processus de CPE/PESC en lui donnant à la fois un supplément de chair (des mesures tangibles à l'appui de déclarations *per se* platoniques) et un supplément d'âme (l'apparition, au-delà du réflexe de coordination, d'un souci de coopération transcendant les clivages nationaux pour aboutir à un résultat concret). De surcroît, cette pratique a également contribué à renforcer le processus global d'intégration européenne. On peut effectivement considérer que la pratique des sanctions économiques communautaires a eu pour résultat d'accroître l'acquis « politique » de l'intégration européenne, qui parallèlement aux traités et à l'acquis communautaires requiert un engagement de la part des États désireux d'adhérer aux Communautés.

Un acquis politique contre le neutralisme

L'utilisation régulière de sanctions économiques par la CE était susceptible, à la fin des années quatre-vingt, de déranger les États traditionnellement attachés à la neutralité sur la scène internationale, qui songeaient néanmoins à participer à l'intégration européenne. Et, à la limite, l'incapacité supposée d'États neutres à se rallier à une politique de sanctions économiques décidées de manière autonome par la CPE pouvait constituer un obstacle à leur adhésion. Avant la fin de la guerre froide, la neutralité pouvait en effet être conçue, en temps de paix, comme induisant non seulement un comportement politique et militaire déterminé, mais aussi l'entretien de relations économiques extérieures détachées de toute considération politique, sauf à appliquer une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU (27).

(27) Voir par exemple, G. LYSÉN, « Some Views on Neutrality and Membership of the European Communities : The Case of Sweden », *Common Market Law Review*, 1992, pp. 229-255, qui, malgré les bouleversements des années 1989-1991, constate encore (p. 248) que « *by an EEC trade boycott a neutral State will discriminate between belligerent parties, either between a fellow member at war and non-member or between belligerent non-members* », pour conclure (pp. 253-254) qu'un État membre de la CE est « *unable to carry out a foreign trade policy of its own meeting the demands of neutrality (...). A pure military involvement is thus not necessary to impair the status of neutrality. Accordingly a neutral member State does not have the freedom of action to meet the required duties of neutrality and EC membership is incompatible with the status of neutrality* ».

C'est dans cette optique qu'il fallait interpréter l'opinion émise par M. Eyskens en 1989 à propos d'une éventuelle adhésion de l'Autriche aux Communautés (28). Le ministre belge des Affaires étrangères de l'époque prétendait ainsi s'opposer à l'entrée dans la Communauté d'une Autriche qui resterait strictement neutre, puisque pareil élargissement comportait le risque pour les Douze d'être inhibés sur la scène internationale et de ne plus pouvoir témoigner leur solidarité à l'égard d'un État membre, comme lors du conflit des Falkland que M. Eyskens se plaisait à rappeler à cette occasion pour l'ériger en paradigme. Si cette prise de position avait provoqué un certain émoi à Vienne, en mettant en exergue de manière abrupte l'incompatibilité de la neutralité avec l'acquis politique du processus d'intégration européenne, l'évolution soudaine de l'ordre européen et international allait cependant rapidement aplanir les difficultés à cet égard. Après 1991, tant les États neutres que les Douze conviendront que le sens à donner à la neutralité dans l'après-guerre froide n'empêchait nullement une participation active à la PESC. Le chapitre relatif au deuxième pilier du TUE ne fut d'ailleurs pas le plus ardu à régler lors des négociations d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède (29). L'évolution du contexte international avait ainsi rendu obsolète la question précise de la compatibilité des sanctions économiques communautaires avec la neutralité, qui avait été amplement débattue en Autriche dans la seconde moitié des années quatre-vingt.

CONCLUSION

La pression exercée par le biais de sanctions économiques dans les relations internationales, il faut le rappeler, n'est que celle d'un signal politique difficilement susceptible *per se* d'atteindre le but premier qu'il est censé sous-tendre. Les sanctions économiques communautaires à l'égard d'États tiers confirment les résultats politiques limités de pareil instrument. À chaque reprise néanmoins, une certaine utilité de la pression économique peut être dégagée : symbolique de la sanction, effet partiel ou complémentaire des moyens économiques dans l'action coercitive plus générale, pour l'essentiel. Il est donc permis de conclure que l'efficacité politique des sanctions économiques communautaires est aussi celle de moyens de pression rarement aptes *per se* à atteindre des objectifs de politique étrangère. Ces mesures n'en demeurent pas moins souvent utiles pour compléter d'autres formes d'action au service des mêmes finalités politiques. Insuffisantes pour désamorcer des crises auxquelles il faut réagir dans l'immédiat, les sanctions économiques peuvent toutefois produire des effets systémiques significatifs

(28) *La Libre Belgique*, 22 décembre 1989.

(29) Voir à ce propos, C. FRANCK/T. DE WILDE D'ESTMAEL, « L'Union européenne et la présidence belge. Juillet - décembre 1993 », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 1432-1433, 1994, pp. 43-45.

à plus long terme. En outre, les effets secondaires de l'établissement d'une pratique de la contrainte économique communautaire ont eu pour résultat d'accroître sensiblement la capacité d'action internationale de l'Union européenne.

Certes, cette pratique coercitive ne peut faire oublier la faiblesse de la dimension militaire de l'action externe européenne. Mais elle n'est pas sans effet diplomatique, surtout depuis qu'elle s'est prolongée dans une politique préventive systématisée par le principe d'une conditionnalité des accords externes. La conditionnalité politique, si elle est strictement formulée, se présente comme la forme la plus accomplie d'usage de l'instrument économique comme moyen de politique étrangère. La conditionnalité politique constitue tout à la fois un incitant (concession d'un accord ou d'une aide sur la base de motivations politiques) et une menace de sanction (conditions politiques à respecter pour le maintien de la relation ainsi établie), ce en quoi la conditionnalité s'apparente à une mesure préventive. En ce sens, la conditionnalité politique des aides et des accords économiques pourrait être considérée comme la clef de solution du problème diplomatique énoncé par G. Kennan, selon lequel une faveur, dont l'autre partie a la certitude qu'elle est irréversible, passe bientôt pour un fait acquis et cesse d'être considérée comme une faveur, alors que pour qu'une faveur puisse être considérée comme un instrument diplomatique efficace, il faut que celui qui mène la politique puisse la manipuler couramment, sans à-coups et à volonté, au gré des impératifs de la situation (30).

(30) C'est en abordant dans ses Mémoires la question de l'aide américaine à la Yougoslavie qui se posait en 1962 que G. Kennan en vient à formuler « *an interesting question of theory with respect to the conduct of diplomacy generally* » et précise : « *In the harsh realities of international life, a government influences another government through the dialectical interaction, in its own conduct, of measures favorable to the interests of that other government and measures that affect its interests adversely. Let us call these measures, for want of better description, favors and injuries, respectively. (...) But if these instruments of diplomacy are to be of any value, then whoever conducts policy must be in a position to manipulate them currently, fluidly, and at will, as the situation may require. (...) A favor which, to a certain knowledge of the other party, cannot be retracted, comes soon to be taken for granted and ceases to be regard as a favor. (...) It is useless, in other words, to be able to extend aid unless you also have it in your power to withdraw it; and it is useless, similarly, to deny aid unless you also have it in your power to extend it again, if circumstances change* » (*Memoirs 1950-1963*, Londres, Hutchinson, 1973, pp. 297-298).