

Le boycott à l'heure du *soft power* et de la diplomatie d'influence

Carole Gomez

Juriste et chercheur à l'IRIS.

La fin de la guerre froide n'eut pas pour seule conséquence de mettre un terme à un monde bipolaire. La logique des alliances rendue caduque, la fin du XX^e siècle allait connaître la « décennie des sanctions »¹, organisations internationales et États usant de leurs prérogatives pour sanctionner des comportements d'acteurs qu'ils jugeaient répréhensibles. Considérées comme l'ultime recours avant l'usage de la force, ces mesures se sont diversifiées et affinées, pour constituer un arsenal plus complet et efficace², ainsi que tendre vers des « smart sanctions », c'est-à-dire des « sanctions ciblées », en lieu et place de régimes génériques non adaptés à toutes les situations.

Au sein de ces sanctions, le boycott occupe une place toute particulière. Permettant d'« infliger ou tenter d'infliger un dommage matériel ou moral à un individu, un groupe, un pays, en refusant d'entretenir des relations avec lui, ou en se livrant contre lui à des actes agressifs, particulièrement dans le domaine économique et social »³, il est un moyen indirectement coercitif, reposant sur la seule et simple volonté de mise en œuvre par les États. Antonomase de Charles

1. David Cortright et George A. Lopez, *The Sanctions Decade. Assessing UN Strategies in the 1990s*, Boulder, Lynne Rienner, 2000.
2. Ont ainsi vu le jour le gel des avoirs, l'interdiction de provision de certains services, l'embargo sur les armes et matériel connexe mais aussi sur les biens et les technologies liées au nucléaire, la restriction d'admission, l'interdiction d'exporter de l'équipement pour la répression interne, l'interdiction d'importation de certaines matières premières, les restrictions sur les produits de luxe ou encore l'avertissement du Groupe d'action financière (GAFI).
3. *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Presses universitaires de France, 1958.

Cunningham Boycott¹, il peut, au même titre que d'autres régimes de sanctions, être considéré comme une mesure « belliqueuse »², en dépit de son aspect non armé. Le boycott concerne tous les domaines, allant de la sphère politique³ au domaine économique⁴. Il vient ainsi sanctionner un comportement jugé inacceptable par une entité « sanctionneuse ». Il s'apparente à un mécanisme d'ignorance volontaire et organisé de l'Autre, à une mise au ban délibérée d'un État ou d'une organisation, illustrant le refus de traiter avec lui d'un point de

Davantage que les autres sanctions, le boycott exclut celui qui n'aurait pas respecté les règles

vue politique, économique, social, culturel ou encore sportif, jusqu'à ce qu'il retrouve un comportement ou une politique correspondant aux critères du sanctionneur. Davantage que les autres sanctions, qui sont prises dans le but de contraindre une entité en l'empêchant de faire

quelque chose – développer son économie, faire du commerce, entretenir des relations diplomatiques –, le boycott exclut celui qui n'aurait pas respecté les règles. En refusant de participer, de le faire participer ou, indirectement, de cautionner sa politique, on écarte un acteur du jeu international. Plus que dans toute autre mesure restrictive, la notion de punition, voire d'ostracisation, davantage que celle de sanction, apparaît ici en filigrane. L'entité sanctionneuse se pose en juge, décidant souverainement et subjectivement du bien-fondé d'une action ou d'une attitude.

Étant donné son caractère hautement symbolique et ses cibles, se pose la question de savoir si le boycott trouve une résonance nouvelle à l'heure où la diplomatie d'influence⁵ et le *soft power*, dans un contexte globalisé, sont de plus en plus importants. Alors que les interdépendances sont toujours plus fortes entre acteurs internationaux, comment le boycott parvient-il à exister en tant que sanction ? En d'autres termes, quel est le poids de cette mesure exclusive dans une société internationale qui se veut inclusive ? Assiste-t-on au retour en grâce de cette arme symbolique ou, au contraire, appartient-elle à un temps désormais révolu ?

1. Après une carrière dans l'armée britannique, Charles Cunningham Boycott devint, en 1880, régisseur des terres du comte d'Erne, en Irlande. Face à son refus de baisser les loyers des métayers, l'Irish Land League décida de ne plus faire affaire avec lui, l'excluant de fait de leurs commerces, quitte à sacrifier leurs récoltes ou leurs recettes. Cette pratique, relayée par les journaux de l'époque, remporta un tel succès que l'on décida de désigner cette stratégie par son origine.

2. Charles Leben, « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *Annuaire français de droit international*, vol. 28, 1982, pp. 9-77.

3. C'est notamment le cas de la campagne de boycott menée par Gandhi en Inde entre 1919 et 1922, du boycott de l'Afrique du Sud par la communauté internationale en raison du régime d'apartheid ou encore de la menace de boycott des Jeux olympiques de Pékin en 2008.

4. C'est le cas du boycott des produits japonais par la Chine en 1919, ou encore de l'initiative Boycott Désinvestissement Sanctions (BDS) visant Israël.

5. Voir le dossier « Diplomatie d'influence », *La Revue internationale et stratégique*, n° 89, IRIS Éditions – Armand Colin, mars 2013.

Une difficile définition du boycott

Sanctionner et punir fait partie intégrante des relations internationales. Dès l'Antiquité, la mise en œuvre de blocus maritimes contre des États du Péloponnèse démontre l'importance de ce type d'actions politiques et économiques à l'égard d'un ennemi. On retrouve ensuite dans l'histoire moderne des mesures de boycott, comme celui du thé de la Compagnie anglaise des Indes continentales conduisant, en 1773, à la « Boston Tea Party », révolte politique des Américains contre le Parlement britannique. Plus proche de nous, en 1955, le boycott des bus de Montgomery conduisit à l'avancée des droits sociaux aux États-Unis, consacrée par la décision de la Cour suprême déclarant que la ségrégation dans les bus était anticonstitutionnelle.

Comme le souligne Charles Leben¹, la terminologie en matière de sanctions est variable : celles portant sur l'économie, la finance ou le commerce, qu'il assimile à des « mesures de guerre froide », renvoient à des concepts clairs, précis, voire codifiés dans leur mise en œuvre, alors que le vocable de boycott est, pour sa part, beaucoup plus fluctuant, à tel point qu'il est confondu par certains auteurs avec l'embargo. Si l'ambition de l'embargo et du boycott est la même – pénaliser et sanctionner un État –, les moyens de mise en œuvre diffèrent². Cette confusion persiste en raison des définitions généralistes données dans les textes juridiques dès le début du XX^e siècle. Dans l'article 16-1 de sa Charte, la Société des nations considérait qu'une « rupture de toutes relations commerciales et financières » ainsi qu'une « cessation de toutes communications financières, commerciales ou personnelles » étaient autorisées si un État membre recourait à la guerre. En d'autres termes, ces dispositions désignaient indirectement des pratiques de boycott qui taisaient leur nom, mais qui pouvaient être assimilées à un embargo. Quelques années plus tard, l'article 41 de la Charte des Nations unies disposait que des mesures telles que « l'interruption complète ou partielle des relations économiques » avec un élément agresseur était autorisée. Là encore, le principe est explicité, mais le nom est tu.

Au lieu de desservir le boycott, cette confusion a pu, au contraire, renforcer son utilisation. Il devient alors une mesure que l'on cite aisément, sans prendre véritablement conscience de ses conséquences : l'ostracisation d'une entité d'un système que l'on veut pourtant inclusif. Ainsi, les appels au boycott d'un industriel, d'une enseigne, d'élections ou d'un régime politique deviennent légion, relayés et amplifiés par l'interdépendance des sociétés et des politiques.

1. Charles Leben, *op. cit.*

2. L'embargo se définit comme une mesure administrative tendant à empêcher la libre-circulation d'un objet ou d'un bien.

Une efficacité du boycott corrélée à sa diffusion

Une sanction n'est pas tant évaluée par sa pertinence que par son efficacité. Une sanction inefficace n'a aucune raison d'exister et fait alors l'objet de critiques. Selon Ariel Colonomos, « les sanctions sont moralement condamnables quand elles sont politiquement inefficaces et coûteuses sur le plan humain »¹. Aussi, si l'efficacité est avérée, les considérations morales et humaines, pourtant légitimes, tendent, cyniquement, à s'évanouir. Sujet d'études depuis plus de vingt ans, certains auteurs situent ainsi le pourcentage d'efficacité d'une sanction entre 5 %² et 40 %³.

Une sanction n'est pas tant évaluée par sa pertinence que par son efficacité

L'efficacité du boycott pose la question de sa survivance. Bien que le symbole occupe une place importante dans les sociétés contemporaines, il ne peut constituer, à lui seul, la réussite d'une politique. Son succès

se mesurera au nombre d'États qui y auront pris part et, *in fine*, au changement d'attitude de l'entité ciblée. Si appeler au boycott peut sembler accessible à tous et plus aisé qu'appliquer d'autres types de sanctions, le succès de cette mesure dépend d'une triple exigence : une forte publicité de l'appel, un soutien de sa population et de la communauté internationale, une absence de résistance de l'entité visée. Premièrement, les initiateurs doivent organiser une importante communication autour de leur décision, comme ce fut par exemple le cas lors de l'appel au boycott des produits français aux États-Unis en 2003. De nombreux journaux, comme le *New York Post*, ou des responsables politiques, comme Dennis Hastert, n'ont pas hésité à multiplier les appels au boycott des vins et fromages français afin de punir la France de son refus de participer à la guerre en Irak. Selon les estimations, cette politique a fait baisser de 13 % les ventes de vins français, avec un pic à 26 % neuf semaines après l'appel au boycott⁴.

Deuxièmement, en appelant au boycott, les autorités d'un État doivent s'assurer de la compréhension et de la solidarité de la population face à cette décision. En outre, afin d'être efficace, le boycott devra être suivi par une part importante de la communauté internationale. Les exemples des succès des boycotts des Jeux olympiques de Moscou et de Los Angeles, en 1980 et 1984, peuvent ainsi s'expliquer par la capacité des deux blocs à fédérer,

1. Ariel Colonomos, *La morale dans les relations internationales*, Paris, Odile Jacob, 2005, p. 132.
2. Robert A. Pape, « Why economic sanctions do not work », *International Security*, vol. 22, n° 2, The MIT Press, automne 1997, pp. 90-136.
3. Gary Clide Hufbauer, Jeffrey J. Schott et Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 1990.
4. Chavis Larry et Leslie Philip. « Consumer boycotts: the impact of the Iraq war on French wine sales in the US », *NBER Working Paper Series*, janvier 2006.

idéologiquement, autour de cette décision d'abstention. Cette condition se retrouve également dans le boycott de l'Afrique du Sud, les pressions pour mettre fin à l'apartheid n'ayant été possibles qu'avec la solidarité d'une grande partie de la communauté internationale.

Troisièmement, les initiatives de boycott devront tenir compte d'une éventuelle stratégie de contournement de l'entité visée, ainsi que du soutien de sa population. L'exemple des Jeux olympiques de Sotchi, en 2014, est particulièrement éclairant. En dépit des appels au boycott de différents organismes et associations, principalement de défense des droits de l'homme, le Kremlin a pu compter sur un soutien massif de sa population pour l'organisation de ces Jeux, les premiers depuis 1984. Vladimir Poutine n'avait pas hésité, afin d'amoindrir l'impact de ces appels, à faire référence au patriotisme. Les Jeux de Sotchi étaient, avant tout, les Jeux des Russes. En conséquence, si certains chefs d'État ne furent pas présents lors de la cérémonie d'ouverture, aucun pays ne manqua à l'appel des compétitions. Au regard de la faible mobilisation de la communauté internationale, le boycott fut donc un échec.

Cette grille d'exigences donne à voir l'importance de la diplomatie d'influence. Si l'on prend l'exemple d'un boycott qui se trouve être isolé et non relayé, la volonté de sanction de l'entité émettrice est non seulement anéantie, mais elle la place également dans une position d'isolement face aux entités n'ayant pas voulu la suivre. L'entité sanctionneuse se retrouve sanctionnée par sa propre initiative. La Tunisie a pu en faire l'expérience. En 2013, au cours d'un tournoi à Tachkent, Malek Jaziri ne peut jouer son match contre l'Israélien Amir Weintraub à la suite d'une décision de la Fédération tunisienne de tennis. Ce boycott fut largement critiqué par la sphère sportive et politique internationale, et conduisit à la suspension, par la Fédération internationale de tennis, de l'équipe tunisienne pour la Coupe Davis.

Dans un contexte globalisé, l'appel au boycott peut donc être un succès, mais aussi un échec patent. Le régime peut paraître avantageux car n'impliquant pas d'action de faire, mais ce manque de règles fait précisément que l'action peut être rendue inefficace, car non suivie. Nombreux ont été les appels à boycotter; rares ont été ceux qui ont eu un véritable impact sur le cours d'un État. Et si l'exemple de l'Afrique du Sud est régulièrement mis en avant, on ne peut accorder au boycott tout le mérite de la fin de l'apartheid. Il n'en fut pas moins un élément déterminant, mais qui doit être analysé dans un contexte bien plus large.

Compte tenu du manque de règles et de caractère contraignant, la majorité des pays ne franchissent pas le pas, par crainte de représailles, désintérêt, voire scepticisme. Afin d'éviter tout risque d'initiative collective, le Comité international olympique (CIO) s'est, par exemple, montré ferme face aux États ayant lancé des appels au boycott pour les olympiades ou contre certaines équipes, n'hésitant pas à les menacer d'exclusion. À l'heure de la diplomatie d'influence, si le boycott est considéré comme une sanction symbolique, il semble pourtant revêtir bien trop d'importance pour que les États acceptent, gratuitement, de

le mettre en œuvre. Ou peut-être est-ce un aveu de l'inefficacité connue des sanctions imposées par la société internationale.

De la sanction collective à la punition individuelle

Compte tenu de la réticence à l'utilisation de la force armée, des échecs de celle-ci dans le cadre d'interventions autorisées par le droit international, la diplomatie d'influence et les sanctions sont devenues incontournables dans ce nouvel environnement stratégique. En raison de ses modalités simples et rapides de mise en place, le boycott est souvent considéré comme une solution facile et peu coûteuse, tant financièrement que politiquement. Il peut être classé selon deux types : un boycott dit économique ou un boycott dit physique. Dans le premier cas, une entité cherche à atteindre économiquement un État ou une organisation. Dans le second, elle cherche à montrer publiquement son désaccord par le refus d'entretenir des relations avec l'entité visée.

Le boycott est souvent considéré comme une solution facile et peu coûteuse, tant financièrement que politiquement

La mise en œuvre d'un boycott économique est destinée à porter un coup important, voire décisif, à un État. Comme l'analysait le président américain Woodrow Wilson en 1919, «une nation qui est boycottée est une nation qui est sur le point de capituler»¹. En s'attaquant à l'économie, le pays sanctionneur veut

frapper l'entité cible au cœur. Cet impact est d'autant plus important qu'il est relayé, soutenu et supporté par une population en position de l'appliquer. À la suite de l'intérêt porté par la France au dalaï-lama et à la situation politique au Tibet, de nombreux appels au boycott, venant de la société civile, furent lancés contre les intérêts français en Chine, notamment contre Carrefour et des marques de luxe, vitrines de ceux-ci. Des manifestations furent organisées devant les enseignes, destinées à porter un coup économique aux entreprises hexagonales, considérées comme solidaires de la cause tibétaine et critiques du pouvoir central. Face à l'ampleur des actions et à la crise diplomatique qui se profilait, les autorités chinoises demandèrent aux manifestants d'arrêter ce boycott, considérant qu'il pourrait se révéler coûteux. L'exemple de la campagne BDS est également intéressant. Ces boycotts économiques placent chaque citoyen au cœur de l'action et lui permettent d'exercer une pression sur l'État d'Israël. On trouve donc ici un double échelon d'action, qui entend punir à un

1. Cité par Richard N. Cooper, «Le pouvoir économique après la guerre froide : qui le détient ? Qui peut l'exercer ?», *Politique étrangère*, vol. 62, n° 2, IFRI, été 1997, p. 344.

niveau individuel le comportement d'une entité qui nous supplante et que l'on considère inacceptable.

Le boycott physique répond, pour sa part, à une logique quelque peu différente. Les boycotts sportifs sont, en ce sens, particulièrement explicites. Analysant les pratiques du boycott pour les Jeux olympiques de Montréal, en 1976, Éric et Catherine Monnin¹ reprennent l'analyse développée par Jean-François Revel, qui classe ce type de sanctions selon trois catégories : le boycott visant le pays hôte des olympiades²; le boycott visant la politique mise en œuvre par un pays³; et le boycott visant à dénoncer la présence d'un pays à un événement⁴, c'est-à-dire un boycott indirect. Les sanctions sportives, par leurs aspects non régaliens, tendent à toucher l'ensemble de la communauté nationale. Si un chef d'État peut ne pas être soutenu par l'ensemble de la population, un sportif ou une équipe bénéficieront, eux, d'un fort crédit. Sanctionner sportivement un État, en appelant au boycott d'une de ses compétitions, d'une de ses équipes revient à atteindre directement l'orgueil national. Sanctionner sportivement un État équivaut aussi à l'exclure, au sens propre comme au sens figuré, du jeu international et renforce doublement l'aspect symbolique de la sanction. La politique de boycott, à la fois académique et sportif, notamment à l'encontre de la sélection sud-africaine de rugby, connut un retentissement important et contribua, concomitamment à l'évolution de la société, à mettre un terme au régime d'apartheid. Le boycott généralisé fut fondamental, puisque c'est précisément par sa politique et sa diplomatie d'influence qu'un État arrivera à convaincre ses semblables de suivre un boycott ou, au contraire, à l'en dissuader. Ce facteur de diplomatie d'influence jouera sur l'efficacité de la sanction et donc sur l'application, effective ou non, du régime de sanction décidé.

Le boycott, comme plus généralement les sanctions, a donc connu des attermoissements, faisant de cette mesure une arme diplomatique redoutable et redoutée, ou au contraire un acte isolé et isolant. Toutefois, au regard des exemples passés, il semblerait que le boycott soit devenu une mesure dépassée, renvoyant à une logique de guerre froide. Un renversement des paradigmes au cours du xx^e siècle participe sans doute de cette explication. Historiquement, ce

1. Éric Monnin et Catherine Monnin, « Le boycott politique des Jeux olympiques de Montréal », *Relations internationales*, n° 134, Presses universitaires de France, 2008, pp. 93-113.

2. Exemples des Jeux de Moscou (1980) et de Los Angeles (1984). Si les raisons idéologiques sont évidentes, le boycott ne pouvait, pour autant, être justifié comme tel. Aussi, l'absence des délégations occidentales aux Jeux moscovites fut expliquée par l'intervention soviétique en Afghanistan l'année précédente. Quant à l'absence des pays communistes à Los Angeles, le manque de sécurité et le non-respect de la Charte olympique furent les raisons principalement mises en avant. Dans les deux cas, les pays hôtes furent visés en raison de leur position de leader idéologique de l'un et l'autre des blocs.

3. Ce fut notamment le cas au cours des Jeux olympiques de Melbourne (1956), desquels sept nations se retirèrent pour dénoncer les événements entourant la crise du canal de Suez et la répression de l'insurrection de Budapest.

4. Ce fut notamment le cas du boycott des Jeux de Montréal, en 1976 : 28 pays refusent de participer en raison de la présence de la Nouvelle-Zélande, à qui ils reprochent de n'avoir pas respecté la logique d'isolement appliquée à l'Afrique du Sud en raison de son régime d'apartheid.

sont d'abord les États qui cherchent à boycotter plusieurs États. Ainsi de la Chine au début du XVIII^e siècle face aux puissances coloniales : l'entité boycottteuse souhaitait prendre ses distances avec un système qu'elle n'acceptait pas. Avec la mondialisation, les sanctions sont désormais pensées globalisées : l'on assiste alors à des appels au boycott de la part de plusieurs acteurs contre une entité, comme l'initiative BDS à l'encontre d'Israël. Cette tendance à l'inversement sanctionneur / sanctionné peut, en outre, être lue de façon concomitante avec l'inversement du prisme sanction / punition.

Le retour en grâce d'une arme symbolique ?

L'influence politique et la logique idéologique de guerre froide aidaient donc à la mise en œuvre et au suivi des boycotts. L'appartenance à un bloc impliquait le respect de décisions prises au nom d'une idéologie. Aujourd'hui, rares sont les éléments qui peuvent décider *a priori* des États à suivre un boycott et se fédérer autour de cette idée. En dépit de la réalité de la situation politique en Chine et de l'appel à la mobilisation de la part des organisations internationales, le boycott des Jeux olympiques de Pékin de 2008 fut un échec : la compétition se déroula sans boycott politique notable.

Aujourd'hui, rares sont les éléments qui peuvent décider *a priori* des États à suivre un boycott

Doit-on alors considérer que le boycott connaît son chant du cygne ? Rien n'est moins sûr. La montée en puissance des sociétés civiles et des opinions publiques pourrait ainsi lui permettre de trouver un souffle nouveau. L'émergence de

nouveaux acteurs bouleverse les conceptions politiques classiques et fait naître de nouvelles tendances. Les individus et, plus généralement, les associations ou les organismes défendant une cause particulière usent régulièrement du boycott, mesure peu coûteuse et aisée, afin de peser sur les agendas politiques nationaux ou internationaux. L'organisation WWF avait ainsi appelé au boycott de la grande distribution et de restaurants pour la préservation du thon rouge, poussant ainsi le débat sur le devant de la scène. De même, Greenpeace, en appelant au boycott, a réussi à sensibiliser la communauté internationale sur la question de l'huile de palme. En effet, sous la pression, le groupe Nestlé a décidé de ne plus utiliser l'huile issue des forêts indonésiennes, à l'instar du groupe Casino.

Dans ce contexte, le poids croissant des réseaux sociaux ne saurait être négligé. La mobilisation à la suite de messages ou vidéos transmises par ces canaux laisse penser que le boycott peut en bénéficier, devenant dès lors l'arme du faible. Si le boycott des Jeux de Pékin n'eut pas l'issue souhaitée, la médiatisation de la situation politique au Tibet, début 2008, a permis de mettre en lumière la répression chinoise et a, malgré tout, pesé au cours des mois précédant

l'accueil des Jeux. De même, les révélations régulières concernant les modalités d'attribution des coupes du monde de football 2018 et 2022, respectivement à la Russie et au Qatar, ont déjà provoqué des réactions de protestation et des appels au boycott *via* les médias et les réseaux sociaux. Cet impact n'est que démultiplié dans un contexte de mondialisation. Toutefois, cette logique d'immédiateté de l'information est, là encore, à la fois la raison du succès des boycotts mais contient aussi le terreau de leur échec. En effet, la société civile se trouve submergée par les demandes et le message perd irrémédiablement en clarté. On ne sait, dès lors, quel combat mener, quelle priorité accorder à une cause. Cette multiplication d'interventions, *in fine*, serait donc susceptible d'affaiblir la demande, au lieu de la renforcer.

Néanmoins, dans l'hypothèse où l'on assisterait à une organisation de la société civile autour d'une cause particulière, comme dans le cas de Montgomery, l'utilisation d'une mesure comme le boycott pourrait avoir d'importants impacts sur la politique et l'économie de l'entité visée. Aussi, le boycott pourrait devenir l'arme de la société civile, à condition qu'elle l'utilise avec intelligence et parcimonie. ■