

FICHE DOCUMENTAIRE

1. L'embargo économique : quelle efficacité ?
2. 2007_memoire_geop_embargo economique_Baudry
3. Chef d'escadron (gendarmerie) Christophe BAUDRY (France)
4. 12 mars 2007
5. Division C – groupe 2
6. Mémoire de géopolitique
7. Bien que des « traces » d'utilisation de l'embargo économique remontent à l'Antiquité, cet outil, oublié pendant de longues périodes, demeure encore aujourd'hui méconnu dans bon nombre d'aspects. S'interroger sur son efficacité nécessite tout d'abord d'en examiner ses caractéristiques favorisant ou non son utilisation. Sur ce plan, les éléments en faveur de son emploi paraissent l'emporter. En ce qui concerne les résultats souhaités, la réalisation de ceux-ci apparaît dépendre de nombreux facteurs. Parfois d'une redoutable efficacité sur l'économie d'un pays ciblé, les résultats peuvent être, dans certains cas, très en deçà des espérances et s'accompagner de dommages collatéraux faisant l'objet de larges critiques. Dans un monde en pleine mondialisation où les échanges économiques occupent une place de premier ordre, l'embargo économique devrait voir son utilisation se poursuivre d'autant que diverses études visant à mieux en appréhender les effets, laissent présumer quelques adaptations qui permettront de gommer certains défauts attachés aux actuelles utilisations et mises en œuvre de cet outil.
8. Embargo économique, blocus, unilatéral, consensus.



L'EMBARGO ÉCONOMIQUE :

Quelle efficacité ?

**Mémoire de géopolitique
du Chef d'escadron Christophe BAUDRY
dans le cadre du séminaire « géopolitique et économie »**

Directeur : M. Christian HARBULOT

Mars 2007

Embargo économique : quelle efficacité ?

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE

UN OUTIL PLUS QU'ATTRAYANT

Précisions étymologiques

Éléments propices à son emploi

Des contraintes non insurmontables

Une connaissance de l'outil à parfaire

DEUXIÈME PARTIE

LES EFFETS DE L'EMBARGO

Des résultats dépendants de nombreux facteurs

L'impact de l'embargo : plusieurs domaines concernés

Introduction

L'utilisation de l'embargo économique, comme outil d'action dans le cadre des relations conflictuelles entre les États, n'est pas nouveau. Déjà, au cours de l'Antiquité, ce moyen fut utilisé par Athènes à l'encontre de Mégare, un allié de Corinthe. Thucydide relate dans son œuvre intitulée « La guerre du Péloponnèse » que des ambassadeurs reçus à Athènes mentionnaient que la guerre serait évitée si les athéniens acceptaient d'abroger le décret interdisant aux mégariens l'accès aux ports de l'empire athénien et au marché d'Afrique¹.

Les sanctions économiques ont été, sur une longue période allant de l'Antiquité à la première guerre mondiale, utilisées dans un contexte de guerre et employées comme un moyen complémentaire aux opérations militaires. Il faut attendre la fin de la première guerre mondiale pour que germe l'idée de substituer aux opérations militaires un embargo économique, afin de faire plier un État visé. Le président américain Woodrow Wilson déclarait à l'occasion des négociations du traité de Versailles en 1919, que pour lui, l'embargo constituait à la fois une arme et un substitut de guerre :

« Celui qui choisit cette mesure économique, pacifique, calme et fatale, n'aura pas à recourir à la force. Ce n'est pas une mesure aussi terrible. Elle ne sacrifie pas une seule vie à l'extérieur du pays exposé au boycott, mais elle impose à ce pays une pression à laquelle, à mon avis, aucune nation moderne ne peut résister ».

Cette vision optimiste et décalée par rapport à la prééminence des intérêts particuliers sur l'intérêt général, se soldera rapidement par une certaine désillusion lors de l'application d'un embargo économique à l'encontre de l'Italie en 1935.

Cependant, cet échec n'a pas fait disparaître cet outil de la panoplie des sanctions utilisables par les États. Bien au contraire, le nombre d'utilisation de l'embargo économique a connu un accroissement significatif. Les États-Unis en ont instauré une soixantaine entre 1945 et 1990². La communauté internationale, qui n'avait adopté cette mesure qu'à deux reprises entre 1945 et 1990, a utilisé l'embargo économique une dizaine de fois au cours des années quatre-vingt-dix.

Mais quel bilan peut-on tirer de l'emploi de cet outil ? Les objectifs ont-ils été atteints ? Si oui, à quel coût ? Et d'ailleurs, quels objectifs sont visés lors de l'instauration d'un embargo économique ?

L'efficacité de l'embargo économique, outre ses impacts consécutifs à sa mise en œuvre, dépend également de la facilité de son utilisation, de son accessibilité. Un outil occasionnant de redoutables résultats mais ne pouvant être employé qu'une fois sur cent ne pourrait être catalogué comme un

¹ Thucydide, La guerre du Péloponnèse in Hérodote, œuvres complètes, Paris, Gallimard, La Pléiade 1964, chapitre IV, p. 780

² C. Hufbauer, J. Schott, K. Elliott, Economic Sanctions Reconsidered : History and Current Policy, Institute for International Economics, 1990.

moyen efficace. L'accroissement sensible du nombre de cas d'utilisation de l'embargo économique, au cours des 15 dernières années, laisse présumer une certaine facilité d'emploi de cet outil, lequel s'accompagne d'avantages intéressants pour les États initiateurs. Examinés dans leur globalité, les résultats apparaissent, quant-à eux, bien souvent en deçà des objectifs affichés et semblent souffrir du manque de maturité d'un outil dont les propriétés apparaissent encore mal maîtrisées et dont les effets collatéraux en sont la principale menace. L'efficacité de l'embargo économique présente des marges de progrès notables, lesquelles seront d'autant plus marquées que les modifications relatives à l'adoption et à la mise en œuvre de cet outil s'inscriront dans un contexte de mondialisation où les échanges économiques sont plus diffus que jamais, et que cet outil sera reconnu comme un moyen de l'action légitime des Nations-Unies dont la mise en œuvre sera contrôlée et les fraudes sanctionnées.

Aussi, la première partie du mémoire s'attache à examiner les caractéristiques de l'embargo économique et les facteurs associés qui en favorisent ou non son utilisation. La seconde partie, se consacre, quant-à elle, aux effets produits par la mise en œuvre d'un embargo économique, et ce, tant sur les objectifs souhaités que sur les effets collatéraux qui en résultent.

* *

1. Un outil plus qu'attrayant

Après avoir rappelé la différence entre les notions d'embargo et de blocus, il sera présenté les éléments favorisant l'emploi de l'embargo économique puis les contraintes relatives à son utilisation. Un exemple historique rappellera la nécessité de connaître cet outil, notamment dans sa mise en œuvre, pour que son emploi soit envisagé et adopté dans le cadre d'une réponse à apporter à certains problèmes.

1.1 Précisions étymologiques

La différence entre la notion d'embargo et celle de blocus n'est pas toujours bien maîtrisée par les responsables politiques ou rédacteurs diverses et la confusion qui en résulte provoque parfois quelques mésententes. L'échange houleux à ce propos lors d'une séance du parlement canadien en témoigne³.

³ Cf. annexe I.

L'embargo économique, dans sa conception contemporaine, est défini comme une mesure de pression consistant à interdire ou restreindre les échanges commerciaux, exportations et importations, à destination ou en provenance d'États. Il n'implique pas de mesures militaires.

Cette notion s'apparente à la définition générale des sanctions économiques définies comme « l'ensemble des mesures financières, monétaires, ou commerciales prises par un État isolément ou par plusieurs États collectivement afin d'exercer des pressions sur un autre État pour lui faire faire ou l'empêcher de faire certains actes »⁴.

La notion d'embargo se distingue du blocus qui correspond traditionnellement à une opération de guerre maritime par laquelle un État belligérant interdit tout mouvement maritime en provenance ou à destination d'un port ou du territoire côtier. Il s'accompagne bien évidemment du recours à la force dans le cadre du droit des conflits armés.

Aujourd'hui, le terme de blocus est parfois utilisé (improprement) en lieu et place de l'embargo pour désigner l'ensemble des mesures prises en vertu de l'article 41⁵ de la Charte des Nations Unies, mesures consistant en l'interruption des relations économiques, financières et diplomatiques avec l'État sanctionné, sans emploi de la force armée.

Le blocus est nommément désigné à l'article 42 de la Charte, parmi les actions de contrainte armée auxquelles il peut être recouru.

En partant du principe que, dans le cadre d'un embargo, les mesures prises sont normalement purement territoriales tandis que le blocus implique une activité de surveillance et éventuellement d'interception des communications, il peut être considéré que le blocus désigne une mesure visant à mettre en œuvre la décision d'embargo, en surveillant, voire interdisant l'accès au territoire de l'État visé, en vue de garantir l'application effective des sanctions adoptées contre cet État. Il s'accompagne, en général, du recours à la contrainte.

1.2 Éléments favorisant l'emploi de l'embargo

1.2.1 Un cadre légal peu contraignant

Selon le droit international public, la sanction désigne « un large éventail de réactions adoptées unilatéralement ou collectivement par les États contre l'auteur d'un fait internationalement illicite pour faire assurer le respect et l'exécution d'une obligation ».⁶

⁴ Rapport IHEDN juin 2004, « quel recours contre les États qui posent des difficultés à la communauté internationale ? », p 20

⁵ Art 41 de la Charte des Nations unies autorise des « mesures qui n'impliquent pas l'emploi des forces armées...dont l'interruption totale ou partielle des relations économiques... »

⁶ J. Salmon, Dictionnaire de droit international public, Bruylant, 2001.

L'imposition d'une sanction économique nécessite donc un élément initial provenant d'une obligation non respectée par un État. Par conséquent, un embargo ne peut, a priori, légalement être décrété dans n'importe quelle situation. Contrairement au droit public national qui s'impose, le droit public international s'accepte ou non. Certains États peuvent donc sans aucune violation, refuser l'application de telle disposition adoptée par telle organisation internationale. Ainsi, juridiquement il n'était pas possible d'appliquer un embargo économique à l'Inde qui finançait son programme militaire nucléaire car cet État n'avait pas signé le traité de non prolifération des armes nucléaires, même si cette position gênait alors considérablement la communauté internationale.

Mais des consensus existent sur certains sujets (terrorisme, prolifération des armes de destruction massives) et trouvent une large majorité d'États qui soutiennent la mise en œuvre de sanctions économiques contre des États ayant un comportement répréhensible. Apparaît ici, en filigrane, le problème de l'ingérence qui est avant tout lié à la volonté des États comme l'ont montré les interventions en ex-Yougoslavie, au Rwanda et en Irak.

Les résolutions de l'ONU relatives à des sanctions économiques sont adoptées par le Conseil de sécurité de cette instance. Elles ont une valeur juridique internationale et doivent être suivies d'effets par l'ensemble des États membres de l'ONU. En effet, l'article 25 stipule que tous les membres de l'ONU conviennent d'accepter et d'exécuter les décisions du Conseil de sécurité.

Il peut être souligné que seule une nouvelle résolution du Conseil pourra modifier ou annuler celle précédemment entérinée. Ce formalise s'accompagne parfois de difficultés pour lever les sanctions économiques qui ont été adoptées, une grande puissance pouvant faire ici usage de son veto. Ainsi, le premier ministre britannique déclara en mai 1991 que son pays ferait usage de son veto à l'encontre de toute nouvelle résolution du Conseil qui supprimerait les sanctions contre de l'Irak tant que Saddam Hussein resterait au pouvoir. Un mois plus tard le motif devenait la libération de deux ressortissants britanniques. L'adoption de résolutions relatives à un embargo économique pour une période limitée, ce qui nécessiterait une prolongation régulière de sa mise en œuvre pour perdurer, peut répondre à cette problématique. D'ailleurs, des résolutions ont déjà adopté ce caractère renouvelable de la mesure.

Un embargo peut aussi être décrété par un seul État. La France y a eu recours à l'encontre d'Israël en 1967, et les États-Unis utilisent régulièrement de manière unilatérale cet outil. En principe, la décision de recourir à l'embargo de manière unilatérale n'est pas illicite. Elle est néanmoins subordonnée au respect de diverses règles de droit international. L'embargo ne doit notamment pas s'analyser comme une mesure de représailles, illicite en droit international dès lors qu'elle ne répond pas à une violation du droit international préalable de la part de l'État visé. L'embargo doit aussi respecter le principe de proportionnalité et ne pas être contraire à une règle impérative du droit international (droit humanitaire par exemple). Ces trois conditions, aisément mises en avant par les

États initiateurs d'un embargo économique, excluent l'illicéité de départ. Il peut être rappelé que les représailles armées sont illicites en toutes circonstances hors de la situation de légitime défense ou d'une décision du Conseil de sécurité de l'ONU.

En ce qui concerne le blocus, il doit pour être valide en droit international public satisfaire à l'existence d'un état de guerre. Il ne peut être fait usage d'un blocus qu'en cas de légitime défense ou après en avoir reçu l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies, le blocus étant un acte présumé d'agression au terme de la résolution 3314 de l'Assemblée générale de l'ONU⁷. Le blocus doit être effectif, notifié et déclaré à l'État concerné et aux États neutres.

Sur le plan juridique, l'embargo apparaît être un outil plus facilement utilisable par les États que le blocus.

1.2.2 Une réponse à des objectifs divers

L'accroissement de l'utilisation de l'embargo économique sur la fin du XX^{ème} siècle, malgré des résultats incertains, pose en filigrane la question relative au but effectif recherché par ceux qui en font usage. Souvent présenté à mi-chemin entre la diplomatie et l'usage de la force, le recours à l'embargo trouve sa source d'intérêt dans divers objectifs.

1.2.2.1 Pressions politiques et démonstration de puissance

L'emploi de l'embargo économique par un État est bien évidemment le signe d'un profond désaccord à propos de la politique suivie par le pays ciblé. A titre d'exemple, les États-Unis ont défini tout un ensemble de situations pouvant amener à la mise en œuvre d'un embargo économique de leur part. Ce dernier peut être instauré suite à des divergences à propos de démocratisation, de lutte contre le terrorisme, de non prolifération nucléaire, de stabilité politique, de lutte contre le commerce de la drogue, de l'amélioration des droits des travailleurs ou du travail des prisonniers ou de protection de l'environnement⁸.

Dans un contexte mondial, l'embargo économique constitue aussi une démonstration de force qui vise à intimider la victime mais aussi les acteurs mondiaux. Ce signal sera d'autant plus lisible qu'il émanera de grandes puissances dont l'action pourrait ne pas s'arrêter au seul emploi de cet outil. L'utilisation de l'embargo par une grande puissance peut ainsi renforcer son statut sur la scène internationale. Cet outil peut permettre d'intimider des pays neutres, être une démonstration de force face à ses alliés, favoriser la mobilisation de l'opinion publique nationale. A titre d'exemple, une des conclusions de la conférence internationale tenue à Rome en mai 1996 et relative à « La faim comme arme » révélait que les sanctions économiques « sont également utilisées comme moyen de renforcement de l'hégémonie américaine parmi d'autres pays industrialisés ».

⁷ Résolution 3314 en date du 14 décembre 1974.

⁸ Bimestriel Diplomatie n°7, p54, tableau des principaux objectifs des sanctions unilatérales.

1.2.2.2 Limitation de puissance

L'emploi de l'embargo économique peut être utilisé comme une arme de limitation de puissance en affectant le développement du pays et en le fragilisant dans de multiples domaines. Si l'embargo est correctement appliqué par la communauté internationale il peut avoir des effets significatifs sur son économie, sur les échanges scientifiques et le transfert de technologies, ce qui freine le pays visé dans son développement et l'empêche par exemple, d'acquérir une armée moderne et performante. L'embargo décrété à l'encontre de l'Irak illustre ce cas de figure, les USA n'ayant jamais fermé la porte à une seconde guerre contre cet État.

1.2.2.3 Intérêts cachés, défense de ses intérêts économiques

L'embargo économique peut également être employé comme un moyen de guerre économique trouvant une certaine justification dans une politique non démocratique suivie par un État dont certains secteurs économiques pourraient être une menace sur le plan de la concurrence. En excluant d'emblée et clairement la participation de certaines entreprises dans le jeu de la concurrence mondiale une partie de l'économie d'une puissance peut ainsi être protégée.

La conservation du système économique mondial, favorable à certains, peut également être un but recherché par certaines puissance. Ainsi, pour les conseillers américains, l'utilisation des sanctions économiques ne vise pas uniquement à influencer la politique d'un État ciblé, mais également consiste à stabiliser le système international. Les embargos économiques représentent donc un élément d'une stratégie plus globale des États-Unis qui vise au maintien et à l'intensification de leur leadership au sein du « nouvel ordre libéral international »⁹.

1.2.2.4 Intérêt purement diplomatique

L'adoption d'un embargo économique par l'État à l'encontre d'un autre peut ne respecter aucun des facteurs mentionnés supra mais tout simplement être le produit d'un jeu d'alliances diplomatiques et de défense réciproque d'intérêts. La participation d'Israël à l'embargo économique à l'encontre de Cuba provient bien de cette situation, Israël n'ayant a priori aucun différend avec Cuba mais devant chercher à tout faire pour être agréable à Washington.

1.2.2.5 Intérêt évolutif

Il peut arriver que le but initial voulu par la mise en place d'un embargo économique évolue avec le temps. Initialement, le premier objectif de l'embargo unilatéral décrété par les États-Unis à l'encontre de Cuba en octobre 1960 était d'obtenir le règlement des industries et des biens américains qui avaient été nationalisés et dont les propriétaires avaient été expropriés. L'objectif se modifiera pour

⁹ Béatrice Chevalier-Bellet, La politique américaine de sanctions et le nouvel ordre libéral international, Diplomatie n°7, février-mars 2004.

devenir celui de la déstabilisation du régime cubain, ce qui ne gênera en rien le maintien de l'embargo américain.

En résumé, l'embargo économique semble donc être utilisé dans le cadre de multiples situations et pour des raisons qui sont autant d'ordre symbolique que matériel. Il se présente comme un outil supplémentaire dans le jeu de puissance des États sur la scène internationale. Anne-Laure de Bentré déclarait d'ailleurs que cette « *mesure à valeur de symbole ou signal politique destiné au moins autant au pays cible qu'aux opinions publiques internes et à d'autres membres de la communauté internationale [...] ; l'embargo relève sans doute plus de l'art politique que des lois cartésiennes de l'économie* »¹⁰.

1.2.3 Un outil facilement employable et difficilement attaquant

L'embargo économique peut être déclaré rapidement et traduire clairement la position politique d'un État à l'encontre d'un autre. Il est également plus facilement utilisable que le blocus ou l'intervention militaire, ces deux derniers ne pouvant être employés que dans un contexte d'état de guerre, contexte ne pouvant être légalement considéré que dans des cas bien restreints. Cette facilité de mise en œuvre en fait un outil intéressant pour le corps politique qui l'utilisera d'autant plus aisément que son but sera perçu comme légitime.

En ce qui concerne d'éventuelles attaques sur le plan légal d'un État ayant instauré un embargo économique, par exemple par des organismes défendant les conditions de bien-être des populations civiles, il convient de souligner qu'il est difficile de tenir les autorités, qui utilisent les sanctions économiques, responsables des conséquences de leurs décisions sur les civils. En effet, la procédure juridique internationale exige généralement qu'une personne prouve que des torts proviennent de l'action d'un autre individu. Or, la relation de causes à effets entre l'embargo et les changements dans le bien-être des populations demeure difficile à établir tant l'interaction entre divers facteurs existe et que les États initiateurs des sanctions dénonceront cette dégradation comme une conséquence de la mauvaise gouvernance du régime qu'ils combattent.

Cet outil est, en outre, moins « protocolaire » que d'autres formes de sanctions. Si la diplomatie et les opérations militaires demeurent l'apanage des États, les embargos économiques peuvent être plébiscités par divers acteurs. Ainsi, une loi adoptée dans le Massachusetts prévoit des sanctions à l'encontre des sociétés ayant des relations commerciales avec la Birmanie, et ce, au nom de considérations morales.

¹⁰ « Embargo : l'arme des puissants », Relations internationales et stratégiques, N°24, 1996.

1.2.4 Une solution intermédiaire acceptée

L'embargo économique se situe entre les démarches diplomatiques et l'intervention militaire. Étant de fait une mesure intermédiaire, il bénéficie d'une image plutôt favorable au regard de la communauté internationale et des gouvernements, ce qui est loin d'être le cas des interventions militaires dont les derniers exemples (Somalie, la seconde guerre en Irak) rappellent toute la difficulté et le danger de ce type d'opération. En ce qui concerne les actions purement diplomatiques, elles demeurent très peu efficaces à l'encontre de dirigeants déterminés, les multiples tables de négociations demeurées sans résultats au cours des diverses crises le soulignant.

Ces aspects militent en faveur du choix de cet outil par les États dans leurs rapports sur la scène internationale, d'autant que les échecs récents du règlement des problèmes de gouvernances de certains pays par une intervention armée pourraient éloigner le recours ultime des forces armées.

1.2.5 Une solution économique

L'embargo s'avère également intéressant sur le plan financier pour les États entreprenant une action à l'encontre d'un pays. Les opérations militaires ont un coût important dont le montant peut s'avérer être un frein à la décision d'engagement des forces militaires d'un État dans la solution de règlement du différend. Le coût de la guerre en Irak, qui devrait être exorbitant, fait régulièrement l'objet d'articles dans la presse. Certaines estimations annoncent une facture entre quatre cents et mille milliards de dollars. À ces dépenses, il convient d'ajouter le coût des pertes humaines et le traumatisme de nombreuses personnes. En revanche, la mise en œuvre d'un embargo économique touchera essentiellement le pays visé et aura des conséquences financières supportables par les États initiateurs, notamment si l'action est menée conjointement par de nombreux pays.

13) Des contraintes non insurmontables

Les débats récents dans l'actualité internationale soulignent que la légitimité d'un embargo et le consensus sur son adoption, illustrés respectivement par les cas cubain et iranien, sont régulièrement soulevés lorsqu'il est évoqué en haut lieu l'usage de cet outil. Cependant, si ces deux éléments demeurent un plus indéniable, ils ne peuvent s'opposer à la mise en œuvre des embargos instaurés par les États.

1.3.1 La légitimité : un plus mais non indispensable

La légitimité d'un embargo dans sa perception sur la scène internationale est très variable et dépend de multiples facteurs qui n'auront pas forcément les mêmes incidences selon la situation en rapport

avec la mesure. Par exemple, un embargo économique décrété par le Conseil de sécurité de l'ONU sera a priori plus légitime qu'un embargo décidé par un ou plusieurs États. Ainsi, l'embargo instauré par la communauté internationale à l'encontre de l'Irak suite à l'invasion du Koweït n'a pas été remis en cause sur la scène internationale alors que celui infligé à Cuba par les États-Unis et quelques pays souffre d'une forte impopularité et est ressenti comme illégitime par beaucoup¹¹. En effet, cet embargo est largement considéré de l'autre côté de l'atlantique comme un instrument de politique intérieure destiné à gagner les voix des électeurs cubains exilés en Floride. Il est à noter que si les résolutions de l'Assemblée générale reflètent l'opinion internationale, elles n'ont pas d'effet contraignant. Ainsi, après 15 résolutions de l'Assemblée générale dénonçant l'embargo à l'encontre de Cuba, dont la première date de 1992, les États-Unis maintiennent toujours cette sanction. Et la dernière résolution intitulée « Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier imposé à Cuba par les États-Unis d'Amérique » adoptée en novembre 2006 par 183 voix pour contre 4 et une abstention n'y a rien changé.

Ce schéma n'est toutefois pas intangible. L'embargo maintenu à l'encontre de l'Irak à l'issue de la première guerre du Golfe et qui s'appuyait sur une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU a été fortement contesté dans des pays du sud et même, sur la fin, par des pays occidentaux. Les pays du sud ne reconnaissent pas dans le Conseil de sécurité la représentation légitime du monde pour traiter ce problème et certains pays occidentaux considéraient que cette mesure, strictement appliquée, était disproportionnée dans ses conséquences par rapport à l'effet recherché. En ce qui concerne l'embargo à l'encontre du Burundi décrété par des pays de son voisinage en 1996, il n'a pas fait l'objet de critiques à propos de sa légitimité, le but déclaré étant de combattre le coup d'État du major Buyoya.

Ainsi, il semble que le but recherché par la mise en œuvre d'un embargo soit de première importance sur la perception de la sanction par la communauté internationale. Le principe de proportionnalité impacte également le sentiment de légitimité de la mesure. Ce dernier est facilité dans sa perception par le fait que l'embargo se situe entre les actions purement diplomatiques et les interventions militaires, ce qui lui permet d'être apprécié comme une mesure répressive mesurée.

A noter que l'illégitimité d'un embargo n'empêche pas celui d'être instauré mais conduit souvent à sa mise en œuvre de manière unilatérale, le soutien de la communauté internationale n'étant dans cette situation pas acquis. C'est pour cette raison que les États cherchent à afficher la légitimité de leur action (effective ou non) afin d'obtenir un consensus autour de la mesure prise.

¹¹ Cf. annexe II.

1.3.2 Le consensus : un élément recherché

Un des principaux griefs généralement attribué à l'embargo réside dans la difficulté d'aboutir à un consensus entre les États pour décider de l'ampleur des mesures à mettre en œuvre. Si cette problématique crée quelques crispations, elle peut être atténuée par le caractère flexible de l'embargo et les buts convergents des États.

1.3.2.1 Des objectifs divers mais convergents

Tout d'abord, si le but recherché par les différents États n'est pas forcément le même, ces derniers peuvent néanmoins avoir tous intérêt à la mise en œuvre d'un embargo économique à l'encontre d'un pays et se retrouvent donc en accord sur la décision à prendre, les effets induits par la mesure pouvant servir les intérêts de tous. L'embargo maintenu à l'encontre de la Libye illustre cette possibilité, les Américains prétextant le caractère terroriste du régime en place et les Britanniques exerçant des pressions pour accélérer la libération de deux citoyens du Royaume-Uni détenus, selon eux, illégalement par la justice libyenne.

Par ailleurs, les embargos décrétés unilatéralement (ou presque) montrent qu'actuellement des embargos économiques peuvent être mis en œuvre sans consensus général, en faisant parfois fi de l'avis de la communauté internationale. L'exemple de l'embargo à l'encontre de Cuba décrété depuis plus de 45 ans par les États-Unis en témoigne. Il peut être noté, cependant, qu'une grande majorité d'États essaient d'intégrer leur action en concordance avec une position adoptée par la communauté internationale afin que leur action soit légitime et plus efficace. Une pédagogie des menaces à combattre ou des dangers à limiter est pour cela entreprise.

Certains États, qui n'hésitaient pas à faire usage de l'embargo de manière unilatérale, privilégient désormais la solution s'appuyant sur une communauté d'États afin de lui donner une plus forte légitimité sur la scène internationale. C'est ainsi que la France semble avoir renoncé à l'usage unilatéral de l'embargo économique et opté pour une action commune au sein de l'Union européenne ou du Conseil de sécurité de l'ONU¹².

La fin de la guerre froide a replacé en premier plan des domaines liés au non-respect des droits fondamentaux de l'homme, au terrorisme, à la prolifération des armes nucléaires. Elle a également atténué une opposition systématique entre les blocs et favorisé ainsi les accords relatifs aux sujets mentionnés précédemment. Il en résulte qu'entre 1990 et 1994, douze campagnes de sanctions économiques furent déclenchées par le Conseil de sécurité de l'ONU dont dix ont fait l'objet d'une

¹² Sanctions financières internationales, site du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, page en date du 18 sept 2006

mise en œuvre par la quasi-totalité de la communauté internationale, alors que seulement deux avaient été adoptées entre la fin de la seconde guerre mondiale et la chute du mur de Berlin.

Objectifs divers mais convergents, menaces communes et situation internationale apaisée atténuent la difficulté d'aboutir à un consensus.

1.3.2.2 Une flexibilité sur l'ampleur des mesures

Lorsque des États éprouvent des difficultés à s'accorder sur la nécessité de mettre en œuvre un embargo économique à l'encontre d'un pays cible, ils peuvent atténuer leurs divergences en déterminant l'ampleur des mesures à appliquer. L'embargo économique présente, en effet, un large panel permettant de graduer la sévérité des mesures décidées. Il peut être total ou partiel, viser des domaines économiques très spécifiques (pétrole, diamants, bois), restreindre les flux d'investissement et imposer le gel des avoirs des responsables du pays.

La flexibilité de l'embargo permet ainsi d'aboutir à un accord à minima qui sert de base de départ et dont les mesures du niveau choisi seront appliquées par les États. L'épisode récent des sanctions économiques à l'encontre de l'Iran en est une parfaite illustration. Maintenir la cohésion internationale sur la question du nucléaire iranien a eu comme conséquence le ralliement de la Chine et de la Russie, et s'est accompagné d'un embargo économique limité¹³. En outre, il est possible qu'à ces premières mesures décidées collectivement, certains États y ajoutent des sanctions supplémentaires. Les États-Unis appliquent des mesures plus sévères à l'encontre de l'Iran que celles prévues par la résolution du Conseil de sécurité.

La flexibilité de l'embargo offre la possibilité de graduer la riposte économique et permet ainsi de parvenir plus aisément à un consensus.

1.3.3 Le facteur temps : une donnée incontournable

Cet élément peut être abordé sous deux angles. Le premier consiste à souligner le côté négatif du facteur temps car le choix de l'embargo économique comme solution s'accompagne d'une acceptation du règlement du litige à moyenne ou long échéance, les dirigeants sachant pertinemment que les effets attendus d'un embargo n'apparaissent pas au lendemain de son instauration. L'embargo n'apparaît donc pas comme une solution adaptée au règlement rapide d'une crise. L'embargo économique à l'encontre de Cuba perdure depuis plus de 45 ans, ceux à l'encontre de L'Irak et de la Rhodésie ont duré plus d'une décennie.

¹³ Résolution 1737 du Conseil de sécurité de l'ONU en date du 23 décembre 2006.

La seconde approche consiste à considérer ce facteur comme un élément positif, notamment en utilisant ce délai comme un atout dans le cadre d'une intervention future. L'utilisation de l'embargo met en exergue immédiatement la position des États qui l'ont décrété, ce qui permet d'occuper la scène sur le plan politique et d'exercer quelques pressions sur le pays cible, pendant qu'une opération militaire envisagée dès le départ se prépare, et que, parallèlement, les restrictions économiques affaiblissent l'adversaire.

Par ailleurs, la déclaration de l'instauration de cette sanction peut être effectuée immédiatement, et l'embargo peut être appliqué rapidement, contrairement à d'autres mesures qui nécessiteront un temps de préparation. Les entreprises et acteurs économiques de l'État initiateur cesseront ainsi du jour au lendemain les échanges économiques avec le pays cible conformément aux directives de leur gouvernement. La réalisation d'une opération militaire dans un pays éloigné nécessite, elle, un temps de préparation non négligeable.

1.4 Une connaissance de l'outil à parfaire

L'emploi à bon escient d'un outil nécessite une connaissance pointue de sa définition et de sa mise en œuvre. Or, l'embargo économique, s'il a été employé à diverses périodes de l'histoire, a connu des phases d'oubli qui se sont accompagnées d'une perte de maîtrise de l'outil, comme en témoigne l'exemple suivant.

La mise en œuvre d'un embargo économique à l'encontre de l'Allemagne au cours de la première guerre mondiale a rencontré des difficultés à ses débuts. En fait, l'échec d'une guerre rapide qui était planifiée au départ, propulse soudainement sur le devant de la scène la décision d'appliquer un embargo économique à l'encontre de l'Allemagne. Edmond Théry, économiste et rédacteur en chef de « L'Économiste européen », s'est, en effet, employé à décrire la vulnérabilité des Allemands face à une attaque économique. Mais la mise en œuvre se heurte à une méconnaissance de l'outil et à la non préparation des mesures à adopter. Il faudra de nombreuses réunions au sein des armées et du gouvernement français, d'accords avec les Britanniques pour que, progressivement, les dissensions interalliées soient dépassées et que se mette en place un embargo économique à l'encontre de l'Allemagne. Cet embargo, s'appuyant notamment sur un contrôle de la navigation commerciale à destination de l'Allemagne mais aussi des pays neutres du Nord de l'Europe, donnera quelques résultats. Ces difficultés ne seront pas oubliées par les Britanniques qui ont instauré immédiatement, lors du déclenchement de la seconde guerre mondiale, un ministère de la guerre économique dont la conception et l'emploi procédaient de l'expérience franco-britannique acquise au cours de la première guerre mondiale.

Au cours du XX^{ème} siècle, l'usage de l'embargo économique ne s'est intensifié que depuis la chute du mur de Berlin. Le recul sur son emploi est par conséquent faible et la maîtrise de l'outil tant dans sa mise en œuvre que sur le plan de ses conséquences reste à parfaire. En témoignent les incertitudes quant aux résultats obtenus par certains embargos ainsi que les nombreuses demandes d'aménagements des sanctions économiques, notamment sur le plan humanitaire.

Dans le rapport intitulé « The Politics of Sanctions », les auteurs soulignent la méconnaissance par la communauté internationale de l'embargo économique et déplorent l'absence d'un véritable retour sur expérience de toutes les utilisations de cet outil. Ils proposent que les États membres de l'ONU soutiennent la création d'une unité professionnelle permettant de créer et gérer une base de données sur les leçons qui ont pu être tirées du passé et les meilleures pratiques existantes. Il est également indispensable de pré-évaluer la situation dans un pays ciblé avant l'instauration d'un embargo et d'en suivre précisément l'évolution à compter de la mise en œuvre de la sanction¹⁴.

La nécessité de disposer d'un service d'information efficace sur la santé publique afin de fixer des priorités adaptées à la réalité de la situation est aussi souhaitée.

L'embargo économique semble ne pas manquer d'arguments en faveur de son emploi. Cet outil, facilement accessible pour les responsables politiques, permet de faire l'économie d'une intervention militaire toujours coûteuse en hommes, en matériel et en réputation dans l'opinion, ne souffre pas de fortes contraintes juridiques et présente des caractères de flexibilité lui permettant de surmonter les clivages sur sa mise en œuvre. Par ailleurs, l'augmentation contemporaine de son emploi devrait permettre, à termes, de mieux appréhender cet outil dont la légitimité reste parfois contestée.

Si sur le plan légal la mise en œuvre d'un embargo ne souffre que de peu d'entraves, ses effets apparaissent, dans certains cas, être de plus en plus dénoncés par une multitude d'organismes internationaux ou de groupes divers. Les nombreux écrits relatifs à l'embargo unilatéral des États-Unis à l'encontre de Cuba, la multitude de rapports commandés par des organismes internationaux sur la nécessité et les effets négatifs de l'embargo économique appliqué à l'Irak pendant plus d'une décennie, dénoncent le fait que la population civile apparaît bien souvent être la première victime de cet outil.

Mais à quels résultats amène l'embargo économique ? Permet-il d'obtenir les effets désirés initialement ? S'accompagne-t-il de dégâts collatéraux ? Est-il efficace, et ce, dans n'importe quel cas de figure ?

C'est sous l'angle des effets induits par la mise en œuvre d'un embargo économique que la seconde partie du mémoire va s'attacher à étudier cet outil.

¹⁴ Simon Chesterman et Béatrice Pouligny, The politics of sanctions, Center for International Studies – Sciences-PO, mai 2002.

2. Les effets de l'embargo

Étrangler un pays sur le plan économique dans le jeu complexe des échanges mondiaux n'est pas chose aisée et on conçoit facilement que les effets d'une telle mesure dépendent de multiples facteurs. A partir d'exemples de mise en œuvre d'embargo économique, il sera tout d'abord présenté des facteurs ayant un impact sur les effets de cet outil tels que le consensus entre les États, l'application effective des mesures, les caractéristiques de l'État cible et des pays initiateurs. Puis l'impact des effets de l'embargo dans les domaines économiques et politiques ainsi que ses effets secondaires seront abordés.

2.1 Des résultats dépendants de nombreux facteurs

2.1.1 Le consensus : une nécessité incontournable pour une efficacité optimale

Après la seconde guerre mondiale, l'utilisation unilatérale des embargos économiques a été essentiellement l'apanage des États-Unis. Cette prédominance de l'embargo unilatéral correspondait à une situation internationale tendue, la guerre froide.

L'accroissement du nombre d'embargos économiques collectifs mis en œuvre consécutivement à l'effondrement du mur de Berlin témoigne que lorsque la situation internationale est moins conflictuelle, l'usage de l'embargo mené de manière conjointe est plus recherché. A contrario, l'existence de blocs antagonistes restreint l'emploi de l'embargo économique, les grandes puissances s'affrontant parfois indirectement par l'intermédiaire d'autres États et apportant une aide au pays ciblé par son adversaire. L'aide non négligeable d'un montant de 5 milliards de \$ fournie à Cuba par l'URSS avant son effondrement en est une parfaite illustration. L'aide extérieure vient évidemment affaiblir les effets économiques recherchés par le pays initiateur. L'embargo perd de son efficacité dès lors que des pays opposés à la mesure agissent financièrement contre sa mise en œuvre.

La perception que l'État cible a de la communauté internationale brandissant la menace de sanctions économiques demeure importante. Lorsque la communauté internationale commence par des tergiversations et éprouve de fortes difficultés pour s'accorder sur le niveau et les formes de sanctions, l'État cible n'apparaît pas effrayé le moindre du monde et maintient sa politique en la durcissant même parfois. L'exemple actuel et médiatique des négociations relatives aux sanctions économiques à l'encontre de l'Iran illustre assez bien ce cas de figure où faute de réel consensus, ce ne sont que de faibles mesures qui sont adoptées, lesquelles n'inquiètent pour l'instant que très peu la direction du régime iranien¹⁵. Et la position sans ambiguïté des États-Unis, qui interdisent des investissements dans ce pays, est fragilisée par celle d'autres États dont les entreprises continuent à rechercher des marchés iraniens, notamment dans le domaine pétrolier.

¹⁵ Sanctions économiques : l'Iran ne se sent pas ennuyé, traduit de l'anglais par M.B.N., site lagazettedumaroc.com en date du 1er janvier 2007.

De même, la différence d'ampleur des sanctions économiques appliquées au Myanmar (anciennement la Birmanie) par les occidentaux montre la divergence des points de vue des États. En ce qui concerne les sanctions économiques américaines à l'encontre du Myanmar, qui se sont intensifiées depuis 1997, elles s'apparentent désormais à un embargo économique complet. Le Président Clinton a interdit, en signant la loi Cohen-Feinstein en mai 1997, tout nouvel investissement américain en Birmanie. En juillet 2003, le Président George Bush promulguait le « Burmese Freedom and Democracy Act of 2003 » qui prohibe l'importation aux États-Unis de tous produits de Birmanie, défend aux représentants des États-Unis dans les institutions financières internationales de voter tout octroi de prêt ou d'assistance technique à la Birmanie, suspend les transferts (en US dollars) transitant par une banque américaine en provenance ou à destination de la Birmanie ainsi que le gel des avoirs appartenant au membre de la junte et placés auprès des institutions financières établies aux États-Unis. Bien loin de ces mesures sévères et complètes, l'Union européenne a adopté en 2003 des mesures à l'encontre des personnes affiliées à la junte en leur interdisant tout visas et leur gelant leurs avoirs puis, en avril 2004, a pris des sanctions économiques à l'égard d'une liste nominative d'entreprises étroitement liées avec le ministère des armées. Ni l'achat de biens et services birmans, ni l'investissement en Birmanie, hormis avec quelques entreprises symboliquement visées, ni la vente dans ce pays ne sont interdits. Les différentes mesures adoptées à l'encontre de la Birmanie par les pays occidentaux soulignent la difficulté pour parvenir à une même position.

Ces exemples récents indiquent, malgré les caractères souples de cet outil, toute la difficulté d'aboutir à un large consensus en matière d'embargo économique dans certaines situations tant les intérêts des uns ne coïncident pas avec ceux des autres. Or actuellement, on assiste à une émergence des puissances asiatiques, du Brésil et un certain retour de la Russie dans le concert des nations. Ces États ne partageant pas l'ensemble des valeurs des puissances occidentales et forts d'une stature économique non négligeable, ils ne s'aligneront pas systématiquement sur les souhaits des Américains et européens. Des compromis seront à rechercher, souvent au dépend de l'efficacité des mesures à prendre. Ils auront cependant l'avantage de maintenir une unité internationale sur le problème, ce qui isole politiquement le pays sanctionné qui est alors soumis à de très fortes pressions. La Libye n'a que très peu souffert des conséquences économiques de l'embargo, le pétrole n'ayant pas été ciblé par la mesure, mais a été fortement isolé politiquement, ce qui a pesé sur les dirigeants libyens et facilité les négociations.

2.1.2 L'application effective des mesures

La décision d'appliquer un embargo économique à l'encontre d'un État doit être suivie d'une mise en œuvre concrète des mesures économiques restrictives. Celles-ci seront d'autant plus efficaces qu'elles seront effectivement appliquées par l'ensemble des acteurs concernés. Apparaît ici la nécessité d'en contrôler la réalisation, certaines personnes ou entreprises, ayant des intérêts financiers contraires à la décision, n'hésitant pas à violer les mesures imposées.

Pour être efficace, ce contrôle doit s'appuyer sur des outils et une base légale. La maîtrise des trafics demeure également nécessaire.

2.1.2.1 Des outils de contrôle instaurés

Afin de veiller au respect des mesures décidées, la mise en place de structures dédiées à cet effet apparaît être de plus en plus pris en compte.

Au plan international, le Conseil de sécurité de l'ONU dispose des comités de sanctions qui sont des organes subsidiaires du Conseil et sont composés de représentants des quinze membres du Conseil de sécurité. Leur rôle est de contrôler l'application de la mise en œuvre des sanctions et de gérer les exemptions qui peuvent être prévues pour des raisons humanitaires ou politiques.

Le comité 661 (du nom de la résolution qui l'a établi le six août 1990) était chargé de contrôler l'application des sanctions économiques décrétées à l'encontre de l'Irak et s'est vu par la suite confier le rôle de vérifier le respect de l'accord « pétrole contre nourriture ».

Le Conseil de sécurité s'appuie également sur des groupes d'experts et indépendants chargés notamment de contrôler les sanctions et les trafics illicites de matières liés à des conflits armés. A titre d'exemple, un panel d'expert a été mis en place en 1999 pour repérer les violations du commerce de diamants et la fourniture de pétrole en Angola. Des groupes d'experts ont également été employés au Sierra Leone et au Libéria.

Les organisations non gouvernementales, qui œuvrent sur le terrain, peuvent également faire remonter de l'information en dénonçant des trafics néfastes pour les populations.

Le non respect des mesures peut ainsi être constaté et dénoncé. Mais pour que cette dénonciation soit d'intérêt, il faut qu'elle s'accompagne de sanctions envers les contrevenants.

2.1.2.2 Une base légale nationale indispensable

L'application de sanctions relève, avant tout, de la juridiction des États et de la manière dont ils régulent les activités économiques des acteurs privés. L'efficacité de lois particulières adoptées par des parlements afin de restreindre les échanges économiques avec un autre État est une réalité comme l'illustre l'adoption par le congrès américain de la « Comprehensive Antiapartheid Act » qui s'accompagnera d'un retrait rapide de plus de 200 compagnies américaines sur 280 de l'Afrique du

Sud, les autres limitant leurs échanges en conformité avec les principes visant à lutter contre l'Apartheid¹⁶.

Dans le cas de l'absence de lois nationales précisant les infractions en matière de non respect d'un embargo économique, des activités commerciales en conformité avec la loi nationale peuvent ne pas respecter une décision internationale à laquelle l'État a pourtant souscrit. Il n'est pas toujours aisé, dans ces conditions, de sanctionner des entreprises et des personnes qui jouent de ces contradictions. Pour éviter de ne pas respecter leurs obligations au regard de la loi internationale, les États démocratiques légifèrent de plus en plus dans ce domaine afin de se doter de capacités répressives « permanentes » qui ne laisseront aucun doute quant à leur efficacité et la volonté des dirigeants. A titre d'exemple, le Canada ne disposait, avant 1992, que d'un pouvoir législatif limité pour interdire les liaisons aériennes et maritimes et il ne pouvait empêcher ses entreprises de fournir des services à un État faisant l'objet de sanctions collectives. Pour s'assurer de la stricte application des sanctions, le gouvernement canadien se devait d'adopter une loi spéciale, telle que la loi sur les sanctions économiques contre l'Iran de 1980. Mais les retards dans l'adoption de ce type de loi, notamment pendant les périodes d'intersession parlementaire, pouvait réduire l'impact des sanctions canadiennes. Afin de pouvoir réagir plus efficacement, le parlement canadien a adopté en juin 1992 la « *loi sur les mesures économiques spéciales* » qui permet au gouvernement de limiter les échanges commerciaux et autres rapports avec un pays qui ferait l'objet de sanctions économiques, et facilite la poursuite des contrevenants¹⁷. Presque immédiatement après l'adoption de la loi, le gouvernement a invoqué celle-ci pour geler les avoirs du gouvernement Haïtien au Canada tant que le régime militaire s'opposerait à la restauration de la démocratie. En juillet 1992, il s'appuyait encore sur cette loi pour interdire l'accès aux ports canadiens aux navires haïtiens et ceux ne respectant pas l'embargo.

Dans sa résolution 1196 adoptée le 16 septembre 1998, le Conseil de sécurité des Nations Unies encourage chaque État membre à envisager d'adopter, pour s'acquitter de leurs obligations de respecter les embargos imposés par le Conseil, des mesures législatives érigeant en infraction pénale leur violation. Afin d'y satisfaire, la France entend renforcer son arsenal juridique qui comprend actuellement des lacunes sur ce plan. Le terme embargo est, en effet, actuellement absent du code pénal français. Aussi, un projet de loi, relatif à la violation des embargos et autres mesures restrictives, est actuellement déposé devant le parlement. Cette loi introduirait dans le code pénal français la notion d'embargo et instaurerait une peine de sept ans d'emprisonnement et de 750 000 euros d'amende à l'encontre d'un contrevenant aux mesures d'application d'un embargo¹⁸.

¹⁶ Relations with the United States, <http://countrystudies.us/south-africa/84.htm>, consulté le 13/12/2006.

¹⁷ Michel Rossignol, Les sanctions : l'arme économique dans le nouvel ordre mondial, division des affaires politiques et sociales du parlement canadien, janvier 1996, p17.

¹⁸ Cf. annexe III.

L'adoption de législations adaptées par les États permet bien d'accroître l'efficacité des embargos économiques par une meilleure application des mesures décidées et par une poursuite facilitée des contrevenants.

2.1.2.3 Une maîtrise sur le terrain parfois problématique

Dans certains pays où l'État ne parvient pas à contrôler les trafics sur son territoire, il est aisé d'imaginer les difficultés d'application stricte d'un embargo économique lorsque cette situation est contiguë à un pays visé par des sanctions. La contrebande se développe et demeure alors difficilement maîtrisable. A titre d'exemple, l'embargo décrété à l'encontre du Burundi en 1996 par les pays de la région a souffert de la porosité des frontières de cet État, et d'intérêts locaux bien placés qui ont permis l'existence d'une contrebande non négligeable vers le Burundi, certains responsables s'enrichissant de ce fait¹⁹. De même, l'embargo imposé à l'encontre de la Serbie par le Conseil de sécurité de l'ONU²⁰, qui comportait une interdiction relative aux transactions financières et aux livraisons de pétrole, s'est vu contourné par la Roumanie qui permettait aux avions de ligne serbes de prendre plus de carburant que nécessaire pour effectuer le trajet et dont les surplus ont probablement servi à ravitailler les forces de combat serbes²¹. Des rappels à l'ordre seront effectués par les responsables de l'ONU qui ne feront cependant pas disparaître ces pratiques. La frontière perméable entre Haïti et la République Dominicaine a également permis aux haïtiens de se procurer une quantité minimale de carburant pendant la durée des sanctions.

2.1.3 Les caractéristiques du pays cibles

L'efficacité de la mise en œuvre d'un embargo économique dépend également des paramètres du pays visés. Sa puissance économique et politique, sa situation géographique, ses échanges économiques, ses relations extérieures sont autant de facteurs qui peuvent entraver la mise en œuvre d'un embargo économique efficace.

2.1.3.1) Sa puissance économique

La puissance économique d'un pays apparaît être une donnée non négligeable lorsqu'il est examiné les États ayant fait l'objet d'une telle mesure depuis la seconde guerre mondiale. L'absence des grandes puissances économiques de la liste des pays ciblés en témoigne. Il est vrai que personne, aujourd'hui, n'envisagerait de proposer l'instauration d'un embargo économique complet à l'encontre des États-Unis, les incidences sur la stabilité de l'économie mondiale étant colossales.

¹⁹ J-Pierre Chrétien, Le Burundi après la signature d'Arusha, Conjoncture, Politique africaine, N°80, déc. 2000.

²⁰ Résolution 757 du 30 mai 1992.

²¹ Michel Rossignol, Les sanctions : l'arme économique dans le nouvel ordre mondial, division des affaires politiques et sociales du parlement canadien, janvier 1996, p9.

L'embargo économique apparaît donc s'inscrire comme un instrument utilisé dans le cadre des relations du fort au faible, symbole de l'injustice de la conduite du monde actuel, et dont les sanctions sont ironiquement bien souvent adoptées pour des raisons de justice et de démocratie²².

Lorsque l'économie d'un État visé dépend essentiellement d'une ressource facilement identifiable (pétrole, diamants, bois), l'embargo instauré et interdisant tout échange lié à cette ressource pèsera fortement sur le budget du pays ciblé. Un embargo peut ainsi ne cibler que quelques domaines et se montrer particulièrement efficace sur le plan économique.

2.1.3.2 Sa stature politique

Par ailleurs, l'influence politique des États et la qualité de ses relations extérieures sont déterminantes pour éviter l'adoption d'une telle mesure par la communauté internationale. Il peut être noté la place privilégiée des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, à l'abri d'une telle mesure, et qui pourront bloquer par leur veto toute résolution pouvant toucher un pays allié. Ces cinq puissances seront courtisées par nombre de pays recherchant une protection. Les relations israélo-américaines illustrent bien tout l'intérêt de cultiver les bons rapports avec les grandes puissances. Les démarches du président du Burundi, Pierre Buyoya, auprès de Jacques Chirac en mars 1997, afin d'obtenir de la France son soutien et qu'elle fasse pression dans les organismes internationaux pour que soit levé l'embargo économique à l'encontre de son pays, procèdent de même²³.

Les relations avec les pays de son voisinage ne sont pas à négliger. La Serbie a bénéficié d'une certaine bienveillance de la Roumanie et la Rhodésie (Zimbabwe) a pu compter au départ sur un soutien de l'Afrique du Sud. L'Irak, en revanche, s'est retrouvé isolé tant sur la scène internationale que sur la scène régionale, suite à la peur suscitée par sa volonté de puissance hégémonique concrétisée par l'invasion du Koweït. Ce pays subira de plein fouet et sans aides extérieures un embargo économique imposé par la communauté internationale.

2.1.3.3 Sa situation géographique

La situation géographique d'un État peut également avoir une influence sur l'impact d'un embargo. Un État insulaire sera plus vulnérable à de strictes sanctions économiques qu'un pays noyé au sein d'un continent, car les trafics et contrebandes peuvent être beaucoup plus facilement maîtrisés dans le premier cas. En effet, en cas d'aggravement de la situation politique, l'embargo économique peut être consolidé par un blocus dont l'efficacité est redoutable sur un État insulaire. Napoléon le savait bien et le désastre de Trafalgar conduira l'empereur à modifier ses projets pour tenter de transformer le blocus maritime de l'Angleterre qu'il comptait mettre en place, par un « blocus continental » bien

²² Joy Gordon, A peaceful, silent, deadly remedy : the ethics of economic sanctions, Ethics and international Affairs, 13, 1999.

²³ Jean Chatain, Burundi : Paris se prononce pour la levée de l'embargo, L'humanité du 7 mars 1998

plus difficile à réaliser et qui le conduira à sa perte. La porosité des frontières du Burundi qui facilite la contrebande a permis à ce pays de contourner, en partie, l'embargo mis en place par les pays de son voisinage. L'embargo régional n'a pas été totalement respecté, et le Burundi a réussi à importer suffisamment de carburant pour couvrir ses besoins militaires et énergétiques. Quant aux exportations, il est estimé que 65% des 25 000 tonnes de café récoltées sur la saison 1996-1997 ont pu sortir du pays.

Cette problématique des échanges entre le pays visé et son voisinage a toujours été un souci pour les États initiateurs d'un embargo. Ainsi, au cours de la première guerre mondiale, le directeur des douanes Jean Branet proposait au gouvernement français de transmettre aux États-Unis une note stipulant que « *les voisins neutres des puissances centrales...sont dans une situation particulièrement favorable pour commercer avec l'ennemi. Grâce à l'aide que l'entrée en guerre des États-Unis apporte à la cause alliée, ne serait-il pas possible de transmettre à ces États neutres cette demande : les Alliés ne vous permettront désormais d'importer que si vous arrêtez complètement vos exportations vers l'ennemi ou vous serez dans l'incapacité d'acquérir auprès des Alliés les produits dont vous avez besoin. Un coup sérieux serait ainsi porté à l'ennemi* »²⁴. La demande officielle sera plus lissée et bien que les États-Unis ne partageaient pas l'idée d'un blocus intégral, le bureau administratif américain des exportations arrêta en août 1917 les licences d'exportation pour des produits à destination des pays neutres de l'Europe du Nord.

L'importance des échanges économiques du pays cible avec les États initiateurs de l'embargo demeure également une donnée non négligeable. Plus la part de ces échanges est importante, plus les conséquences d'un embargo économique seront logiquement fortes.

2.1.4 Les caractéristiques du pays (groupes de pays) initiateurs

2.1.4.1 Sa puissance économique

La stature économique du pays qui décrète un embargo doit être supérieure à celui de l'État cible. L'embargo économique adopté par le congrès américain en 1807 et interdisant l'accès aux ports américains à l'encontre des navires britanniques et français en est une illustration. Les historiens sont d'accord pour convenir que ce fut une expérience coûteuse pour les Américains, engendrant un chômage important dans les ports américains ainsi que de fortes pertes économiques pour les entreprises américaines en lien avec les activités maritimes. En revanche, les effets ressentis par la France et l'Angleterre demeuraient tout à fait acceptables pour ces deux puissances du moment.

²⁴ Marjorie M. Farrar, *Le blocus allié pendant la première guerre mondiale*

2.1.4.2 Sa stature politique : la place prééminente des USA

L'influence politique d'un État sur la scène internationale est également un facteur important, de surcroît lorsque cette influence est consolidée par une forte économie. Cette influence est utile dans les instances internationales dans le but d'atteindre un consensus le plus large possible, d'obtenir une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU ou une décision commune d'une entité régionale (l'Organisation des États Américains, l'Union Européenne).

* L'influence des USA dans les organismes mondiaux financiers

Cette influence peut également avoir tout son intérêt dans les organismes mondiaux financiers. Il peut être souligné, ici, l'extrême influence et le poids démesuré des États-Unis dans les organisations internationales en charge de promouvoir le développement. Ainsi, l'embargo économique des États-Unis à l'encontre de la Birmanie se traduit dans les sommes allouées à ce pays, lequel ne bénéficiait, en juillet 2004, que d'un encours de 500 millions de dollars alors que le Vietnam disposait de 4,5 milliards auprès des banques de développement²⁵. De même, au printemps 2002, la congressiste américaine Barbara déclarait que les États-Unis avaient usé de leur pouvoir de veto sur le conseil d'administration de la BID (banque interaméricaine de développement) pour bloquer tous les emprunts destinés à Haïti et avaient gelé toute possibilité de trouver des fonds auprès d'autres institutions financières, les suspendant à une résolution de la situation politique en Haïti.

* Les lois d'extraterritorialité américaines

Lorsque le consensus n'est pas atteint, malgré les nombreux efforts diplomatiques déployés, un pays peut chercher à imposer le respect des mesures économiques qu'il a décidées par la mise en place de sanctions à l'encontre des États qui ne s'aligneraient pas sur ses positions. Cette attitude « tyrannique » ne peut évidemment être adoptée que par des supers-puissances qui ne risquent que bien peu de représailles de la part des autres États placés devant cette posture. Ce cas de figure s'illustre au début du 19^{ème} siècle par le blocus continental imposé par Napoléon aux autres États européens et visant à interdire l'accès au continent des marchandises britanniques. Il en est de même du contrôle du trafic maritime par les Anglais qui ont imposé à tous les navires « neutres », à partir de novembre 1807, de faire escale en Grande-Bretagne avant d'accoster sur le continent européen afin de limiter par des taxes et une circulation ralentie, les échanges commerciaux avec l'Europe de Napoléon. Plus tard, au cours de la première guerre mondiale, les Britanniques, qui cherchaient à interdire l'arrivée d'importations d'outre-mer dans les ports ennemis mais aussi dans ceux des pays neutres frontaliers, utilisèrent des dispositions de blocus diplomatique telles que la consignation des

²⁵ Hubert Grandval, Les sanctions économiques contre le Birmanie, mission économique de Rangoon, MINFI, DREE/Trésor, janvier 2006, p2.

importations à des sociétés privées neutres comme le Netherlands Overseas Trust ou la société suisse de surveillance économique²⁶.

Ce procédé agressif n'appartient pas qu'au passé. Il est aujourd'hui utilisé par la superpuissance du moment, les États-Unis. N'ayant pas réussi à convaincre la communauté internationale d'un embargo à l'encontre de Cuba par la diplomatie, les États-Unis ont adapté des lois dites « d'extraterritorialité » qui visent à sanctionner toutes personnes ou entreprises ayant des activités économiques avec Cuba. Après avoir décrété un embargo en 1960 à l'encontre de Cuba, les États-Unis renforcent les mesures en adoptant en 1992 la loi Torricelli dite loi sur la démocratie à Cuba dont un des buts était d'interdire les relations économiques qui existaient entre des filiales de firmes américaines à l'étranger et les entreprises cubaines. Un nouveau pas est franchi en 1996 avec la loi Helms-Burton qui permet de sanctionner les entreprises étrangères (notamment européennes, canadiennes ou d'Amérique latine) investissant ou commerçant avec les entreprises cubaines qui étaient autrefois américaines et expropriées par Fidel Castro. Les fortes protestations canadiennes et européennes feront hésiter les États-Unis à sanctionner effectivement les entreprises étrangères, dont les investissements auraient peu diminué²⁷, mais le message politique lancé par Washington fut clair. Dans le même registre, la loi Kennedy-D'Amato (Iran-Libya sanctions Act) renforçait en 1996 la politique de sanctions menées contre l'Iran et la Libye²⁸.

2.1.5 Les actions de divers lobbyings

Des groupes, organismes ou associations peuvent influencer sur la mise en œuvre de mesures plus sévères permettant d'accroître l'efficacité d'un embargo ou au contraire, exercer des pressions visant à supprimer ou alléger l'embargo économique.

2.1.5.1 S'opposant à la mise en œuvre d'un embargo

Dans le camp des opposants aux embargos économiques, figurent évidemment les entreprises et le monde économique des pays initiateurs qui se voient interdire l'accès à certains marchés pour le plus grand bonheur de leurs concurrents. Très souvent, lorsque la mise en place d'un embargo économique est étudiée, le monde économique entreprend, pour protéger ses intérêts, des actions envers ses dirigeants, ce qui débouche parfois sur une position du pays défavorable à l'instauration d'un embargo.

²⁶ Marjorie M. Farrar, Le blocus allié pendant la première guerre mondiale, p4.

²⁷ Ernest H. Preeg William, congressional digest, p86, March 1999

²⁸ Béatrice Chevalier-Bellet, La politique américaine de sanctions et le nouvel ordre libéral international, Diplomatie n°7, février-mars 2004.

A titre d'exemple, en 1995, deux membres de l'Union européenne se sont opposés à la mise en œuvre d'un embargo pétrolier complet à l'encontre du Nigéria. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas défendaient ici des intérêts économiques, notamment ceux de la société Royal Dutch Shell qui participait activement à la production du pétrole au Nigéria²⁹. De même, une entreprise comme Total accorde beaucoup d'importance à son action d'influence auprès des dirigeants français afin de continuer à avoir accès à des marchés situés en Birmanie ou en Iran. Et la position du gouvernement français s'inspire plus ou moins, selon la situation du moment, de celle de l'entreprise pétrolière. Le soutien sera d'autant plus marqué que l'embargo n'est pas souhaité ni adopté par des États concurrents sur le secteur. Ainsi, en Birmanie, le retrait d'entreprises occidentales a fait le jeu de la concurrence asiatique et n'a pas impacté l'économie birmane. L'entreprise Petronas a remplacé Premier Oil et British American Tobacco a été remplacé par une entreprise singapourienne³⁰. Cette situation permet évidemment de renforcer la position française.

L'association patronale américaine « National Association of Manufacturers » fait régulièrement part de sa désapprobation vis-à-vis des embargos économiques adoptés par le congrès et qui pénalisent l'économie américaine. Les pressions exercées sur le gouvernement pour lever l'embargo à l'encontre de Cuba sont régulières.

En ce qui concerne les associations humanitaires, elles dénoncent régulièrement la prise en otage des populations civiles et exercent des pressions pour que ce type de mesures soit abandonné ou au moins accompagné d'opérations visant à aider les populations civiles.

Enfin, les divers responsables et associations religieuses dénoncent largement, depuis le début des années 1990, les méfaits sur les populations civiles de ces sanctions économiques en soulignant que cet outil n'apparaît pas être en conformité par rapport aux règles justes et bonnes des relations internationales. En 1995, le Pape Jean-Paul II déclarait, dans un message adressé au corps diplomatique :

« L'embargo, clairement défini par la loi, est un instrument qui doit être utilisé avec un grand discernement et évalué à l'aune de critères à la fois éthiques et juridiques. Avant d'imposer de telles mesures, il est toujours impératif de prévoir les conséquences humanitaires des sanctions, en tenant compte de la proportionnalité de cette décision eu égard au mal qu'elle vise à remédier »³¹.

²⁹ Michel Rossignol, Les sanctions : l'arme économique dans le nouvel ordre mondial, division des affaires politiques et sociales du parlement canadien, janvier 1996, p15.

³⁰ Hubert Grandval, Les sanctions économiques contre le Birmanie, mission économique de Rangoon, MINFI, DREE/Trésor, janvier 2006, p3.

³¹ R.A. Sirico, Free trade and human rights : the moral case for engagement, S. Singleton, D.T. Griswold (eds), How US foreign policy undermines trade, growth and liberty, Washington (DC), Cato Institute, 1999, p103.

2.1.5.2 Favorables à la mise en œuvre d'un embargo

De l'autre côté, figurent des associations de promotion des valeurs démocratiques qui exercent des pressions sur les entreprises et les multinationales afin qu'elles se retirent du pays où sévit un régime dictatorial. Ainsi, les campagnes menées par diverses organisations attachées aux droits de l'Homme ont atteint une telle ampleur aux États-Unis qu'entre 1995 et 2000 plus de vingt firmes multinationales ont décidé de quitter la Birmanie (parmi lesquelles : Lévi Strauss, Motorola, Apple, Hewlett-Packard, Heineken, Kodak,...)³². Les États-Unis finiront par interdire, en avril 1997, aux compagnies américaines d'investir en Birmanie. De même, la Confédération Européenne des Syndicats (CES) et la Confédération Internationale des Syndicats Libres (CISL) ont déposé conjointement, le 2 juin 1995, une plainte auprès de la Commission Européenne contre le travail forcé en Birmanie, ce qui a obligé l'Union Européenne à se saisir de ce dossier et adopter une position plus ferme à l'encontre du régime. Le Conseil de l'U.E annulera le 24 mars 1997 les avantages commerciaux octroyés jusque là aux exportations birmanes³³.

Une autre catégorie de personnes milite en faveur de l'embargo économique. Il s'agit des responsables de l'opposition au régime qui réclament l'utilisation de tous les moyens, dont l'embargo économique, pour renverser les dirigeants en place. Aung San Suu Kyi, leader de l'opposition en Birmanie, déclarait en 1998 :

*« Je voudrais en appeler à ceux qui sont prêts à utiliser leurs talents pour promouvoir la liberté intellectuelle et les idéaux humanitaires, afin que, sur le principe, ils prennent position contre les entreprises qui font des affaires avec le régime militaire birman. Que votre liberté puisse servir la nôtre »*³⁴.

De même, le parti de l'opposition du Burundi, le Sahwanya-Frodebu, indiquait dans un communiqué de presse du 5 février 1997 :

*« Compte-tenu du refus manifeste de négocier exprimé par Buyoya et sa junte, le Frodebu demande aux pays de la sous-région et à toute la communauté internationale de prendre d'autres mesures plus contraignantes à l'encontre de la junte tout en renforçant l'embargo et une isolation politique et économique totale sur le régime de Bujumbura »*³⁵.

Le président Jean-Bernard Aristide en exil suite à un putsch militaire dans son pays requérait également la mise en place d'un sévère embargo à l'encontre de Haïti.

³² Van-Hung Rayane, L'influence de la politique internationale et de la sphère économique sur les droits de l'Homme au Myanmar, DESS, École Nationale Supérieure des Sciences de l'Information et des Bibliothèques, année 1999-2000, p29.

³³ Van-Hung Rayane, L'influence de la politique internationale et de la sphère économique sur les droits de l'Homme au Myanmar, DESS, École Nationale Supérieure des Sciences de l'Information et des Bibliothèques, année 1999-2000, p33.

³⁴ Aung San Suu Kyi, Le Monde, 10 décembre 1998.

³⁵ Communiqué de presse du parti Sahwanya-Frodebu, Mise au point du parti Sahwanya-Frodebu sur la situation politique et sécuritaire au Burundi, février 1997.

2.2 L'impact de l'embargo : divers domaines concernés

L'étude de l'impact des effets d'un embargo économique est difficile car elle doit prendre en compte les objectifs de l'embargo, pas toujours très transparents, l'application effective des mesures décidées ainsi que la véracité des données économiques et sociales recueillies. Elle ne doit pas non plus se limiter aux effets sur les seuls objectifs mais également prendre en considération les dommages collatéraux dans le pays ciblé mais aussi dans d'autres États. Il convient d'étudier les résultats de l'embargo sur le plan économique et politique, mais aussi d'en rechercher les conséquences non souhaitées.

2.2.1 Sur le plan économique

Le but premier d'un embargo économique est d'affecter l'économie du pays visé pour qu'il modifie sa politique dans le sens souhaité. Les résultats dans ce domaine apparaissent très variables tant les situations sont différentes d'un embargo à l'autre, et tant l'efficacité d'un embargo est influencée par divers facteurs. Différents exemples permettent d'illustrer la portée des mesures prises.

2.2.1.1 L'Italie

Lorsque les sanctions économiques sont de portées trop limitées elles échouent en n'affectant pas de manière suffisante l'économie du pays cible. Ainsi, les sanctions décrétées par la Société des Nations en 1935 à l'encontre de l'Italie, consécutivement à l'envahissement de l'Éthiopie, furent insuffisantes pour la gêner, les exportations vitales de pétrole n'ayant pas été interdites.

2.2.1.2 La Rhodésie

En 1965, le Conseil de sécurité de l'organisation des Nations Unies recourt pour la première fois à des sanctions économiques suite à une déclaration unilatérale d'indépendance du gouvernement rhodésien (actuel Zimbabwe). Ces mesures interdisent toute exportation de pétrole et d'autres matières premières afin d'empêcher les colons blancs de s'emparer du pouvoir. Si initialement l'économie de la Rhodésie se trouva affectée par les mesures, celle-ci connut une croissance marquée à partir de 1969 au grand dam de la communauté internationale, grâce à une réorientation des importations, des investissements de l'Afrique du Sud et au non-respect des mesures par de nombreux pays. Mais une guérilla efficace menée par des groupes de noirs, une application plus effective des sanctions et l'abandon du soutien de l'Afrique du Sud eurent raison du gouvernement blanc. La crise rhodésienne s'achèvera en 1979. Plus de 15 ans auront été nécessaires pour modifier la politique des dirigeants, et parallèlement à l'embargo économique, d'autres facteurs non négligeables auront influé sur le résultat³⁶.

³⁶ Michel Rossignol, Les sanctions : l'arme économique dans le nouvel ordre mondial, division des affaires politiques et sociales du parlement canadien, janvier 1996, p3.

2.2.1.3 L'Afrique du Sud

Les sanctions économiques à l'encontre de l'Afrique du Sud ne débutèrent réellement qu'en 1985 lorsque, suite à une large médiatisation de répressions brutales des manifestations de noirs réclamant des réformes constitutionnelles, les pays industrialisés (notamment les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne) s'entendent pour restreindre les échanges économiques avec ce pays. Des sanctions seront levées à partir de 1991 par les pays industrialisés après l'adoption de réformes politiques en Afrique du Sud. Le Conseil de sécurité de l'ONU abolira l'embargo sur les armes et les autres mesures contre l'Afrique du Sud en mai 1994 après l'élection d'un nouveau gouvernement. Selon un groupe d'experts indépendants, le souhait de retrouver des relations économiques normales sur le plan international a incité le gouvernement sud-africain à entamer des réformes.³⁷ Toutefois, d'autres facteurs, tels que la menace d'une guerre civile, le souhait de voir les menaces extérieures (Angola, Namibie) trouver une solution pacifique et la chute du prix de l'or, auraient également contribué à ce changement d'orientation politique. S'il est convenu que les sanctions économiques appliquées à l'Afrique du Sud ont contribué au changement du régime, la part de l'embargo parmi les autres facteurs demeure difficile à déterminer. En outre, au moins six années auront été nécessaires pour produire le début des réformes attendues, et neuf années pour la mise en place d'un nouveau gouvernement. Par ailleurs, l'embargo sur les armes, adopté en 1977 par le Conseil de sécurité³⁸, a pesé sur l'économie de l'Afrique du Sud qui a dû investir dans la filière pour se créer sa propre industrie d'armement et se procurer certains matériels à un prix prohibitif par l'intermédiaire de la contrebande³⁹.

2.2.1.4 L'ex-Yougoslavie

Suite à l'aggravation de la situation en ex-Yougoslavie, le Conseil de sécurité de l'ONU a instauré un embargo économique le 30 mai 1992⁴⁰ à l'encontre de la Serbie et du Monténégro qui visait à interdire les transactions financières et les livraisons de pétrole. Une résolution adoptée le 17 avril 1993⁴¹ renforçait les mesures de l'embargo en instaurant le gel des avoirs de la République Fédérale de Yougoslavie, la saisie de ses navires, aéronefs et véhicules et une restriction des échanges de services et de biens. Ces mesures ont induit des effets sur la population civile serbe, laquelle, en mai 1993, éprouvait des difficultés pour trouver de l'essence à Belgrade et devait s'accommoder d'une inflation qui dépassait les 200%. Elles ont ainsi contraint les parties à s'asseoir à la table des négociations et ont contribué à aboutir à l'accord de Dayton. Cependant, les trafics parallèles, la réduction de la demande et les réserves accumulées dans le pays avant l'application de l'embargo,

³⁷ Groupe d'experts indépendants, Sanctions financières contre l'Afrique du Sud, Bureau international du Travail, Genève, 1991, p 59.

³⁸ Résolution 418, novembre 1977.

³⁹ Glenn Frankel, U.N. arms ban proves costly to south Africans, Washington Post Foreign Service, 24 fev 1985.

⁴⁰ Résolution 757, mai 1992.

⁴¹ Résolution 820, avril 1993.

n'ont pas permis aux sanctions économiques de régler l'ensemble des rivalités locales, ce qui nécessitera finalement l'intervention militaire en force de l'OTAN en 1999.

2.2.1.5 L'Irak

Suite à l'invasion du Koweït par l'Irak, le Conseil de sécurité de l'ONU a immédiatement réagi en instaurant un embargo économique qui s'est accentué au fur et à mesure des résolutions adoptées.⁴² Mais cet embargo n'aura pas raison de l'obstination de Saddam Hussain et de l'impatience de la communauté internationale qui conduisirent à la première guerre du golf déclenchée en janvier 1991. La victoire de la coalition sur les forces irakiennes se solda par une forte destruction de l'armement irakien et la libération du Koweït. Cependant, par calcul politique, le régime de Saddam Hussein demeurait en place et l'embargo économique était maintenu à l'encontre de ce pays. Largement suivi par la communauté internationale, l'Irak subissait de fortes sanctions économiques pendant une décennie et les effets pouvaient se constater sur le terrain. Destruction de l'économie irakienne, forte dégradation des infrastructures, appauvrissement de la population et mortalité accrue ont été largement décriés dans de nombreux rapports relatifs au maintien de cet embargo à l'issue du premier conflit⁴³. La mise en place de l'accord « pétrole contre nourriture » procède de cette constatation et acceptation par les puissances occidentales. L'économie de l'Irak reposait en grande partie sur ses exportations de pétrole, et a été par conséquent facilement atteinte par l'embargo. Les exportations de pétrole ont chuté de 90% suite aux sanctions, ce qui a induit un préjudice de l'ordre de 120 milliards de dollars US au cours des huit premières années de l'embargo⁴⁴.

2.2.1.6 Cuba

L'embargo économique unilatéral américain à l'encontre de Cuba, et ce depuis 1960, induit des pertes économiques substantielles à l'économie cubaine située logiquement dans une aire de commerce avec les États-Unis. Les pertes annuelles sont évaluées entre 1 et 2 milliards de \$, ce qui n'est pas négligeable pour un pays disposant d'un PIB d'environ 1 milliard de \$. Mais jusqu'au début des années 1990, Cuba a bénéficié du soutien de l'Union Soviétique qui lui apportait une aide économique et militaire estimée à près de 5 milliards de dollars par an, ce qui rendit totalement insignifiant l'embargo américain. Mais l'effondrement du bloc soviétique priva soudainement La Havane de cette manne qui obligea le pouvoir à réorganiser son économie. Aujourd'hui, si certains secteurs souffrent de l'embargo, l'économie cubaine dans son ensemble est loin d'être en récession à en juger par la croissance du PIB au cours des dernières années. Cette croissance a été de +3 % en

⁴² Résolution 661 du 6/08/90 ; résolution 665 du 25/08/90 ; résolution 670 du 25/09/90.

⁴³ Ariel Colonos, Injustes sanctions, questions de recherche, Sciences Po, novembre 2001 ; XXVIème conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ; RCLSCI : réseau canadien pour la levée des sanctions contre l'Irak ; sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme de l'ONU session 2000, Conférence épiscopale américaine, vatican...

⁴⁴ Richard Garfield, Effets des sanctions économiques sur la santé et le bien-être des populations, dossier thématique, réseau aide d'urgence, overseas development institute, London, février 2000, p13.

2001, +1,5% en 2002, +2,9% en 2003, est estimée à +4,2% en 2004, +8% en 2005, + 5,6% en 2006 et est prévue à + 4,5% pour 2007⁴⁵. L'isolement des États-Unis sur l'application de cet embargo peut expliquer cette évolution. A noter également qu'un million de Cubains ont choisi l'exil consécutivement à l'arrivée de Fidel Castro au pouvoir en 1959, dont une large majorité vers les États-Unis. Cette diaspora approvisionne également l'économie de l'île par les aides envoyées aux familles. De l'ordre de 100 millions de \$ au début des années 1990, elles étaient estimées à 600 millions en 1995 et 800 millions en 1997⁴⁶.

Cet exemple illustre l'impact possible d'un embargo économique, même unilatéral, sur un pays. Cependant, les effets sont largement atténués lorsque le pays visé bénéficie d'aides extérieures ou développent ses échanges économiques avec d'autres États n'approuvant pas la légitimité de l'embargo.

La mise en place d'un embargo économique affecte de manière très variable l'économie d'un pays ciblé, tant les situations peuvent être diverses. Toutefois, il est considéré que les sanctions économiques peuvent atteindre une certaine efficacité lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- leur coût sur l'économie du pays ciblé excède 2% de son produit national brut (PNB) ;
- leur rapport en termes de PNB entre le pays initiateur et le pays visé est supérieur à 10 ;⁴⁷
- le commerce extérieur du pays sanctionné dépend en grande partie du ou des pays initiateurs (25% de la balance commerciale) ;
- les entreprises privées exportatrices se soumettent aux sanctions ;
- le coût de l'action entreprise est faible pour le pays initiateur ;
- l'embargo s'accompagne de sanctions financières qui touchent l'élite du pays ciblé.⁴⁸

L'ensemble de ces critères sont loin d'être remplis lors de l'instauration de certains embargos économiques. Il peut être également noté l'absence du facteur « aides extérieures », lequel, dans certaines situations, est indispensable à prendre en compte.

2.2.2 Sur le plan politique

Si les effets des embargos sur les données économiques d'un État demeurent très variables et en général peu concluants au vu des nombreuses conditions à remplir, les résultats en matière d'objectifs politiques affichés sont encore moindres. Après plus de 45 ans d'embargo américain, le régime de Fidel Castro dirige toujours le pays. Il a fallu plus de 15 ans pour que les dirigeants de la

⁴⁵ Données recueillies auprès de l' « Economist Intelligence Unit », Country Report Cuba February 2006.

⁴⁶ Ernest H. Preeg William, Center for strategic and international studies, Congressional Digest, p88, March 1999

⁴⁷ La différence moyenne mesurée entre le PNB de l'État initiateur et celui ciblé est d'un facteur de 200. International Institute on Economics, Hufbauer, Schott et Elliott, op. cit, vol 1.

⁴⁸ D. Cortright, G. A. Lopez, The sanction Decade, Boulder, Lynn Rienner Publishers, 2000.

Rhodésie (actuelle Zimbabwe) modifient leur politique, sachant que l'embargo est loin d'être le seul facteur ayant abouti à cette décision. Le second embargo instauré à l'encontre de Haïti le 18 octobre 1993, afin d'obliger les dirigeants à accepter la mise en place d'un gouvernement national et l'application de l'accord de juillet 1993, n'a eu que peu d'effets et c'est bien la préparation et la menace d'une intervention militaire d'une coalition qui ont fait plier les responsables haïtiens. Malgré 10 années d'embargo de la communauté internationale, Saddam Hussein continuait à diriger son pays d'une main de fer et ce n'est qu'une intervention militaire qui l'en chassera. L'embargo économique unilatéral américain à l'encontre de la Birmanie instauré en 1997 n'a toujours pas fait tomber le régime.

Sur le plan des effets politiques, le type de régime en place demeure un facteur important et qui ne va pas dans le sens de la proportionnalité des sanctions à mettre en place. En effet, plus le régime est autoritaire, plus les effets des sanctions seront utilisés, grâce à la propagande, comme un moyen de souder le peuple autour des dirigeants en place et contre les auteurs des sanctions. Dans le sens contraire, un État qui laisserait plus de place aux libertés serait plus sensible à de fortes sanctions puisque la population pourrait, en étant informée des causes de la mise en place des mesures, émettre des pressions sur les dirigeants et influencer leur conduite.

Ainsi, les responsables d'un État sanctionné par un embargo économique vont utiliser cette agression externe comme un moyen leur permettant de renforcer leur pouvoir à l'intérieur du pays. Ce ralliement de la population autour de leur leader a été mis en évidence dès les premières études menées à propos de l'embargo sur la Rhodésie⁴⁹. Les conséquences de l'embargo imposé à Cuba expliquent sans doute pour une large part le soutien de la population au régime. Le resserrement des Serbes autour de leur chef d'État lors de l'embargo décrété par la communauté internationale en est une autre illustration⁵⁰. Les sanctions économiques sont, par conséquent, inefficaces sur les effets de retournement de la population à l'encontre de ses dirigeants, tout comme les grands bombardements stratégiques au cours de la seconde guerre mondiale qui n'auront pas amené la foule à se révolter contre leurs leaders.

En ce qui concerne l'obtention de résultats, la réalité peut être différente de ce qui est perçue par l'opinion publique. En effet, certains résultats obtenus peuvent être masqués par l'échec dans l'obtention d'autres objectifs plus importants. Le gouvernement irakien s'est ainsi plié à 6 des 8 propositions contenues dans la résolution 687 du Conseil de sécurité des Nations-Unies, mais les deux dernières manquantes conduiront Saddam Hussein à sa perte.

⁴⁹ Johan Galtung, On the effects of international economic sanctions with examples from the case of Rhodesia, *World Politics*, 19, avril 1967, p 378-416.

⁵⁰ Zachary Selden, *Economic Sanctions as Instruments of Foreign Policy*, London and Wesport, Praeger, 1999, p66.

En ce qui concerne les objectifs politiques non affichés (intimidation d'autres États, démonstration de force à ses alliés, mobilisation de l'opinion publique nationale...), ils demeurent évidemment difficilement quantifiables même s'il peut être considéré qu'ils sont atteints en partie. Le maintien de l'embargo économique à l'encontre de l'Irak, qui a affaibli considérablement son économie et par là son potentiel militaire, ne pouvait-il pas avoir comme objectif de préparer et faciliter une future intervention militaire ?

2.2.3 La problématique des dommages collatéraux

L'embargo économique est un outil ne présentant pas que des avantages. Il s'accompagne d'effets collatéraux, dont certains sont largement décriés, ce qui amène parfois certaines autorités à hésiter sur l'adoption de telles mesures.

2.2.3.1 Incidences économiques à l'encontre du pays initiateur

Les incidences économiques peuvent concerner le pays initiateur de l'embargo. A titre d'exemple, pour l'année 1995 et aux États-Unis, les pertes d'exportation liées aux sanctions économiques imposées par Washington sont estimées entre 15 et 19 milliards de dollars U.S., ainsi qu'une perte entre 200 000 et 250 000 emplois⁵¹. Il est vrai que cette puissance utilise largement les sanctions économiques comme outil de représailles comme l'indique une étude réalisée en 1997 par la « National Association of Manufacturers » qui recensait plus de 30 pays frappés par ces mesures sur la période 1993-1996. Les jeux d'influence des grandes entreprises auprès des dirigeants politiques procèdent de la même problématique.

Le coût énorme que peut présenter la mise en œuvre d'un embargo économique à l'encontre d'une grande puissance laisse augurer que cet outil concernera essentiellement les rapports entre des ensembles d'un niveau économique différent. La bataille permanente que livrait Napoléon pour mettre en place le blocus continental à l'encontre de l'Angleterre a conduit son empire à sa perte.

2.2.3.2 Incidences économiques sur les pays du voisinage

La mise en œuvre de sanctions économique à l'encontre d'un État peut affecter indirectement les États voisins qui ne sont pourtant pas initialement visés. Ainsi, l'interdiction d'échanges économiques avec l'État cible peut causer de graves déséquilibres budgétaires à des pays dont l'économie est fragile et repose en partie sur les échanges maintenant interdits. Il apparaît évident que, dans de telles circonstances, les activités de contrebandes se développeront à moins que de réelles et substantielles compensations soient attribuées.

⁵¹ G.C. Hufbauer, K.A. Elliott, T. Cyrus, E. Winston, U.S. economic sanctions : their impacts on trade, jobs and wages, Working paper special, Institute for International Economics, April 1997

2.2.3.3 Création de réseaux de criminalité

La mise en place de sanctions économiques importantes peut s'accompagner d'une réaction du tissu local du pays visé et l'émergence d'une criminalité organisée qui va se structurer pour faire face au mieux aux manques en n'hésitant pas à user de toutes formes de violences. Les économies de crise développent, dans certains cas, des liens étroits avec des réseaux illégaux agissant sur le marché mondial. Les détenteurs du pouvoir d'un pays visé par des sanctions peuvent développer ce type de relations pour s'approvisionner en produits qui ne peuvent être obtenus par la voie légale. Ils peuvent même parfois être à l'origine de la création de véritables marchés parallèles qu'ils tentent plus ou moins de contrôler. Ainsi, suite à des sanctions, une économie peut se trouver affectée dans son ensemble par des mafias dont l'agissement est bénéfique pour les dirigeants lesquels devaient être à l'origine contraints par ces sanctions de modifier l'orientation de leur politique. Des classes dirigeantes peuvent ainsi s'enrichir grâce à l'instauration d'un embargo économique dont le but était à l'opposé. Le développement de vastes réseaux du crime organisé dans les Balkans en constitue un exemple où, d'ailleurs, il peut être relevé une extension des activités vers les pays de l'Europe occidentale qui figuraient, en outre, parmi les États ayant imposé les sanctions économiques à la région.

Le développement des activités mafieuses pose également le problème de « l'après embargo », lorsque la situation politique aura évolué et que l'arrêt des sanctions aura été décidé. Les organisations mafieuses, bien en place, ne disparaîtront pas facilement, continueront leurs méfaits et gêneront considérablement le nouveau fonctionnement démocratique de l'État considéré.

2.2.3.4 Conséquences politiques négatives

A la suite du maintien d'un embargo complet sur une longue durée, l'économie et les infrastructures d'un pays peuvent être fortement endommagées. Ainsi, même après un changement de régime de type souhaité par les États initiateurs, il faudra du temps et d'argent pour que la situation retrouve une certaine normalité, période pendant laquelle le nouveau régime sera fragilisé puisque la lenteur des résultats obtenus fera l'objet de nombreuses critiques de la population et notamment des déçus.

L'instauration ou le maintien d'un embargo économique unilatéral à l'encontre d'un pays malgré la désapprobation d'une très large majorité d'États ne peut que desservir l'image d'un pays. Ainsi, le maintien de l'embargo américain à l'encontre de Cuba, malgré un large vote protestataire de la communauté internationale, nuit sans aucun doute à l'image des États-Unis perçus comme un empire voulant régenter la planète. De tels comportements leur sont par la suite reprochés dans diverses réunions internationales.

2.2.3.5 Détérioration du bien-être des populations civiles

Un des effets négatifs de l'embargo économique, et certainement le plus décrié à en juger le nombre de rapports et d'études sur la question, demeure la paupérisation de la population et l'effondrement des infrastructures participant à son bien être. Toute la difficulté réside dans le fait que de nombreux moyens ou matières premières sont utilisés tant par les armées et les forces de sécurité que par les populations civiles. Les services de santé dépendent aussi du bon fonctionnement de l'infrastructure pour l'eau et l'assainissement, de l'électricité, du matériel de radiographie, de la disponibilité des ambulances. Par ailleurs, la réduction des fonds publics d'investissement et d'entretien ne permet plus de disposer de suffisamment de matériels en état pour prodiguer des soins de manière satisfaisante à la population.

Les sanctions économiques peuvent donc aggraver les souffrances et le nombre de décès, en particulier parmi les groupes défavorisé et vulnérables. C'est pour ces raisons que les embargos économiques complets font l'objet de vives critiques par des groupes de défense des droits de l'Homme (Amnesty International, Human Rights Watch), par les réseaux d'établissements médicaux professionnels (Association mondiale de la médecine, American Public Health Association), les organismes humanitaires (UNICEF, Save the Children) ainsi que des établissements religieux (le Vatican, les Quakers). Ils rappellent que les conventions de Genève et ses protocoles complémentaires interdisent les mesures qui privent une population civile de produits indispensables à sa survie. Les embargos économiques prévoient d'ailleurs, régulièrement, les exceptions aux sanctions pour les médicaments ou/et la nourriture⁵². Mais la réalité sur le terrain est tout autre car la perturbation des accords commerciaux et les problèmes de transports ont occasionné, dans les pays sous embargo, des restrictions sur l'importation de médicaments et de vivres. De plus, de nombreuses sociétés, scrupuleuses du respect des sanctions, n'ont pas honoré certaines commandes de matériel médical et de médicaments à cause du manque d'assurance absolue que ces articles ne faisaient pas l'objet d'une interdiction par l'embargo. Il est vrai que quelques embargos, tels que ceux à l'encontre de Cuba et de la Yougoslavie, ont disposé d'une interdiction sur l'achat directe de médicaments, ce qui ne facilite pas la clarté de situation. Par ailleurs, des confusions à propos de certains produits ont également bloquées l'importation de médicaments. Ainsi, l'Irak n'a pu importer de la pâte de nitroglycérine, produit qui permet de soigner des patients souffrant d'une angine de poitrine, en raison d'une croyance erronée qui consistait à penser que cette pâte pouvait être réutilisée dans la fabrication de bombes⁵³. Enfin, l'appauvrissement du budget d'un État visé par un embargo économique s'accompagne d'une diminution des commandes de médicaments et matériels médicaux ce qui affecte, en final, la population.

⁵² Cf. annexe IV, résolution 1382.

⁵³ Richard Garfield, Effets des sanctions économiques sur la santé et le bien-être des populations, dossier thématique, réseau aide d'urgence, overseas development institute, London, février 2000, p26.

Une étude financée par l'USAID montre que la durée de vie moyenne des Haïtiens a diminué de 2,4 années pendant la crise et que l'âge d'espérance de vie était de 54,4 ans en 1994.

En ce qui concerne les conséquences humanitaires de l'embargo à l'encontre de l'Irak, de nombreux chiffres ont été avancés. Si l'ampleur des résultats diverge selon les études, il apparaît néanmoins que l'embargo économique a produit des effets désastreux sur le taux de mortalité de la population. En 1999, deux études crédibles indiquent que les taux de mortalité chez les enfants âgés de moins de cinq ans après 1995 étaient le double de ceux à la fin des années 1980. Entre 1994 et 1999, l'étude d'Unicef estimait le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans à 125/1000⁵⁴.

Mais l'étude des conséquences sur le bien-être des populations est complexe car les résultats varient selon les critères d'études retenus. Richard Garfield le souligne fort bien dans son étude⁵⁵, en indiquant qu'il vaut mieux privilégier une étude de la mortalité des enfants de moins de cinq ans qu'évaluer uniquement la mortalité des nourrissons. La prise en compte de catégories de personnes vulnérables telles que les personnes âgées est également recommandée. En effet, certains efforts peuvent être portés sur une petite catégorie de la population, laquelle, si elle fait l'objet d'une étude, peut masquer la réalité de la situation dans sa globalité. Ainsi, si entre 1989 et 1994 la mortalité infantile à Cuba régressait ou demeurait stable, celle des personnes âgées de plus de 65 ans augmentait de 15%. De même, en Haïti entre 1987 et 1994 le taux de mortalité infantile a baissé de 101 à 74/1000 (-38%) alors qu'il a progressé de 56 à 61/1000 (+9%) pour les enfants âgés entre un et quatre ans.

L'instauration d'un embargo peut aussi conduire les dirigeants à augmenter les taxes sur la population afin de combler les manques. Ainsi, le pouvoir au Burundi a obligé, début 1997, tous les fonctionnaires à acquitter un « impôt solidarité » équivalent à 6% de leur salaire, ce qui a accru les situations de précarité.

Si l'estimation précise de l'impact d'un embargo économique sur la population civile demeure difficile à effectuer dans sa globalité, un consensus se dégage pour admettre que les conditions de bien-être de la vie des personnes se dégradent et ce, parfois dans des proportions dramatiques. La forte mobilisation des organisations humanitaires, démocratiques et religieuses, ainsi que la médiatisation des corps décharnés des populations malades, forcent les États initiateurs à apporter des solutions à ce problème.

⁵⁴ Richard Garfield, Effets des sanctions économiques sur la santé et le bien-être des populations, dossier thématique, réseau aide d'urgence, overseas development institute, London, février 2000, p16

⁵⁵ Richard Garfield, Effets des sanctions économiques sur la santé et le bien-être des populations, dossier thématique, réseau aide d'urgence, overseas development institute, London, février 2000

Les responsables politiques subissent des pressions régulières afin que les populations civiles puissent disposer du minimum pour vivre et que leurs conditions de bien-être ne sombrent pas. La mise en œuvre de l'accord « pétrole contre nourriture » procédait de cette attention. La résolution 1382 du Conseil de sécurité témoigne de la volonté des plus hautes instances de prendre en compte cette problématique et insiste largement sur l'importance à apporter à l'aspect humanitaire⁵⁶.

Cet aspect humanitaire peut perturber les décisions relatives à la mise en place d'un embargo à l'encontre d'un État. Déjà, l'Assemblée générale de l'Onu avait considéré qu'un blocus aérien à l'encontre du Soudan entraînerait des conséquences humanitaires trop importantes et a reporté indéfiniment sa mise en œuvre.

Dans son étude « injustes sanctions », Ariel Colonomos révèle les mécanismes de la construction de normes transnationales par divers acteurs et réseaux qui dénoncent le caractère inhumain et meurtrier des embargos économiques instaurés selon les règles actuelles⁵⁷. Ces normes bénéficieraient d'une telle audience et auraient une telle portée qu'elles deviendraient incontournables. L'auteur insiste sur le retour des traditions de la guerre juste et leur réinterprétation par les acteurs de la scène internationale et ses entrepreneurs moraux. Les embargos économiques devraient à termes s'accompagner d'une meilleure prise en compte des actions humanitaires sur le terrain et du bien-être des populations.

A noter que l'aide apportée aux populations civiles peut être détournée en partie par les forces de sécurité du pays sanctionné, ce qui peut affaiblir les effets recherchés de l'embargo économique. La situation idéale et contentant tout le monde n'est pas simple à définir, tant les mesures et choix opérés ont des incidences sur les effets recherchés et non souhaités.

* * *

⁵⁶ Cf. annexe IV, § 5.

⁵⁷ Ariel Colonomos, « injustes » sanctions : les constructions internationales de la dénonciation des embargos et l'escalade de la vertu abolitionniste

Conclusion

Utilisé depuis l'Antiquité mais ignoré pendant de longues périodes, l'embargo économique demeure un outil mal maîtrisé dans sa globalité et dont les dommages collatéraux souvent négligés ne se révèlent pas aussi anodins que cela. Pouvant toucher sévèrement le bien-être des populations civiles, l'embargo peut affecter l'économie de pays tiers, restreindre les activités économiques d'entreprises des États initiateurs et être utilisé comme une excuse des difficultés économiques rencontrées au sein d'un État cible. Utilisé par les plus forts, cet outil manque parfois de légitimité. Il est vrai que les objectifs de certains embargos semblent en décalage par rapport à l'intérêt général de l'humanité. Boutros Boutros-Ghali demandait déjà, en 1995, dans la nouvelle version de l'Agenda pour la paix, que soit instauré un mécanisme de surveillance des embargos, lesquels ne lui semblaient pas toujours très justes⁵⁸. Une rénovation du Conseil de sécurité permettrait d'assurer à cet organisme une meilleure représentation du monde actuel et ainsi plus de légitimité à certaines de ses décisions contestées.

Cependant, l'embargo économique apparaît être un outil mesuré dans l'arsenal des sanctions à dispositions des États. Il dispose de nombreuses caractéristiques qui laissent présager un avenir propice à son utilisation. Bénéficiant d'un cadre juridique favorable et pouvant servir de multiples intérêts, l'embargo économique, s'il ne s'accompagne pas toujours des résultats escomptés, évite de cruels échecs pouvant résulter d'interventions armées. Les interventions américaines en Somalie et en Irak en sont de coûteuses illustrations.

Sur le plan des résultats, divers cas d'utilisation de l'embargo soulignent que ceux-ci dépendent de multiples facteurs dont l'ensemble des interactions demeurent à approfondir. En effet, un abyme sépare la situation définie par un embargo instauré et appliqué par la communauté internationale à l'encontre d'un État insulaire isolé politiquement dont les avoirs des dirigeants peuvent être facilement gelés, et celle relative à un embargo unilatéral appliqué à un pays aux frontières poreuses bénéficiant d'aides extérieures et dont la part des échanges économique avec l'État initiateur est faible.

L'embargo unilatéral n'a qu'une chance très limitée d'affecter l'économie du pays ciblé dans une mondialisation des échanges économiques. Il demeure cependant une mesure à valeur de symbole ou un signal politique qui compte dans le jeu d'influence des États sur la scène internationale. En ce qui concerne les embargos instaurés et effectivement appliqués par la communauté internationale, ils donnent des résultats tangibles sur l'économie d'un pays. La situation désastreuse de l'économie irakienne après une décennie d'embargo en est une morbide illustration.

Mais, après une décennie d'apaisement des tensions internationales au cours de laquelle l'ONU a instauré une dizaine d'embargos grâce à un consensus de la communauté internationale, les intérêts de puissance apparaissent bien être de retour. Russes, asiatiques et occidentaux devront faire des

⁵⁸ Agenda pour la paix, New York, Nations Unies, 1995.

compromis pour aboutir à l'instauration d'embargos bénéficiant d'un large consensus. Si ceux-ci ne devraient comporter que des mesures d'ampleur limitée, comme semble en attester la situation actuelle iranienne, ils permettront néanmoins d'afficher une certaine unité et d'exercer de fortes pressions sur un pays politiquement isolé.

En présence d'une situation particulière, telle que l'agression armée d'un pays par un autre, l'adoption d'un embargo par l'ensemble de la communauté pourrait obtenir de meilleurs résultats et limiter les dommages collatéraux. La mise en place de comités de sanctions par l'ONU et l'adoption par un nombre croissant d'États de lois relatives à la violation des embargos devraient réduire les multiples fraudes. Par ailleurs, le financement, par des organisations interétatiques et diverses grandes puissances, de travaux sur les embargos économiques devrait permettre de mieux appréhender cet outil dans sa globalité et laisse espérer des progrès. Certains ont déjà été réalisés tels que le ciblage de plus en plus généralisé des intérêts des dirigeants des pays sanctionnés, le gel de leurs avoirs, la périodicité des résolutions. L'étude précise de la situation économique du pays visé avant l'instauration d'un embargo économique serait aussi un progrès qui permettrait de déterminer les domaines à cibler tout en limitant l'impact sur le bien-être des populations. Ces dernières bénéficieraient en outre d'un soutien plus adapté des organisations humanitaires et accèderaient plus facilement aux moyens médicaux, les procédés d'interdiction d'exportation de produits pouvant être clarifiés. Ces améliorations diminueraient les critiques et les pressions exercées sur les États initiateurs par les opposants, ce qui réduirait les réticences à l'emploi de cette sanction dans certains contextes.

Mais s'il est souhaité d'atteindre le développement d'un pays, afin d'en restreindre la puissance et les ambitions, l'économie dans son ensemble doit être touchée et d'une manière ou d'une autre, le niveau de vie de la population civile s'en trouvera affecté. En effet, l'imbrication des besoins des populations civiles et des forces de sécurité du pays est telle que les actions sur l'approvisionnement des secondes auront des répercussions sur les premières. Le choix du niveau des sanctions restera un problème politique et les décisions prises par les dirigeants dépendront des pressions plus ou moins fortes exercées par divers « lobbyings » aux visions propres.

Le récent boycottage des produits danois par les consommateurs musulmans, suite aux caricatures du prophète Mahomet, apparaît être une possible réponse économique, certes à moindre échelle mais néanmoins non négligeable sur l'activité de certaines entreprises, des pays moins puissants. Là aussi, l'union fait la force !

ANNEXES

Annexe I	<i>Mésentente sur la terminologie de l'embargo et du blocus lors d'une séance interparlementaire canadienne</i>	<i>p38</i>
Annexe II	<i>Résolution de l'assemblée générale de L'ONU sur la levée de l'embargo américain à l'encontre de CUBA</i>	<i>p39</i>
Annexe III	<i>Projet de loi français relatif à la violation des embargos</i>	<i>p40</i>
Annexe IV	<i>Résolution 1382 du Conseil de sécurité de l'ONU</i>	<i>p42</i>

Groupe interparlementaire CANADA

COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

Extrait de la séance du jeudi 29 avril 1999

...**Le vice-président (M. David Pratt):** Je vous remercie, monsieur Wright.

Je vais maintenant devoir donner la parole à M. Earle—et je ne doute pas que nous puissions revenir à un moment donné à ce train de questions—mais il faut être juste et donner à tous les membres du comité à peu près la même période d'intervention.

Monsieur Earle, puis M. Price, M. Reed, et M. Turp.

M. Gordon Earle (Halifax-Ouest, NPD): Merci beaucoup, monsieur le président.

Tout d'abord, je voudrais qu'on me précise un peu la différence entre un embargo et un blocus. Vous avez dit que vous n'interviendriez que dans la plus parfaite légalité. Je ne suis pas spécialiste en la matière; je pense qu'il y a une distinction entre un embargo et un blocus, mais ce n'est peut-être pas tout à fait la même chose sur le plan militaire.

D'après le dictionnaire, un embargo est une mesure qu'un État s'impose à lui-même et qui empêche toute importation et toute exportation, alors qu'un blocus est une mesure imposée par un État à un État ennemi pour l'empêcher d'importer quoi que ce soit sur son territoire. Il y a donc une certaine différence entre les deux. De quoi parlons-nous donc ici dans le cas de ce conflit au Kosovo?

Vam G. R. Maddison: Eh bien, je vais commencer par reconnaître que je ne suis pas juriste, monsieur Earle, mais nous parlons en fait ici d'un embargo plutôt que d'un blocus; du moins c'est le point de vue que j'avance en tant que commandant d'une force navale. Un blocus survient entre deux États belligérants en quelque sorte, c'est-à-dire entre deux pays qui sont en guerre, lorsque l'un des deux pays essaie d'empêcher l'entrée des marchandises sur le territoire de l'autre. Ce n'est pas selon moi ce que nous essayons de faire ici. En l'occurrence, nous essayons de mettre au point une opération destinée à limiter l'acheminement de certains produits, comme le pétrole et les armes, vers le Monténégro ou vers la Serbie via le Monténégro.

M. Gordon Earle: C'est peut-être une interprétation que vous faites de la guerre et des conflits, sur le plan technique, mais je dirais personnellement que nous avons ici deux factions opposées l'une à l'autre, la première qui bombarde la seconde, et il me semble que lorsque l'un des deux camps dit qu'il va empêcher l'autre de se procurer certaines choses, c'est ni plus ni moins un blocus. Quoi qu'il en soit, nous laisserons les juristes en décider. J'aimerais passer à l'autre question, le bombardement du Monténégro.

8 November 2006



General Assembly

GA/10529

Department of Public Information • News and Media Division • New York

Sixty-first General Assembly
Plenary
50th Meeting (AM)

GENERAL ASSEMBLY OVERWHELMINGLY SUPPORTS END TO UNITED STATES EMBARGO ON CUBA;

CUBA'S FOREIGN MINISTER CALLS BLOCKADE 'LONGEST AND CRUELLEST' IN HISTORY

'No-Action Motion' Suppresses First-Ever Amendment to Resolution; New Provision Would Have Noted Cuba's Lack of Democracy and Political Freedom

For the fifteenth consecutive year, the General Assembly called on States to refrain from promulgating laws in breach of freedom of trade and navigation, as it overwhelmingly passed a resolution on the need to end the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States against Cuba.

By the resolution, **adopted by a recorded vote of 183 in favour to 4 against** (Israel, Marshall Islands, Palau, United States), with 1 abstention (Federated States of Micronesia), the Assembly urged States that had such laws and measures to repeal, or invalidate them. It also requested the Secretary-General to report on the text's implementation at the Assembly's next session. (For details of the vote, see annex II.)

.....

Right of Reply

Speaking in exercise of the right of reply, Cuba's representative said the inhuman increase in aggression against his country reflected the frustration of the current United States Administration after its efforts to undermine the will of the Cuban people had failed. The Cuban people would continue to fight for their freedom. The tightening of the Helms-Burton Act also demonstrated Washington's anti-Cuban spirit and its undisguised attempt to derail Cuban progress. Indeed, undermining Cuba had become an obsession in the American centre of power. But the United States was not -- and could not -- be a judge.

After the atrocities that had been revealed in Abu Ghraib and Guantanamo Bay, it was clear that the United States did not have the moral authority to comment on human rights. The same was true of Australia, which had virtually exterminated all of its indigenous populations. Likewise, the European Union could not take such a stand against Cuba, particularly in light of the rising incidents of xenophobia and bigotry among the Union's member States, as well as in light of Europe's continued dependence on the sweat and labour of developing countries to prop up its very existence.

.....

PROJET DE LOI

Relatif à la violation des embargos et autres mesures restrictives

PRÉSENTÉ

au nom de M. DOMINIQUE DE VILLEPIN,

Premier ministre,

par MME MICHÈLE ALLIOT-MARIE,

Ministre de la défense

(Renvoyé à la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement).

Article 1er

Il est créé au titre III du livre quatrième du code pénal un chapitre VII ainsi rédigé :

« CHAPITRE VII

« DE LA VIOLATION DES EMBARGOS ET AUTRES MESURES RESTRICTIVES

« Art. 437-1. - I. - **Constitue un embargo** ou une mesure restrictive au sens du présent chapitre le fait d'interdire ou de restreindre des activités commerciales, économiques ou financières ou des actions de formation, de conseil ou d'assistance technique en relation avec une puissance étrangère, une entreprise ou une organisation étrangère ou sous contrôle étranger ou avec leurs agents ou toute autre personne, en application, soit :

« 1° De la loi ;

« 2° D'un acte pris sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne ou du traité sur l'Union européenne ;

« 3° D'un accord international régulièrement ratifié ou approuvé ;

« 4° D'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies.

« II. - **Le fait de ne pas respecter un embargo, une mesure restrictive est puni d'une peine de sept ans d'emprisonnement et de 750 000 € d'amende.**

« Toutefois, **la peine d'amende peut être fixée au double de la somme sur laquelle a porté l'infraction.**

« La tentative des infractions prévues au présent article est punie des mêmes peines.

« III. - L'abrogation, la suspension ou l'expiration d'un embargo ou d'une mesure restrictive ne fait pas obstacle à la poursuite et au jugement des infractions commises lorsque ces mesures étaient en vigueur, ni à l'exécution de la peine prononcée ».

Article 2

À l'article 414-2 du code pénal, les mots : « 411-9 et 412-1 » sont remplacés par les mots : « 411-9, 412-1 et 437-1 ».

Article 3

La section 3 du chapitre VI du titre XII du code des douanes est complétée par un paragraphe 4 ainsi rédigé :

« Paragraphe 4

« De la violation des embargos et autres mesures restrictives

« Art. 440-1. - L'abrogation, la suspension ou l'expiration d'un embargo ou d'une mesure restrictive tels qu'ils sont définis par l'article 437-1 du code pénal, ne fait pas obstacle à la poursuite et au jugement des infractions prévues par le présent code qui ont été commises lorsque ces mesures étaient en vigueur, ni à l'exécution de la peine prononcée. »

Article 4

Les articles 1^{er} et 2 de la présente loi, outre leur application à Mayotte, sont applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les Terres australes et antarctiques françaises et à Wallis et Futuna.

Fait à Paris, le 15 février 2006

Signé : DOMINIQUE DE VILLEPIN

Par le Premier ministre :

Le ministre de la défense,

Signé : MICHÈLE ALLIOT-MARIE



Conseil de sécurité

Distr. générale
29 novembre 2001
01-66854 (F) 291101 291101
0166854

Résolution 1382 (2001)

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4431e séance,
le 29 novembre 2001

Le Conseil de sécurité,

Rappelant ses résolutions antérieures sur la question, y compris ses résolutions 986 (1995) du 14 avril 1995, 1284 (1999) du 17 décembre 1999, 1352 (2001) du 1er juin 2001 et 1360 (2001) du 3 juillet 2001, dans la mesure où elles concernent **l'amélioration du programme humanitaire** en faveur de l'Iraq,

Convaincu de la nécessité de continuer de répondre, à titre de mesure temporaire, aux besoins civils de la population iraquienne jusqu'à ce que l'application par le Gouvernement iraquien des résolutions pertinentes, notamment les résolutions 687 (1991) du 3 avril 1991 et 1284 (1999), permette au Conseil de prendre, conformément aux dispositions de ces résolutions, de nouvelles mesures touchant les interdictions visées dans la résolution 661 (1990) du 6 août 1990,

Résolu à améliorer la situation humanitaire en Iraq,

Réaffirmant l'attachement de tous les États Membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Iraq,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Décide* que les dispositions de la résolution 986 (1995), à l'exception de celles qui figurent aux paragraphes 4, 11 et 12, et sous réserve du paragraphe 15 de la résolution 1284 (1999) et des dispositions des paragraphes 2, 3 et 5 à 13 de la résolution 1360 (2001), **demeureront en vigueur pendant une nouvelle période de 180 jours**, commençant à 0 h 1 (heure de New York), le 1er décembre 2001;

2. *Prend note* de la liste proposée d'articles sujets à examen (figurant à l'annexe 1 de la présente résolution) et des procédures relatives à son application (figurant à l'annexe 2 de la présente résolution) et décide d'adopter cette liste et ces procédures, sous réserve des éventuelles précisions qui pourraient leur être apportées avec l'assentiment du Conseil à l'issue de consultations ultérieures, un commencement de mise en œuvre étant fixé au 30 mai 2002;

3. *Réaffirme* que tous les États, conformément à la résolution 661 (1990) et aux résolutions ultérieures sur la question, sont tenus d'empêcher la vente ou la fourniture à l'Iraq de tous produits, y compris des armes ou tout autre matériel militaire, ainsi que la mise à la disposition de l'Iraq de fonds ou toutes autres ressources financières ou économiques, à l'exception de ceux autorisés par les résolutions existantes;

4. *Souligne* que l'Iraq est tenu de coopérer à l'application de la présente résolution et des autres résolutions pertinentes, notamment en assurant la sécurité et la sûreté de toutes les personnes directement associées à l'application des dites résolutions;

5. **Demande à tous les États de continuer à apporter leur coopération en soumettant sans retard des demandes techniquement complètes et en délivrant rapidement des licences d'exportation, et de prendre toutes autres mesures relevant de leur compétence pour que les secours humanitaires requis d'urgence parviennent au peuple iraquien dans les meilleurs délais;**

6. *Réaffirme* son attachement à un règlement global sur la base des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, et des éclaircissements nécessaires à l'application de la résolution 1284 (1999);

7. *Décide* que, aux fins de la présente résolution, la période de 150 jours visée dans la résolution 1360 (2001) s'entendra de la période de 180 jours visée au paragraphe 1 ci-dessus;

8. *Décide* de demeurer saisi de la question.

Bibliographie

Ouvrages

BAINVILLE Jacques, Napoléon, 1931, version numérique par Réjeanne Toussaint

CHESTERMAN Simon et Béatrice Pouligny, The politics of sanctions, Center for International Studies – Sciences-PO, mai 2002.

CORTRIGHT D., G. A. Lopez, The sanction Decade, Boulder, Lynn Rienner Publishers, 2000.

FARRAR Marjorie M., Le blocus allié pendant la première guerre mondiale

FRANKEL Glenn, U.N. arms ban proves costly to south Africans, Washington Post Foreign Service, 24 fev 1985.

GALTUNG Johan, On the effects of international economic sanctions with examples from the case of Rhodesia, World Politics, 19, april 1967, p 378-416.

GARFIELD Richard, Effets des sanctions économiques sur la santé et le bien-être des populations, dossier thématique, réseau aide d'urgence, overseas development institute, London, février 2000.

GORDON Joy, A peaceful, silent, deadly remedy : the ethics of economic sanctions, Ethics and international Affairs, 1999.

HUFBAUER G.C., K.A. Elliott, T. Cyrus, E. Winston, U.S. economic sanctions : their impacts on trade, jobs and wages, Working paper special, Institute for International Economics, April 1997

HUFBAUER C., J. Schott, K. Elliott, Economic Sanctions Reconsidered : History and Current Policy, Institute for International Economics, 1990.

ROSSIGNOL Michel, Les sanctions : l'arme économique dans le nouvel ordre mondial, division des affaires politiques et sociales du parlement canadien, janvier 1996, p17.

SALMON J., Dictionnaire de droit international public, Bruylant, 2001.

SELDEN Zachary, Economic Sanctions as Instruments of Foreign Policy, London and Wesport, Praeger, 1999, p66.

THUCYDIDE, La guerre du Péloponnèse in Hérodote, œuvres complètes, Paris, Gallimard, La Pléiade 1964, chapitre IV, p. 780

WILLIAM Ernest H. Preeg, Center for strategic and international studies, Congressional Digest, p88, March 1999

Iraq, A Decade of Sanctions, Special Report, International Committee of the Red Cross (ICRC).

Périodiques:

DIPLOMATIE n°7, La politique américaine de sanctions et le nouvel ordre libéral international, février-mars 2004.

« Embargo : l'arme des puissants », Relations internationales et stratégiques, N°24, 1996.

L'HUMANITÉ, Burundi : Paris se prononce pour la levée de l'embargo, du 7 mars 1998

CONJONCTURE, Le Burundi après la signature d'Arusha, , Politique africaine, N°80, déc. 2000.

L'EXPRESS, Europe-Asie, L'écueil birman, 11/10/2004

LE MONDE DIPLOMATIQUE, Demain, Cuba, sept 2006

LE MONDE DIPLOMATIQUE, Irak, l'affaire « pétrole contre nourriture », fév 2005

LE MONDE DIPLOMATIQUE, Haïti, l'embargo et la typhoïde, Juillet 2003

LEFIGARO, Irak : un embargo inique, 12 juin 2002

Le Monde | américains et européens s'opposent sur la mise en œuvre des sanctions contre L'Iran, 18.01.2007

Entretien :

Laurence Vincent, chargée d'études au bureau du droit des conflits armés, sous-direction du droit international et du droit européen, direction des affaires juridiques.

Sites Internet

http://www.faits-et-projets.com/eco_birmanie.htm

<http://www.irenees.net/fiches/fiche-analyse-35.html>

<http://www.lonelyplanet.fr/cuba¶m=histoire>

<http://www.latinreporters.com/cubapol190502.html>

<http://www.state.gov/p/wha/rt/cuba/commission/2004/c12237.htm>

http://www.un.int/france/frame_francais/france_et_onu/regime_des_sanctions/regime_des_sanctions.htm

http://www.unesco.org/courier/2000_07/fr/ethique.htm

<http://www.geneva-link.ch/troubles/enjeux.htm>

<http://countrystudies.us/south-africa>

<http://www.fraternet.com>

<http://www.afebalk.org>

<http://bibliotheque.uqac.quebec.ca>

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/sanctions/index.htm

<http://www.ql.umontreal.ca/archives/qlv5n6/html/19.html>

Table des matières

Introduction.....	1
1. Un outil plus qu'attrayant.....	2
1.1 Précisions étymologiques.....	2
1.2 Éléments propices à l'emploi de l'embargo.....	3
1.2.1 Un cadre légal peu contraignant	3
1.2.2 Une réponse à des objectifs divers.....	5
1.2.2.1 <u>Pressions politiques et démonstration de puissance.....</u>	5
1.2.2.2 <u>Limitation de puissance.....</u>	6
1.2.2.3 <u>Intérêts cachés, défense de ses intérêts économiques.....</u>	6
1.2.2.4 <u>Intérêt purement diplomatique.....</u>	6
1.2.2.5 <u>Intérêt évolutif.....</u>	6
1.2.3 Un outil facilement employable et difficilement attaquable.....	7
1.2.4 Une solution intermédiaire acceptée.....	8
1.2.5 Une solution économique.....	8
1.3. Des contraintes non insurmontables.....	8
1.3.1 La légitimité : un plus mais non indispensable.....	8
1.3.2 Le consensus : un élément recherché.....	10
1.3.2.1 <u>Des objectifs divers mais convergents.....</u>	10
1.3.2.2 <u>Une flexibilité sur l'ampleur des mesures.....</u>	11
1.3.3 Le facteur temps : une donnée incontournable.....	11
1.4 Une connaissance de l'outil à parfaire.....	12
2. Les effets de l'embargo.....	14
2.1 Des résultats dépendants de nombreux facteurs.....	14
2.1.1 Le consensus : une nécessité incontournable pour une efficacité optimale.....	14
2.1.2 L'application effective des mesures.....	16
2.1.2.1 <u>Des outils de contrôle instaurés.....</u>	16
2.1.2.2 <u>Une base légale nationale indispensable.....</u>	16
2.1.2.3 <u>Une maîtrise sur le terrain parfois problématique.....</u>	18
2.1.3 Les caractéristiques du pays cibles.....	18
2.1.3.1) <u>Sa puissance économique.....</u>	18
2.1.3.2 <u>Sa stature politique.....</u>	19
2.1.3.3 <u>Sa situation géographique.....</u>	19
2.1.4 Les caractéristiques du pays (groupes de pays) initiateurs.....	20
2.1.4.1 <u>Sa puissance économique.....</u>	20
2.1.4.2 <u>Sa stature politique : la place prééminente des USA.....</u>	21

2.1.5 Les actions de divers lobbyings	22
2.1.5.1 <u>S'opposant à la mise en œuvre d'un embargo</u>	22
2.1.5.2 <u>Favorables à la mise en œuvre d'un embargo</u>	24
2.2 L'impact de l'embargo : plusieurs domaines concernés	25
2.2.1 Sur le plan économique	25
2.2.1.1 <u>L'Italie</u>	25
2.2.1.2 <u>La Rhodésie</u>	25
2.2.1.3 <u>L'Afrique du Sud</u>	26
2.2.1.4 <u>L'ex-Yougoslavie</u>	26
2.2.1.5 <u>L'Irak</u>	27
2.2.1.6 <u>Cuba</u>	27
2.2.2 Sur le plan politique	28
2.2.3 La problématique des dommages collatéraux	30
2.2.3.1 <u>Incidences économiques à l'encontre du pays initiateur</u>	30
2.2.3.2 <u>Incidences économiques sur les pays du voisinage</u>	30
2.2.3.3 <u>Création de réseaux de criminalité</u>	31
2.2.3.4 <u>Conséquences politiques négatives</u>	31
2.2.3.5 <u>Détérioration du bien-être des populations civiles</u>	32
 Conclusion.....	 35
 Annexes.....	 37
 Bibliographie.....	 43