



SOMMAIRE.....2

Introduction*

Chapitre 1: Définitions *

- 1.1 Le Blocus *
- 1.2 L'Embargo *
- 1.3 Précisions sur l'étude *

Chapitre 2: Des circonstances propices à l'embargo

- *
- 2.1 Un contexte économique mondial propice. *

Une économie de plus en plus mondiale et interdépendante. *

L'importance accrue des voies de communications maritimes et aériennes. *

Quelques exemples *

2.2 Un cadre d'emploi plus souple et une solution facile *

Une mesure idéale et idéologique pendant la guerre froide *

La sanction privilégiée de l'ONU dès la chute du mur de Berlin *

Une solution dans l'ère du temps *

Une solution commode et réconfortante *

Chapitre3 : Lacunes et conséquences perverses de l'embargo *

3.1 Une mise en pratique difficile *

3.2 Considérations militaires *

Une action nécessaire mais pas suffisante *

Un risque militaire non nul *

3.3 Considérations économiques *

Le développement d'une économie parallèle *

La recherche de produits de substitution. *

3.4 Considérations sociales et juridiques *

Une population prise en otage *

Effets contraires et rôles inversés *

Focus sur l'embargo yougoslave *

Chapitre 4: Conditions impératives de succès *

4.1 Analyse politique : *

4.2 Analyse juridique *

4.3 Analyse géographique et économique *

4.4 Confrontation des capacités *

4.5 Influence du facteur temps *

Conclusion *

Introduction

L'après guerre froide aurait pu nous laisser penser que les Etats Unis, profiteraient de leur avantage de super puissance pour imposer leur volonté en développant une stratégie géopolitique, où l'emploi de la force aurait le rôle principal. Curieusement, les événements récents ont montré leur recours, de plus en plus fréquent, à des mesures d'embargo pour résoudre les crises. Au mode d'action militaire s'est donc substitué l'emploi de l'arme économique. Ainsi, Georges Bush, en 1990 devant le problème irakien, proclamait-il la prééminence de l'action économique, en l'occurrence de l'embargo sur la méthode des guerres, et plus généralement plaçait l'influence économique au dessus du leadership militaire.

L'intervention politico-militaire si chère à Clausewitz semblait donc battue devant une considération exclusivement économique. Il en était de même pour la théorie de Castex, qui dans les mélanges stratégiques défend la notion de *stratégie générale qui dépasse, dirige, coordonne les stratégies particulières*... La puissance militaire était-elle, dans cette nouvelle ère, reléguée à une tâche annexe mal définie et condamnée à une existence comptée ?

Cette politique du recours systématique et exclusif aux sanctions économiques, que l'ONU et ses pays membres ont fait leur, est favorisée par un contexte très propice. Elle va pourtant montrer ses limites et être remise en cause. En effet, une analyse des dernières crises prouve que l'embargo nécessite pour être une réalité concrète et contraignante, des moyens militaires de contrôle. Sous réserve d'être efficaces, ses effets peuvent être contraires à l'objectif recherché. De plus, loin de remplacer l'action militaire sur le terrain, l'embargo a prouvé à maintes reprises sa nécessité. Utilisé dans une stratégie globale en combinaison avec l'emploi de la force armée, et non dans une stratégie d'exclusion en opposition à l'emploi militaire, l'embargo peut, sous réserve du respect de quelques conditions initiales, s'avérer extrêmement puissant.

Après avoir explicité la notion juridique de l'embargo et son mode d'action, je m'attacherai à mettre en valeur les facteurs favorables qui ont incité son emploi, puis je montrerai quelles sont ses lacunes et ses conséquences perverses et enfin je définirai dans quelles conditions son emploi est optimal.

Chapitre 1: Définitions

Deux termes, l'embargo et le blocus, sont fréquemment et indifféremment employés. Il est vrai qu'ils traduisent, tous les deux, les mêmes notions de limitation des échanges et de contrôle des voies de communication. Ils poursuivent aussi un même objectif qui est de contraindre l'adversaire en visant son économie. Il n'est cependant pas inutile, pour mieux circonscrire le cadre de l'étude, de s'intéresser à la définition juridique de ces mots, qui en fait des notions réglementaires divergentes par leurs contextes d'emploi et leurs modes d'action.

1.1 Le Blocus

-

Le blocus est un mode d'hostilité propre à la guerre maritime. C'est un droit qui est reconnu par le droit international. Il n'est légitime, d'un point de vue juridique, que si la nation qui institue le blocus, est en état de guerre avec une puissance adverse. Il assoit son fondement juridique sur le droit des conflits armés et plus particulièrement sur la déclaration du Congrès de Paris du 16 avril 1856 et la convention III de La Haye du 18 octobre 1907. Cette notion de situation de guerre est absolument capitale et explique, aujourd'hui, en partie, la disparition du terme blocus pour l'ensemble des opérations entreprises sous l'égide de l'ONU.

Le blocus consiste à mener une opération navale visant à isoler l'adversaire depuis l'extérieur. Il s'agit de lui interdire tout commerce, importations et exportations et de le pousser ainsi vers la défaite en le privant de ses approvisionnements et de toute possibilité de communication.

Cette interdiction est mise en œuvre par des moyens navals dont la mission est d'intercepter, de capturer, éventuellement de détruire tous les navires qui y contreviennent. Cette définition, déjà ancienne, n'inclut pas les techniques nouvelles qui y participent aujourd'hui, comme le sous-marin ou l'avion. Le blocus demande, pour être efficace, aux forces chargées de le faire respecter, une permanence sur le lieu de l'action. Cette notion d'effectivité du blocus est d'ailleurs reprise dans le droit international.

Le blocus s'applique aussi bien aux bâtiments du pays belligérant qu'aux autres. Pour s'étendre aux neutres, il doit respecter des règles strictes. Ainsi les neutres doivent-ils être préalablement informés du blocus et ce de manière suffisante pour leur laisser le temps de quitter les ports et les eaux territoriales du pays qui subit le

blocus. Un neutre contrevenant est passible d'une saisie de la cargaison et du navire, mais aucune peine ne peut être infligée à l'équipage.

Un blocus s'exerce sur les côtes et les ports ennemis ainsi qu'aux espaces d'eaux adjacents, mais ne peut s'appliquer aux ports et aux côtes des neutres.

La notion initiale du blocus a cependant évolué et ce, pour plusieurs raisons.

L'apparition des sous-marins et des aéronefs a engendré des techniques de guerre différentes et a élargi le cadre d'action du blocus. Ainsi, à l'occasion des guerres mondiales, le blocus à distance institué par la Grande-Bretagne, mais aussi mis en œuvre par l'Allemagne, revient non plus à délimiter des champs de bataille, mais à interdire aux neutres tout commerce avec l'ennemi.

Le blocus s'est adapté aux nouvelles données politiques et à la notion de crise sous la forme du "blocus pacifique". Il est alors appliqué par des Etats pour exercer une pression sur d'autres états sans qu'existe entre eux un état de guerre. Il se présente donc comme une mesure du temps de paix. Il consiste, comme le blocus classique, à interdire l'accès d'un ou de plusieurs ports ou au littoral d'un pays. Il cherche à contraindre un pays ou son gouvernement à cesser une violation antérieure du droit international ou s'applique à titre de représailles. Il est bien évident que si la balance des forces n'est pas significative en faveur du pays bloquant, le blocus pacifique risque de dégénérer en conflit militaire. De nombreux juristes se sont prononcés contre le blocus pacifique, estimant que la contrainte qu'il provoquait, était anormale en temps de paix et constituait un acte de guerre qu'il fallait reconnaître. Ils invoquent aussi un droit des neutres, qui en temps de paix n'ont aucune obligation de se soustraire. D'autres y reconnaissent la possibilité de nuancer les représailles par un acte contraignant qui ne soit pas quand même un acte de guerre. Sa licéité est admise par l'Institut de Droit international depuis 1887 sous réserve que les bâtiments neutres puissent commercer librement. Le secrétariat de la Société des nations l'a envisagé sans grands résultats dans l'entre-deux guerres contre l'Italie notamment. Il faut noter aussi que les Etats-Unis ont toujours refusé le blocus pacifique à l'encontre de leurs bâtiments marchands mais n'hésitent pas à y recourir. Le blocus de Cuba, en 1962, s'y apparente bien.

1.2 L'Embargo

-

Au sens classique du terme, l'embargo désigne un arrêté, un décret ou une ordonnance prise par un gouvernement qui consiste à immobiliser chez lui, temporairement les navires de commerces étrangers en vue de faire pression sur les états dont ils portent le pavillon. Il n'est pas lié à l'état de guerre. Il trouve son

fondement juridique dans le droit de la paix et est repris aujourd'hui dans la charte des Nations Unies du 26 juin 1945 (partie VII, article 41).

Cette définition traditionnelle est de moins en moins utilisée aujourd'hui et cette notion connaît une interprétation moderne qui peut se comprendre comme un boycottage. La conception restrictive de l'embargo, qui ne visait que les exportations, connaît une évolution plus extensive, qui désigne une interdiction frappant les importations et les exportations en provenance ou à destination de certains pays. L'embargo peut être, soit partiel et ne porter que sur un produit ou une gamme de marchandise, c'est le cas de l'embargo sur l'exportation d'armes françaises à destination d'Israël en 1967, soit total et être alors étendu à toutes les marchandises.(Serbie et Monténégro 1992).

L'embargo dans sa définition actuelle, présente donc des avantages indéniables. Il ne nécessite pas l'état de guerre et peut s'appliquer avec souplesse sur une gamme de produits . Il faut bien noter que contrairement au blocus, il ne s'applique pas aux bâtiments mais s'intéresse à la marchandise qu'ils transportent. Il est, par essence, un outil idéal pour l'application de sanctions économiques. Au demeurant, il implique le contrôle du mouvement des bâtiments dans ses propres ports et ses eaux territoriales. Il n'est pas naturellement légitime en haute mer et encore moins dans les eaux territoriales du pays visé.

En réalité, lorsqu'une institution internationale, comme l'ONU, étend le domaine d'action de l'embargo à la haute mer et aux côtes du pays visé et qu'elle autorise, par des résolutions, aux bâtiments militaires les droits de visite et de déroutement ainsi que l'emploi de la force ; l'embargo rejoint la notion de blocus. Mais le terme embargo reste préférable. En effet, lorsqu'une crise ou une guerre éclate : invasion du Koweït par l'Irak en août 1990, crise yougoslave le 25 septembre 1991, le Conseil de sécurité de l'ONU est amené, pour rétablir la paix, à prendre des mesures progressives et de plus en plus contraignantes incluant, en dernier ressort, l'emploi éventuel de la force. Les sanctions économiques constituent toujours les premières actions contraignantes de l'ONU. L'embargo est quasiment systématiquement utilisé. D'abord formel et limité, il pourra évoluer rapidement vers des formes plus contraignantes et plus totales s'il s'avère inefficace. Interprété initialement dans son sens premier, il peut donc évoluer progressivement vers une notion de blocus pacifique voir de blocus. L'emploi du terme "embargo" reste cependant toujours utilisé puisqu'il traduit une certaine continuité de l'action et qu'ensuite il fait toujours référence à un cadre de paix qui est cher à l'ONU. Dans le cas de ces opérations entreprises sous mandat international, c'est une marchandise qui est visée et non le moyen de transport. L'objectif n'étant pas de couler des bâtiments marchands mais d'interdire le commerce d'un ou de plusieurs produits, le terme d'embargo se justifie davantage que celui de blocus.

La crise yougoslave montre bien comment l'embargo évolue au fil de la crise. Dès le 25 septembre 1991, l'ONU impose, par la résolution 713, un embargo sur les armes pour l'ensemble de l'ex Yougoslavie. A ce stade, il n'y a qu'une interdiction formelle.

Elle se limite, dans l'esprit, à un contrôle des exportations sur les territoires nationaux de chacun des Etats membres suivant leur propre juridiction. Le 15 décembre 1991, la résolution 724, crée un comité des sanctions afin de veiller au respect de l'embargo. Entre temps, la crise se déplace vers la Bosnie-Herzégovine. Le 30 mai 1992, l'ONU condamne le soutien actif des Serbes aux Serbes de Bosnie par la résolution n° 757 qui se traduit par une prise de sanctions économiques contre la Serbie et le Monténégro. Sont concernés les échanges commerciaux, les transactions financières, les relations aériennes et les relations diplomatiques. Jusqu'à l'été 92, ces décisions restent vœux pieux, faute d'une détermination politique. Ce n'est que le 16 juillet, que deux opérations aéronavales conjointes (UEO, OTAN) sont lancées en adriatique . Sharp Fence et Maritime Monitor se limitent à un contrôle des navires entrant et sortant des ports adriatiques. Il n'est pas encore prévu qu'elles puissent recourir à des moyens coercitifs. Ici, la notion originelle d'embargo connaît une première extension du territoire national à la pleine mer. Le 16 novembre 1992, la résolution 787 déplore les violations continues et demande aux organisations internationales (UEO, OTAN) de prendre les mesures pour arrêter les navires marchands, inspecter leur cargaison et vérifier les destinations. L'opération Maritime Monitor devient Maritime Guard. Le 8 juin, les deux opérations UEO et OTAN fusionnent dans la mission Sharp Guard "vigilance aiguë " qui est autorisée à opérer dans les eaux territoriales de l'ex Yougoslavie. L'embargo a encore évolué. En disposant de l'usage de la force militaire et du contrôle en eaux territoriales "adverses", il a rejoint les prérogatives du blocus pacifique.

1.3 Précisions sur l'étude

-

Le cadre d'action du mémoire porte donc sur l'emploi de l'embargo ou du blocus pacifique et le rôle que peuvent y jouer les forces armées. Il s'intéressera plus particulièrement à l'efficacité d'un embargo dans les récentes missions de maintien ou de rétablissement de la paix. Les définitions juridiques, déjà anciennes, résumées ci-dessus ne conçoivent qu'une action contre les voies de communication par la mer. J'étendrai donc volontairement le sujet aux communications aériennes et terrestres. Ce mémoire ne traite pas du blocus (stratégie du fort au faible) ni de la guerre des courses (stratégie du faible au fort) qui s'inscrivent dans un contexte de stratégie de guerre plus globale et dont l'étendue géographique est souvent plus mondiale. La notion de maîtrise des mers (et de l'espace aérien qui lui est associé), qui est une notion de guerre, n'est considérée que sur un espace géographique restreint et dans le seul but de préserver les forces engagées contre une agression aérienne, de surface ou sous-marine du pays soumis à embargo. Le contexte initial reste bien celui de la paix.

Le débat idéologique qui a lieu, actuellement, sur l'utilisation de l'embargo comme outil de normalité capitaliste imposé par les américains, n'est pas considérée dans cette étude

Chapitre 2: Des circonstances propices à l'embargo

2.1 Un contexte économique mondial propice.

Une économie de plus en plus mondiale et interdépendante.

Le XX^e siècle est marqué par le développement, à l'échelle mondiale, de l'industrie et de l'interdépendance des économies qui en résulte. Il constitue l'apogée du libéralisme en matières d'échanges internationaux. On assiste à la globalisation des échanges et à la mondialisation des marchés économiques. Rendu possible par le développement et l'amélioration des transports maritime et aérien et permis par la chute du communisme soviétique, le libre échange est devenu la règle d'or des échanges commerciaux et des flux financiers. L'entrée en vigueur de l'OMC, marquée, avec l'Acte final, la fin des pratiques de contingentement, des tarifs douaniers, des préférences et des protections commerciales. L'OMC, par son seul rôle, devrait permettre d'augmenter le commerce mondial de plus de 755 milliards de dollars d'ici 2002. Le commerce extérieur est devenu une source immense de richesse. Depuis 20 ans, le commerce mondial a cru deux fois plus rapidement que le PIM mondial. Il a doublé, en valeur, en moins de 10 ans. L'ensemble des nations s'adonne à une super compétition pour s'approprier une part des 5800 milliards de dollars qu'il représente. La part du commerce allemand dans le PNB, par exemple, est passé de 7% en 1960 à plus de 30% en 1997. Il serait, pour autant, faux de croire que cette mondialisation de l'économie n'a été profitable qu'aux seuls pays développés et n'a intéressé que les occidentaux. Elle a aussi intégré, dans sa logique, les pays du tiers monde comme en témoigne l'apparition de nouvelles puissances économiques, les puissances émergentes d'Asie et d'Amérique latine.

L'importance accrue des voies de communications maritimes et aériennes.

Le développement des échanges, qui reste la caractéristique essentielle de l'économie mondiale, s'est appuyé sur une évolution considérable des moyens de transports. La flotte mondiale a augmenté de 50% de 1973 à 1993. Le déclin de la mer, annoncé par Mac Kinder pour le XX^e siècle ne s'est pas réalisé, bien au contraire. Les ports européens connaissent un développement extraordinaire et augmentent leur surface d'exploitation. Cette décennie a vu Rotterdam s'étendre de plus de 1000 hectares sur la mer du Nord, Anvers de 4360 hectares alors que le Havre se lance dans le projet " Le Havre 2000 " dans lequel il va gagner plus de 12 kilomètres de quai. Les ports asiatiques et américains de Singapour, Hong Kong, Yokohama, Los Angeles et New York, qui sont les plus grands ports " porte conteneurs " ne restent pas en marge de ce phénomène. Ils jouent un rôle de

premier plan dans les échanges internationaux. Le XX^e siècle voit aussi naître et se développer de manière vertigineuse le fret aérien dont les qualités indéniables de rapidité et de franchissement longue distance lui permettent d'assurer le quasi-monopole des transports intercontinentaux des passagers. Son rôle ne s'arrête pas là. L'avion est capable de tout transporter ou presque. Lors du blocus de Berlin, le pont aérien totalisant 277 728 vols a permis de ravitailler une ville de deux millions d'habitants du 26 juin 48 au 12 mai 1949. Ces deux modes de transports restent cependant complémentaires et permettent d'assurer en grande partie les échanges internationaux.

Il découle de cette "économie-monde", une interdépendance toujours croissante des économies qui se caractérise par un besoin vital d'échange (exportation - importation). Ainsi pour la première fois dans l'histoire, l'interruption des voies de communications a une implication directe sur l'économie d'un pays. L'embargo y trouve donc un terrain d'application particulièrement propice et devient une arme économique redoutable. La mondialisation de l'économie lui donne même une efficacité jamais égalée jusqu'alors.

Quelques exemples

L'embargo commercial décrété par l'ONU sur les équipements pétroliers contre la Libye en 1993 et l'application des lois d'Amato-Kennedy en août 96 contribue à dégrader rapidement la situation économique du pays. Il a été fait récemment état de tensions sociales assez vives en raison de l'érosion des pouvoirs d'achat ainsi que d'une rébellion militaire provoquée par le non-paiement des soldes.

L'embargo économique prononcé en 1992 contre la Serbie et le Monténégro , à l'exception des produits alimentaires et de santé et maintenu pendant trois années et demi, a pesé très lourdement sur l'économie Serbo-monténégrine. L'activité commerciale et la production industrielle ont été réduites de 70 à 75%, le taux d'inflation a atteint en 1993, 82 millions de % et le taux de chômage a atteint 65%. Il peut expliquer en partie un soutien de moins en moins appuyé aux Serbes de Bosnie par Belgrade..

L'embargo économique total imposé à Cuba par les autorités américaines depuis 1962, a vu ses effets se renforcer depuis la fin de l'aide soviétique aux cubains. La production a baissé de 40% entre 1989 et 1992 et a provoqué un exode massif de cubain sur des embarcations de fortune. Les mesures initiales ont été renforcées par le Cuban democracy Act en 1992 qui frappe, d'une interdiction de visite aux ports américains de six mois, tout navire ayant commercé avec Cuba, puis par la loi Helms-Burton qui vise à internationaliser l'embargo en menaçant de sanctions financières les sociétés étrangères investissant à Cuba. Le fait que cette législation

extra territoriale soit unanimement condamnée par les principaux alliés des Etats-Unis a pourtant limité les effets de l'embargo sur une économie cubaine déjà bien touchée. Les pertes estimées à Cuba depuis 1962 s'élèvent à 44 milliards de dollars.

2.2 Un cadre d'emploi plus souple et une solution facile

L'embargo suit, avant toute chose, une logique économique. L'emploi de la puissance militaire n'y est pas forcément lié mais il peut l'être, notamment pour faire respecter, in situ, les clauses de l'embargo. Son cadre d'action reste alors strictement limité à une présence, qui doit rester dissuasive, la force ne pouvant s'exprimer qu'à travers des opérations de police et dans le cas de la légitime défense. L'embargo, contrairement au blocus, est une notion qui s'exerce en temps de paix. Cette caractéristique, qui est essentielle, facilite son emploi.

Une mesure idéale et idéologique pendant la guerre froide

La guerre froide avait établi une sorte de statut quo mondial dans la mesure où les conflits restaient d'importance régionale et qu'ils étaient sérieusement "contrôlés" par les deux grands. Dans ce contexte bipolaire, où les grandes nations nucléaires ne pouvaient s'affronter directement, l'embargo permettait aux grandes puissances hégémoniques d'intervenir sur la scène internationale, sans pour autant pousser leurs relations au paroxysme. L'embargo représentait alors "un substitut à la guerre impossible ou un ersatz d'intervention" . Il reste, pendant cette période, surtout le fait des grandes puissances et se met au service de leur combat idéologique. L'arme économique qu'il représente devient une arme politique. L'embargo décrété par les Américains contre La Havane en 1962 est, sur ce point, très significatif. Son but est de combattre la violation des droits de l'homme par Cuba et le fait, qu'elle fomente la révolution en Amérique centrale. D'autres gouvernements, soupçonnés de sympathie communiste ou peu suffisamment réceptifs à l'influence des Etats-Unis, ont été l'objet de sanctions économiques : le Chili de Salvador Allende, le Brésil en 64, la république dominicaine en 61. De même, La Yougoslavie de Tito est exclue, en 1949, par l'URSS du Comecon ou CAEM (conseil d'assistance économique mutuelle) pour déviation majeure aux thèses communistes. L'Albanie, la Chine vont aussi être mises à l'index des relations économiques et politiques de l'URSS. L'embargo, décrété contre l'Afrique du Sud, en 1963, par l'ensemble de la communauté internationale, est plus particulièrement apprécié des soviétiques qui espèrent affaiblir puis déstabiliser ce pays, à qui, le contrôle de la route pétrolière et du cap de Bonne Espérance confère un rôle géopolitique majeur.

Cette période se caractérise curieusement par un immobilisme assez marqué de l'ONU dans ce domaine et ce, en raison de la difficulté d'accord entre les cinq grands.

La sanction privilégiée de l'ONU dès la chute du mur de Berlin

La guerre du golfe voit la fin de l'usage systématique du droit de veto permis par la dislocation de l'empire soviétique. Le conseil de sécurité recouvre alors un consensus suffisant pour recourir à des sanctions économiques et pratiquer l'embargo. On assiste depuis, à son usage de plus en plus fréquent sur la scène internationale. Ainsi, l'ONU va-t-elle prendre des résolutions pour condamner l'invasion du Koweït par l'Irak en 1990, pour défendre les Kurdes (résolution 668 - 1991), pour remédier au problème yougoslave (713 -91, 757 - 92, 820 - 93), pour contraindre la Libye (748 - 92, 883 -93), pour protester contre les actions militaires de l'UNITA en Angola (864 - 93) et forcer la junte militaire à se retirer d'Haïti (841, 873, 875 - 93).

Une solution dans l'ère du temps

Après avoir constaté l'existence d'une situation d'agression et de menace contre la Paix, le Conseil de sécurité est le seul organe de l'ONU compétent pour décider de mesures obligatoires et contraignantes. Il a le choix entre une action diplomatique ou économique (article 41) ou une action militaire (article 42). La sanction économique y est pourtant préférée systématiquement. Cette solution a le mérite de la progressivité et fait souvent suite à des recommandations ou avis. Son aspect contraignant est évident, surtout quand elle profite de l'appui de l'ensemble de la communauté internationale. C'est aussi un moyen non violent et légal. Le droit international reconnaît la légitimité des mesures de rétorsion et de représailles non armées et donne ainsi à l'ONU, un cadre d'action licite ordinaire. De plus, on peut constater que l'ONU hésite, en général, à employer la force et ne conserve cette possibilité qu'en dernier ressort, lorsque toutes les mesures préalables se sont révélées inadéquates et inefficaces. L'embargo ne coupe pas la logique diplomatique et peut par la pression qu'il fait subir apporter un plus aux négociations.

De plus, le recours à l'embargo satisfait, au moins en apparence, un souci humanitaire par le désir de contraindre en "douceur". Il trouve plus facilement son approbation sur la scène internationale, qu'une opération militaire avec ses risques inhérents de dommages collatéraux. Cet argument a, au vu de l'embargo irakien et de ses tristes conséquences sur la population, perdu une bonne partie de son crédit mais reste encore valable lorsqu'une crise éclate.

Enfin, l'embargo n'interdit nullement la possibilité d'une opération militaire ultérieure s'il devait se montrer inefficace. Le Conseil de sécurité garde donc toujours la possibilité de décréter de nouvelles résolutions dans le sens d'une action militaire, comme une carte de jeu maîtresse. Alors que si la force était engagée tout de suite, les possibilités de contraintes supplémentaires seraient plus restreintes.

Une solution commode et réconfortante

Il présente, pour les Etats, les mêmes intérêts, auxquels se rajoute pour l'exécutif une plus grande facilité d'emploi de la force. L'étude de la constitution de 58 et de l'ordonnance de 59 montre la part prédominante de l'exécutif dans la Défense. Le parlement n'a pas de prérogatives pour contrôler l'emploi de la force armée puisque son rôle se limite à la seule autorisation de la déclaration de guerre. Dans le cas d'un embargo, l'emploi de la force armée, puisqu'il s'exerce en temps de paix, n'est soumis en rien au parlement et ne dépend donc que de l'exécutif. Il en est de même aux Etats-Unis. Les nombreux amendements du congrès, visant à réduire ou limiter les pouvoirs du président, sont restés lettre morte. Seul, le pouvoir de déclarer la guerre, résulte d'une délibération du parlement. L'exécutif conserve une marge de manœuvre importante pour interpréter une situation et décider de la nature et la forme de la sanction à appliquer. L'opération " Renard du désert " a été décidée et ordonnée par le seul président américain. Un autre exemple peut illustrer la prédominance de l'exécutif sur les autres institutions américaines. Dès mai 1994, le Congrès américain s'oppose au président Clinton sur la levée de l'embargo sur les armes en Yougoslavie. Il ne parvient pourtant pas à infléchir la politique du président, qui oppose son veto. L'embargo ne sera levé qu'en 1996.

L'embargo, pour les Etats, constitue aussi une solution facile pour régler les conflits internationaux. Il leur évite de trop s'engager et d'exposer leurs troupes sur le terrain. Si la force militaire est sollicitée, elle agit avec un certain recul géographique et opère essentiellement sur mer et dans les airs. Elle n'est donc pas confrontée aux dures réalités du terrain et ne risque pas un enlèvement ou un coup dur, qu'aucun gouvernement ne souhaite assurer. Il respecte donc, la double logique "zéro mort - risque nul" à laquelle les démocraties et leurs opinions publiques sont très attachées. L'embargo permet aussi à un gouvernement de conforter ses concitoyens, en leur montrant le rôle et la place, qu'il entend tenir sur la scène internationale. Il permet, à moindre risque, de défendre ou satisfaire les préoccupations de sa population ou de son électeurat. L'embargo, décrété contre la Libye, est une mesure de rétorsion suite à une série d'attentats. L'explosion en vol d'un avion américain au-dessus de Lockerbie (Ecosse) en 1988 suivie par celle d'un avion de ligne français dans le Ténéré en 1989 ont suscité, parmi les citoyens américains et français, une vague d'indignation qui ne pouvait rester sans justice.

Une bonne partie de l'électorat, ainsi qu'une pression constante des industriels américains, peut expliquer, aussi, la volonté des Etats-Unis à maintenir leurs pressions sur Cuba.

... / ...

L'embargo ne semble donc présenter que des vertus. Le contexte économique, la volonté internationale d'agir dans un cadre d'intervention mesurée, légitime et non violente, ainsi que sa simplicité de mise en œuvre par les états, ont contribué à faire de l'embargo l'arme idéale et absolue de la répression des Etats. C'est oublier un peu rapidement, que l'embargo n'est pas pour autant une solution universelle à toutes les crises et que, comme tout remède, il peut présenter des lacunes ou provoquer des effets indésirables voire contraires. L'embargo, est-il une solution facile ou une solution de facilité ?

.../...

Chapitre3 : Lacunes et conséquences perverses de l'embargo

L'Institut économique international de Washington fait apparaître, dans une étude sur les 116 cas d'embargo pratiqués depuis 1945, que seulement 34% des cas sont des succès. Le terme "succès" est d'ailleurs considéré dans un sens très large puisqu'il inclut la réussite d'objectifs partiels. Il semblerait aussi, d'après cette institution, que l'inefficacité des sanctions augmente sensiblement depuis 1973.

Il est important, pour mieux comprendre les limites de l'embargo, de mener une analyse moins globale (politique générale, économie mondiale), mais de s'attacher à une recherche plus concrète, qu'il faudrait presque conduire sur le terrain. En effet, les lacunes de l'embargo trouvent leurs origines, dans la difficulté de mettre en application un concept trop général. Ils représentent toute la différence que peut exister entre des principes théoriques, souvent idéalistes, et les réalités concrètes très matérielles.

3.1 Une mise en pratique difficile

Si l'interdépendance toujours croissante de l'économie rend un embargo plus pertinent, elle complique aussi énormément sa mise en pratique. D'abord s'il constitue une sanction pour le pays qui le subit, il revient aussi très cher pour le pays, qui le décrète ou qui y participe. L'embargo céréalier des USA contre l'URSS suite de l'invasion soviétique de l'Afghanistan (1980) a coûté deux fois plus cher aux USA qu'à l'URSS .

Son efficacité est directement liée à l'isolement politique d'un pays. Il suffit de la défection de quelques nations pour fausser les cartes et ce, avec d'autant plus de force qu'elles sont frontalières du pays cible ou grandes puissances économiques. En pratique, l'embargo fait rarement l'objet d'une décision universelle. Quand il l'est, rien ne garantit qu'il le restera, sur toute sa durée. L'adhésion à sa cause dépend

d'intérêts idéologiques, politiques, et économiques qui peuvent varier dans le temps. Or, s'il n'y a pas de consensus international pour mener un embargo, ce dernier va s'essouffler et perdre de sa puissance.

Cuba doit sa survie ,dans un premier temps, à l'aide soviétique, puis à la dénonciation, aujourd'hui, des lois américaines d'extra territorialité par les autres pays occidentaux.

Le cas de l'embargo irakien est très intéressant. Il est l'un des rares à avoir fait très rapidement, l'objet d'un consensus fort. Premier conflit après la chute du mur de Berlin, il traduisait alors le nouvel ordre mondial, reposant sur le droit et la volonté de la communauté internationale. Fort est de constater aujourd'hui, que cette cohésion d'ensemble n'a pas résisté à l'épreuve du temps. Le problème humanitaire qu'il a engendré, a désolidarisé les nations. Si l'embargo a comme effet secondaire de ne pas faire chuter davantage le cours du pétrole par l'ouverture du grand marché irakien ; il ne suscite pas, pour autant, la pleine adhésion des pays arabes exportateurs de pétrole, qui s'inquiètent des dures conditions de vie imposées à leurs frères musulmans d'Irak. Les ONG ont largement contribué, quant à elles, à faire évoluer l'opinion des pays occidentaux. L'embargo irakien décidé unanimement, devient celui de la super puissance américaine. Il est de plus en plus interprété, comme un moyen, pour elle, d'affirmer et de maintenir sa domination dans le golfe.

Dans le cas yougoslave, les sanctions économiques impliquent aussi les pays voisins qui tiraient, du commerce avec la RFY, la majeure partie de leurs ressources. Appliquer l'embargo, revenait pour les pays du Danube à se priver de revenus importants, menaçait leurs économies et privait des pans entiers de leur population du bénéfice des échanges avec leur voisin. On mesure ici la différence entre reconnaître politiquement la nécessité d'un embargo et la difficulté concrète de le faire respecter. Il est donc impératif de mettre en place des compensations financières, qui alourdissent le coût de l'embargo et qui ne résolvent pas tout. Le rapport moral sur l'argent dans le monde (1995) affirme que la Bulgarie et la Macédoine n'ont vécu, que des services qu'elles ont rendus, comme intermédiaire dans les trafics de diverses marchandises. Il ne faut pas ignorer, non plus, les réseaux de l'économie parallèle qu'entretiennent les systèmes mafieux à un niveau international et qu'il est difficile de contrôler car ils n'ont pas d'existence officielle.

3.2 Considérations militaires

Une action nécessaire mais pas suffisante

Il est illusoire de croire, que l'assentiment international peut suffire, pour faire respecter des mesures d'embargo. L'intérêt économique est souvent plus puissant que les préceptes moraux. Des firmes multinationales, des organisations mafieuses, des sociétés agissant en sous main pour un état "paria" chercheront à contourner le dispositif. Il est donc indispensable de le renforcer par une action de surveillance et de contrôle que seuls les militaires ont les moyens de mettre en œuvre. Cette participation indispensable, n'est pas forcément suffisante pour empêcher tous les trafics.

L'opération Sharp Guard, qui est chargée de faire respecter les résolutions d'embargo de l'ONU dans le canal d'Otrante, a nécessité des moyens aéronavals extrêmement lourds. Pendant plus de trois années successives, une vingtaine de bâtiments de fort tonnage (frégates anti aérienne, frégates anti sous-marine, aviso) des avions de détection et de contrôle avancé (Awacs) et des avions de patrouille maritime (Bréguet Atlantic, Atlantique 2, Nimrod, Aurora , P3P, P3C) ont assuré une permanence de 24heures sur 24, dans cette partie de l'Adriatique. Entre 92 et 93 plus de 10000 navires marchands sont contrôlés, 700 sont inspectés et 200 sont détournés vers l'Italie. Le nombre élevé de contrevenants navals détectés, lors des opérations de contrôle, pourtant dissuadés par la présence de la force maritime, démontre, si le besoin en était encore, l'indispensable nécessité de ces dispositifs militaires in " situ ". Le contrôle de frontières terrestres est aussi considéré et revient aux Etats frontaliers renforcés par des missions d'assistances douanières et de gendarmerie fournie par l'UEO.

L'aspect dissuasif a été indéniable et a contribué à limiter les violations massives, mais le dispositif n'a jamais pu garantir une étanchéité absolue. L'embargo partiel est facteur de complications et demande plus de moyens . Il est, en effet, plus facile, pour les militaires, de fermer les frontières et d'interdire l'ensemble des trafics maritime, aérien et terrestre que d'empêcher, dans un flot important de marchandises, un produit particulier. Dans le cas d'un embargo maritime contre les armes , comment vérifier la complète cargaison d'un porte-conteneur et de ses 1600 conteneurs, comment s'assurer qu'il n'y a pas d'armes dissimulées sous un cargaison en vrac ? Comment vérifier toute la navigation fluviale sur le Danube, ou l'ensemble des trains, camions et avions, qui rentrent sur le territoire. La montée en puissance des armées croates et bosniaques, parties de rien au début du conflit, atteste des limites de cet embargo. Un embargo sur les carburants aurait été plus efficace, même s'il est plus immoral, dans la mesure où le volume du fret est plus volumineux et qu'il demande des moyens de transports spécifiques facilement repérables (pétrolier, camion citerne,..). Il est prouvé, que les Bosniaques ont bénéficié d'aides en matériel et en personnel d'autres pays musulmans, comme la Turquie et l'Iran, mais également des Etats-Unis (matériel seulement). Les Serbes de Bosnie ont, eux aussi, profité de l'aide militaire de la Serbie, puis de celle des pays slaves comme la Russie et l'Ukraine. La violation de l'embargo (pétrole, armes, produits manufacturés) a donné lieu à un marché juteux pour les états riverains et les pays de la mer Noire, que le Conseil de sécurité a régulièrement rappelé à l'ordre. Qu'en aurait-il été, s'il n'y avait pas eu de présence militaire ?

Un risque militaire non nul

Enfin, les risques pour une force navale stationnée devant des côtes d'un pays sous embargo, ne sont pas nuls. On trouve, aujourd'hui, dans la plupart des pays des moyens aériens suffisants pour prononcer une attaque surprise et décisive. Dans un contexte de crise, les conditions d'ouverture du feu ne sont pas basiques et peuvent engendrer des hésitations et une certaine confusion qui pourraient profiter aux aéronefs adverses.

Le danger sous-marin n'est pas à exclure. Dans ce domaine, il est encore moins nécessaire de disposer d'une arme moderne pour faire peser une menace importante sur la force. Il suffit de patience et d'une bonne opportunité. Le théâtre d'opérations se situe à proximité des côtes, dans des eaux, par nature peu profondes, les "browns waters" qui privilégient très franchement le sous-marin. Les quelques sous-marins serbes, basés à Kotor, ont fait l'objet, lors des opérations en Adriatique, d'une attention particulière et ont monopolisé de nombreux moyens. La prolifération de sous-marins modernes à propulsion diesel/électrique ou anaérobie performants et silencieux ne font d'ailleurs que renforcer la menace des opérations futures. Plus insidieuse encore, la mine dérivante, en suivant les courants, peut frapper, sans distinction les bâtiments de la force navale. Elle a les ignobles avantages d'une forte dissuasion et de l'anonymat

Les avions ne sont pas exclus des risques. Ils restent particulièrement vulnérables aux batteries sol-air, dont la portée peut dépasser les 100 kilomètres pour un (SA5, SA 12). Le pullulement des armes portatives à courte portée (SA7, Stinger) pouvant être employées à partir de la côte ou de petites plates-formes mobiles ne doit pas, non plus, être négligé.

3.3 Considérations économiques

Le développement d'un réseau économique parallèle

L'embargo peut avoir, sur l'économie, deux effets négatifs. Le premier est celui de s'attaquer à des mécanismes économiques, qui permettent de préparer l'avenir. En privant l'Etat de ressources, il oblige ce dernier à concentrer ses ressources sur les matières stratégiques et celles de première nécessité. Il provoque ainsi un manque d'entretien des infrastructures et de l'outil de production, mais aussi, il limite les investissements financiers et la recherche. En général, l'hyper-inflation, que l'on rencontre dans ces pays, n'incite guère à l'épargne. Il va donc, en brisant l'armature économique, hypothéquer sérieusement l'avenir et condamner le pays pour longtemps.

Le deuxième risque de l'embargo est, qu'il transforme une logique d'économie de marché en une logique d'économie de subsistance, de laquelle il est difficile de sortir. Cette dernière voit se mettre en place des circuits parallèles, se développer la corruption, et le marché noir auquel s'ajoutent des trafics trans-frontières qui exportent ou renforcent le système mafieux dans les pays voisins. La population doit trouver de nouvelles solutions pour survivre et y parvient partiellement en ne

respectant plus les règles établies. On assiste, dans les pays soumis longtemps à des sanctions économiques, au développement de la criminalité, du travail d'enfants, de la prostitution et du trafic de femmes qui sont des conséquences directes de la logique d'économie de survie.

L'embargo sème donc des germes de violence, de tension et de crise qu'il sera difficile de contrer par la suite.

Dans l'affaire yougoslave, la mafia, attirée par des gains importants, a organisé, à partir de vedettes rapides, un trafic de contrebande, entre l'Italie et les côtes du Monténégro et de la Croatie. La raréfaction de quelques produits en RFY, provoquée par l'embargo économique, a largement favorisé le trafic en tout genre et la pratique du marché noir. L'Institut économique de Belgrade estime à 5 milliards de dollars les gains de cette économie parallèle entre 1991 et 1995. Dix pour-cent des Serbes se seraient enrichis du marché noir en contournant les sanctions décrétées par l'ONU. A Cuba, le marché noir représente 2/3 de l'économie et se fait essentiellement en dollars !. En Haïti, l'embargo a poussé les clans à une lutte d'influence auprès de la junte militaire, pour régner sur le monopole du trafic y compris celui de la drogue. Il a achevé de plonger les pays dans le marasme économique le plus sombre, en provoquant la perte de 500 000 emplois, la fermeture de nombreuses entreprises textiles et en aggravant la déforestation. La reprise économique en sera d'autant plus problématique une fois le retour à la normalité atteint.

La recherche de produits de substitution.

Un embargo prolongé peut inciter également le pays visé à rechercher son autarcie, par la mise en valeur de toutes ses ressources matérielles et intellectuelles. Il va ainsi, tenter de remplacer les produits interdits d'importation, en les fabricant lui-même. S'il y parvient, il aura contourné ou limité, par ce biais, le poids des sanctions imposées. L'histoire est riche de telles mutations d'industrie. Le blocus continental, sous le premier empire, a engendré la construction de fabriques de toiles de coton dans le nord de l'Europe. Elles répondaient à un besoin de produits fournis et fabriqués, jusque là, par la Grande-Bretagne et que le blocus empêchait. Il a incité, la culture de la betterave, en remplacement de la canne à sucre et celles de la garance et du pastel, en substitution à la cochenille et à l'indigo pour la teinture des étoffes.

L'Allemagne reste l'Exemple de ce que peut engendrer une économie de guerre. Bloquée lors des deux guerres mondiales, elle a mis en place à l'aide de ses chimistes et de ses ingénieurs les fameux "Ersatz" dont les résultats furent étonnants.

Un exemple, plus récent, est celui de l'Afrique du Sud. Condamnée par les résolutions 181, 418, 421 et 591 à l'embargo sur les importations d'armes, elle va

être contrainte de rechercher des solutions, qu'elle trouvera en partie chez elle. Dès 1964, elle va s'adresser à de nouveaux fournisseurs, en remplacement de la Grande-Bretagne, comme la France et l'Italie. A partir de 1975, Le Cap doit se tourner vers Israël qui, sous la pression américaine, réduira partiellement ses exportations. Mais pendant toutes ses années, l'Afrique du Sud développe parallèlement sa production nationale. Alors qu'elle produit 30% de son armement en 1974, elle en fabrique 90% à la fin 90. L'Amscor est mise en place. Cet organisme, dépendant du ministère de la Défense, est chargé de coordonner l'activité des entreprises d'armements sud africaines et des importations légales ou illicites. Il favorise la construction sous licence et œuvre pour importer de la technologie et du savoir-faire. Il est, aujourd'hui, le troisième groupe industriel du monde avec une production de 1,3 milliards de dollars de matériel. Son domaine d'activité s'étend sur un très vaste secteur militaire qui va du fusil d'assaut aux composants électroniques sophistiqués. Il faut aussi saluer la performance de son industrie, dont le programme nucléaire a abouti en 1980, à la construction d'une première bombe atomique. ... La RSA avait aussi élaboré une industrie de synthèse capable de produire du carburant à partir du charbon. Au bilan, les conséquences de l'embargo sont minimes. On peut déplorer la vétusté de ses missiles anti aériens et de son aviation de combat, qu'elle n'a pas su techniquement moderniser et aussi le faible tonnage de sa marine. Une autre répercussion de l'embargo est, qu'aujourd'hui, la RSA est en mesure d'exporter son matériel militaire et qu'elle vient s'ajouter à la longue liste des concurrents des nations qui l'ont soumise à embargo et qui se passeraient bien d'elle dans le marché difficile des ventes d'armes.

3.4 Considérations sociales et juridiques

Une population prise en otage

L'étude des embargos internationaux démontre, que les principales victimes de l'embargo, ne sont pas les dirigeants du pays, mais la population. Ce phénomène est plus sensible, quand il s'attaque à des sociétés industrialisées, dont la population est majoritairement urbaine. Lorsque l'économie est restée à dominante agricole, il est plus aisé de basculer vers une économie de subsistance et d'autosuffisance.

En Irak, le taux d'urbanisation est très élevé puisqu'il atteint 71%. Fait aggravant, ce pays est dépendant dans le domaine de l'alimentation à hauteur de 70% de ses importations. L'essentiel des fournitures de bases (céréales, légumes, huiles alimentaires, thé, sucre) provient de l'étranger et est financé par les revenus pétroliers. La situation est aujourd'hui catastrophique. Les rendements agricoles, déjà faibles, ont diminué en raison du manque d'engrais et de pesticides. Alors que la production agricole ne satisfaisait déjà que de 30 % des besoins, elle a chuté d'un tiers en 5 ans. Selon des sources onusiennes, le gouvernement de Bagdad aurait réduit de 2/3 la ration alimentaire moyenne de la population entre 90 et 95. L'inflation sur les denrées alimentaires atteint, entre août 90 et janvier 91, plus de 1000% . La mendicité est apparue dans les villes irakiennes, le phénomène des enfants errants s'y développe. La mortalité infantile s'accroît indûment : 170 000 enfants de moins

de cinq ans sont morts en 5 ans soit deux fois plus que la normale. La population est aussi victime d'effondrement des services sociaux, comme l'éducation et la santé.

En Haïti après trois années d'embargo, les trois quarts de la population vivent dans une extrême pauvreté. Les services publics (eau, électricité) sont dans un état de délabrement avancé. Le centre canadien pour la sécurité globale fait office de plus de mille enfants morts, par semaine en Haïti en 1994.

Effets contraires et rôles inversés

Effet secondaire indésirable ou acte prémédité pour contraindre davantage le pouvoir politique, la prise en otage de la population, outre l'aspect immoral qu'elle constitue, ne développe, que des conséquences contraires aux objectifs recherchés. Elle permet au pouvoir politique, visé par l'embargo, de se maintenir en place et va le placer progressivement dans un rôle d'agressé.

Il serait grave de croire, qu'on puisse se servir de la population, pour renverser le gouvernement. En l'affamant, on pourrait développer un mécontentement social grave, qui désolidarisait le peuple des dirigeants politiques et qui finirait par les renverser. L'histoire prouve qu'il n'en est rien. Bien au contraire, le phénomène de haine qu'il développe, se retourne contre les décideurs de l'embargo.

Les bombardements stratégiques menés contre Hanovre en juillet 43 et contre Dresde, le 13 février 1945, provoquent l'horreur, ils n'ont pourtant, ni facilité la chute du troisième Reich, ni désolidarisé le peuple allemand du führer. La propagande a saisi cette occasion pour symboliser la résistance héroïque de tout un peuple, légitimer l'action du pouvoir et rassembler la population contre un agresseur qui venait de se désigner. Pour revenir au contexte embargo, le peuple irakien ne s'est jamais retourné contre Saddam Hussein. La propagande baas a bien vite fait d'appeler au complot international et de faire de l'embargo, le bouc émissaire de toutes les difficultés. Après huit années d'embargo, le peuple irakien reste solidaire et uni contre "Le grand Satan".

Autre effet contraire, l'embargo permet, à l'Etat, d'exercer un contrôle plus serré sur la population, de museler l'opposition et de légitimer son autorité. En distribuant les tickets alimentaires, sans lequel toute vie est impossible, il dispose des moyens de contrôle et de pression idéale. Lorsque la préoccupation première de la population devient la survie, les convictions politiques s'émoussent, l'opposition s'amointrit et peut être facilement annihilée dans la plus grande indifférence. Dans ce domaine, les autorités irakiennes n'ont omis aucun instrument mis à leur portée pour réduire à néant l'opposition.

Le climat d'insécurité qui est une des conséquences de la crise économique est aussi une occasion pour le pouvoir politique de se maintenir et de trouver dans la répression de la criminalité une certaine légitimité.

La détresse de la population est un facteur essentiel du désaveu croissant de l'embargo sur la scène internationale. Contraire à l'idée générale, qui associe l'humanitaire au maintien ou au rétablissement de la Paix, elle va provoquer la mobilisation des ONG et des Eglises en sa faveur. La quantité des sites ouverts sur Internet, témoigne de l'ampleur de leurs actions. Elles contestent, non seulement le cadre juridique de l'embargo, mais remettent en cause les décisions du Conseil de sécurité, à qui il est reproché son manque d'impartialité en faveur de Washington. On assiste tout simplement à une remise en cause du droit international défini dans la charte de l'ONU. Cette accusation est d'ailleurs relayée par d'éminents juristes . Ils s'appuient sur la liberté du commerce, la liberté internationale de la navigation maritime et internationale, la convention de Genève sur le droit humanitaire, qui interdit d'affamer la population civile , le droit à la santé que défend l'OMS, le droit de la vie que prône la FAO, ou la charte des droits de l'enfant de l'UNICEF du 26 janvier 90. La presse écrite n'y est pas restée insensible. Le monde diplomatique titre "l'Irak broyée par le droit international". Monique Chemilier - Gendreau conclut son article par : "Il est urgent d'ouvrir le débat sur le contrôle de la légalité des décisions du Conseil de sécurité". Cette préoccupation n'est pas s'en altérer la détermination des pays à poursuivre l'embargo comme le prouve la crise irakienne.

On en arrive à la conclusion paradoxale suivante : le responsable politique, coupable de sanctions, est passé du rôle d'agresseur à celui d'agressé ; l'ONU et les pays qui la soutiennent, ont perdu leur image de défenseurs d'un droit mondial nouveau pour celle d'agresseurs.

Focus sur l'embargo yougoslave

Le conflit yougoslave débute avec les déclarations d'indépendance de la Croatie et de la Slovénie le 25 juin 1991 . Ces sécessions ne sont pas acceptées par le pouvoir central de la république fédérale yougoslave, dominé par les Serbes. La guerre, attisée par des querelles historiques et aggravée par des rivalités ethniques et religieuses, éclate. La communauté européenne, puis le Conseil de sécurité décrètent un embargo sur les armes, en adoptant la résolution 713, qui interdit à tous les Etats de livrer des armes et des équipements militaires à la Yougoslavie.

Or, cet embargo permet de maintenir un déséquilibre au profit des forces serbes qui avaient récupéré la plus grosse partie de l'arsenal yougoslave. D'abord observé en Croatie, ce problème s'est retrouvé ensuite en Bosnie-Herzégovine où les Bosniaques ont souffert d'un manque d'armement lourd, en comparaison aux Croates et aux Serbes de Bosnie, qui pouvaient se ravitailler respectivement en Croatie et en Serbie. Le gouvernement bosniaque, par la personne de son chef, Izetbegovic a régulièrement condamné l'embargo. "Son maintien est incompatible avec la non intervention de la communauté internationale, et est, en définitive, contraire à notre droit de légitime défense contre l'agresseur Serbe. Son coté inégalitaire a été aussi très rapidement repris en Europe, à l'ONU et aux Etats-Unis. En décembre 93, et en novembre 94, l'Assemblée générale se prononce pour une levée de l'embargo sur les armes au profit des Bosniaques. Le congrès des Etats-

Unis y est très favorable, le président américain et les gouvernements européens le sont moins. La présence sur le terrain de la Forpronu rend, en effet, toute levée de l'embargo plus difficile. On redouté qu'elle ne déclenche une offensive décisive Serbe, avant que les armes ne soient parvenues aux Bosniaques, et que cette réaction ne mette en danger les troupes de l'ONU. Aussi, cette levée sur l'embargo des armes a-t-elle été toujours soumise, par les nations engagées sur le terrain, au retrait préalable de la Forpronu.

La crise yougoslave montre, aussi, comme il est pénalisant de mener un embargo et d'envoyer simultanément sur le terrain des forces militaires, qui, de surcroît sont limitées à un rôle d'assistance humanitaire. Cette solution présente deux inconvénients liés. La force est, par le jeu de l'embargo, soumise à la vindicte des protagonistes. Elle représente, pour les Serbes, une interdiction morale de poursuivre leurs objectifs. Elle est considérée, par les Bosniaques, comme la responsable de leur faible approvisionnement d'armes. Le fait qu'elle soit restreinte à un rôle humanitaire d'accompagnement des convois, lui enlève tout aspect dissuasif et ne peut l'amener qu'à l'échec, qu'a été celui de la politique de l'ONU en Yougoslavie. Au lieu de dissuader, cette force a été humiliée et prise souvent en otage. Elle apporte une réponse claire aux interrogations sur les missions partagées des forces armées : une force armée ne doit remplir que des missions militaires. L'IFOR et la SFOR en rendant aux militaires leurs prérogatives sur le terrain, auront une action autrement plus significative et efficace.

.... / ...

L'embargo, mesure de force, peut être aussi aveu d'impuissance . Doit-il être, irrémédiablement et universellement abandonné en raison de ces effets pervers ? Doit-il être, pour autant, attaqué dans son fondement juridique et banni de l'arsenal des sanctions, dont dispose un pays ou l'ONU ? Je ne le crois pas. L'embargo est une arme, qui, bien affûtée et correctement employée peut s'avérer très efficace.

Chapitre 4: Conditions impératives de succès

L'embargo n'est pas une solution universelle. Les exemples du chapitre précédent sont suffisamment explicites pour montrer ses limites ou ses contre-indications. Son succès dépend, en fait, de plusieurs facteurs, qu'une étude préalable permet de définir comme favorables ou défavorables. La méthode Mars, qui constitue un canevas méthodique de réflexion, permet une analyse complète d'une situation

militaire. Pourquoi ne pas s'en inspirer, pour trouver le "cadre d'action" idéal. L'ensemble des éléments à considérer est vaste. Il dépasse le simple domaine militaire. L'analyse des facteurs généraux, notamment l'étude des situations économiques, politiques, juridiques, sociologiques, l'analyse de la zone d'intérêt (critère géographique), la confrontation des capacités militaires, l'influence du facteur temps sont des pistes de réflexion qui devraient apporter quelques réponses à la problématique suivante : l'embargo peut-il, dans cette situation, réussir ou non ? Ou pour reprendre un vocabulaire plus familier : quelles sont les faiblesses exploitables et les conditions impératives de succès ?

4.1 Analyse politique :

Un travail préalable indispensable est celui de situer le pays visé sur la scène internationale et d'analyser les appuis dont il peut profiter politiquement. Il faut ensuite déterminer quels sont les moyens dont disposent ces alliés pour lui permettre de contourner l'embargo. De cette première analyse en découle une autre qui est celle de la détermination et de la solidarité internationale devant des mesures d'embargo. Pour obtenir l'indispensable mobilisation des Etats et des organisations internationales, il faut que l'embargo puisse répondre à un objectif justifié, clair, et réalisable. C'est une condition impérative de succès. La méthode en donne la définition suivante : "dans tous les cas, le succès de l'opération est impossible si cette condition n'est pas réalisée au début de l'opération".

Dans le cas cubain, l'embargo n'est pas justifié, dans un premier temps, au moins pour les Soviétiques. Moscou devient le premier fournisseur de l'île en pétrole et constitue son principal débouché pour le sucre. Cuba rompt l'isolement recherché les pays latino-américains et occidentaux, en devenant membre du Comecon. Durant cette période, l'aide de l'URSS est estimée à environ trois millions de dollars par jour. Aujourd'hui, malgré le renforcement de l'embargo par les Américains, La Havane s'est tournée vers l'UEO, avec qui, ses échanges avoisinent les 45%. Dans ce cas précis, l'embargo ne répond plus à un objectif justifié par la communauté internationale. En novembre 1993, l'assemblée générale de l'ONU, soutenue par l'ensemble des pays de l'Amérique latine a voté une résolution demandant la fin de l'embargo américain qui est restée sans succès. La loi Helms-Burton, signée par Bill Clinton en mars 1996, qui prévoit un ensemble de sanctions contre les entreprises qui commerceraient ou investiraient avec Cuba dans l'exploitation de biens ayant appartenu avant la révolution castriste à des américains, a déclenché une tempête de protestations en Europe et au Canada.

En Irak, on peut reprocher à l'embargo de ne pas avoir un objectif clair et réalisable. Le 6 août 1990, la résolution 661, imposant un embargo contre l'Irak a pour objectif le retrait des forces irakiennes du Koweït, envahi une semaine plus tôt. L'objectif est clair et suscite l'adhésion immédiate et universelle de la communauté internationale ce qui constitue quasiment une exception depuis la fondation de l'ONU. Le 28 février 1991, lorsque l'Irak, refoulée par les armes dans ses frontières, accepte l'ensemble des résolutions de l'ONU l'embargo est maintenu par la résolution 687 du 3 avril 1991. L'objectif est de contraindre le gouvernement de Saddam Hussein à entreprendre, sous vérification de l'UNSCOM le désarmement de son armement

nucléaire, chimique et bactériologique. Les armements chimiques et bactériologiques sont deux domaines difficiles, sur lesquels il n'est pas aisé de se prononcer définitivement, tant leurs applications peuvent être proches de l'industrie civile (pharmacie, chimie des pesticides,...) et qu'ils ne nécessitent pas une infrastructure lourde et particulière. Boutros Boutros Gali, secrétaire des Nations Unies devait, a posteriori, considérer cette résolution comme la plus complexe jamais prise par le conseil de Sécurité de l'ONU " 3. Sa mise en application, rendue plus difficile encore par la mauvaise volonté de l'Irak de s'y soumettre, n'a pas manqué de donner lieu à d'incessantes tensions, qui ont fini en représailles militaires des Etats Unis. L'opération Renard du désert, menée conjointement par les Etats-Unis et la Grande Bretagne le 16 décembre 1998, s'est décidée sans l'assentiment de l'ONU ni de la communauté internationale. Elle n'a pas manqué de susciter une violente opposition diplomatique russe et un embarras français. Sans apporter de solutions, elle prouve l'échec d'un embargo dont l'objectif est mal défini et irréalisable.

Les Etats Unis comme l'Angleterre estiment que la résolution 687 impose aussi la stricte application de la résolution 688 qui statue sur le respect des droits de l'Homme et de la minorité kurde. L'objectif de l'embargo, alors que celui du désarmement n'est pas encore acquis, aurait déjà une nouvelle interprétation. . .

4.2 Analyse juridique

Il faut que l'embargo puisse agir dans un cadre juridique bien défini et qui n'hésite pas à donner à la force militaire, si son emploi est envisagé, les moyens de sa crédibilité. Ne cédon pas à la facilité de croire que tout peut se gérer dans la courtoisie, la diplomatie et les bonnes intentions. Cette utopie pacifiste a déjà existé et a démontré son inefficacité à résoudre des difficultés malgré les meilleures volontés. La Société des Nations, faute de décisions contraignantes et de possibilité d'emploi de la force, a été reconnue universellement incapable de régler les crises de l'entre deux guerres. Elle n'a pu qu'observer, impuissante, la marche vers la guerre.

On ne peut pas condamner une action d'un coté et s'interdire l'emploi de la force dans l'application de sanctions, de l'autre. On ne peut pas s'interdire définitivement l'emploi de la force sans laquelle les sanctions ne seraient que des recommandations de bonne volonté ou des actes diplomatiques théoriques. Ce qui ne signifie pas pour autant que son emploi doit être systématique ce qui risquerait de banaliser son rôle. Plus une nation ou une organisation internationale est déterminée à employer la force plus son action reste crédible et dissuasive.

Quand la force est employée, elle doit disposer d'un cadre d'action, qui lui permette de mener sa mission au mieux. On ne peut considérer l'emploi d'une force navale dans le contrôle d'un embargo maritime sans la mandater du droit de visite, de déroutement, et même celui de l'emploi la force si nécessaire. Dans les cas très particuliers de refus d'obtempérer après sommations, d'une tentative de passage en force, d'une provocation par les forces militaires adverses il peut être indispensable d'ouvrir le feu. Une force de contrôle sans moyens de coercition pour les contrevenants n'a pas de sens puisqu'elle peut juste se contenter d'observer le délit. Cette impuissance peut même se révéler préjudiciable à l'image des armées et aussi

à celle de l'ONU, et traduire leur manque de détermination. Il vaut mieux, dans ce cas, limiter l'embargo à des mesures de cabinet, de papier ou encore "per notificationem"

4.3 Analyse géographique et économique

Elle doit permettre de définir comment sont organisés des flux de ravitaillement, quelle est la part du commerce avec les pays voisins, quelles sont les matières vitales pour ce pays, quel type d'économie il met en œuvre. Il faut aussi s'interroger sur sa capacité de résister à l'effet du blocus par recours à ces stocks, sa possibilité de développer une industrie de substitution ou sur la potentialité des réseaux parallèles d'approvisionnement (trafic, contrebande, système mafieux, existence de minorités à l'étranger,...). Enfin, il n'est pas inutile de mesurer quelles peuvent être les conséquences du blocus sur notre propre économie et si ce blocus peut limiter une matière stratégique et vitale pour nous.

Les embargos partiels sont plus difficiles à contrôler. Ils sont donc plus long à avoir des effets et peuvent engendrer des conséquences négatives. Un embargo sur les armes, par exemple, est extrêmement difficile à mener. Il peut même s'avérer impossible à réaliser. Il se limite souvent à donner bonne conscience aux pays qui l'ont décidé mais ne parvient pas à rétablir une situation. Il coûte cher pour un résultat médiocre et risque de plus de se discréditer. Il est peut-être plus efficace de recentrer son action sur des produits vitaux et plus facilement contrôlables comme les carburants ou de mener un embargo total dont les résultats seraient plus immédiats et l'application moins incertaine. C'est une question de courage politique et de détermination.

Le facteur géographique est important. La perméabilité des frontières terrestres est certainement plus grande que celle d'une frontière maritime ou aérienne. S'y greffe le respect de la pleine souveraineté d'une nation sur son territoire, qui entraîne une plus grande difficulté de stationnement de troupes étrangères. La mer et l'espace aérien associé sont des espaces libres ou il est aisé de se déployer. La vision d'une situation sur mer et dans les airs est aussi beaucoup plus grande, qu'elle ne l'est sur terre. Un bâtiment voit à plus de 35 nautiques sur l'eau. La coopération d'un avion de patrouille maritime l'étend à plus de 100 nautiques. Un avion de détection aérienne (AWACS - HAWKEYE) détecte tout mouvement aérien à plus de 300 nautiques. Sur terre, cette visibilité, de part les particularités du terrain : végétation, relief, est moindre.

Il y a, dans ces aspects géographiques et économiques, des éléments à prendre en compte qui rendent la réalisation d'un embargo plus ou moins favorable. Il est plus propice sur une île, un archipel, sur un produit plutôt qu'un autre mais il est rarement impossible. Il demande juste davantage de moyens et il reste une question de détermination que seule la volonté peut résoudre.

4.4 Confrontation des capacités

L'évaluation de la confrontation des capacités est indispensable. Le contrôle militaire d'un embargo est une opération qui se mène seulement dans un contexte du fort au faible. Il demande d'importants moyens navals, aériens mais aussi terrestres qui nécessitent quasiment le recours à des moyens multinationaux. L'embargo naval mené contre l'Irak puis contre la Serbie a généré des armadas considérables. Ce rapport de forces est une condition impérative de succès. Il n'y a aucun contre exemple de contrôle militaire d'embargo sur ces cinquante dernières années. Le dispositif doit être permanent, dissuasif et intégrer l'ensemble des risques qui pèsent sur lui et qui ne sont pas nuls. Ce n'est pas pour autant qu'ils rendent l'opération irréalisable mais ils demandent de la considération et des moyens supplémentaires pour s'en prémunir au mieux. C'est un point essentiel, car des pertes militaires auraient des conséquences fatales sur la poursuite de l'embargo. Soit elles pourraient remettre en cause la détermination internationale soit elles pourraient engendrer des mesures de représailles militaires qui traduiraient l'escalade du conflit vers une situation de guerre.

4.5 Influence du facteur temps

Un embargo ne peut avoir d'effets à court terme. Toute nation organisée procède à des stockages de produits de première nécessité et de matières stratégiques. L'embargo est un processus long à mettre en œuvre. L'adhésion de la communauté internationale, la rédaction d'une résolution du conseil de sécurité, l'envoi de moyens militaires de contrôle peuvent déjà prendre quelques semaines, pendant lesquelles l'état visé peut hâter son ravitaillement. La crise yougoslave a nécessité plus de deux ans entre les premières sanctions de principe et la mise en place d'un dispositif de contrôle effectif. Le pays visé ne commence à ressentir l'effet de la sanction qu'au bout de quelques temps. Au demeurant, on peut aussi constater, que tous les aspects pervers d'un embargo se développent en réaction aux premiers effets des sanctions prises. Le développement d'une économie parallèle, la montée de la criminalité, la mise au point d'une industrie de substitution, restent des processus lents de réaction, qui s'opposent à l'objectif recherché. Les conséquences d'un embargo sur la population vont au-delà encore, puisque les ONG, les Eglises, les mouvements bien pensant remettent en cause, devant la souffrance d'un peuple innocent, la nature de l'embargo et la légitimité des actions du Conseil de sécurité de Nations Unis.

Il y donc une mesure de temps idéal entre l'instabilité maximale que provoque un embargo (effets premiers) et ses conséquences négatives (effets seconds). A

l'évidence, si le pays ne s'est pas soumis à l'issue de la première phase, il ne se soumettra pas à la seconde, puisqu'elle va le légitimer et lui permettre par des moyens légaux, illicites ou psychologiques de s'opposer de mieux en mieux aux mesures prises contre lui.

Cette étude du facteur temps résume les limites du seul embargo. Soit, il parvient à son objectif dans un délai assez court, délai à nuancer en fonction de l'étude géopolitique du pays, soit il s'enlise de manière irrémédiable et nécessite alors une autre solution. L'intervention militaire sur le terrain reste la seule possibilité d'issue. Une action diplomatique resterait vaine si elle est ne considérait pas son emploi. A ce stade des recommandations supplémentaires ne correspondraient qu'à la reconnaissance d'une impuissance de fait. Les Russes, pourtant, prônent cette méthode pour trouver une solution dans la crise irakienne. Des sanctions économiques supplémentaires, sous réserve qu'elles soient admises par la communauté internationale, ne feraient qu'accélérer les impacts négatifs. Les représailles militaires à l'aide de missiles de croisières ou de frappes aériennes ne font-elles aussi qu'aggraver la situation. Elles ne résolvent rien. La population se sent d'autant plus et directement agressée et le pouvoir en ressort d'autant plus légitimé. Si le moral est visé, l'objectif est raté d'emblée. Si ce sont des infrastructures vitales qui sont touchées, l'expérience prouve qu'elles peuvent être rapidement reconstruites. L'exemple de la deuxième guerre mondiale montre bien la faible incidence des bombardements sur la capacité de production militaire allemande et ce, quasiment jusqu'à la fin de la guerre.

Il est donc indispensable d'occuper le terrain avec une force militaire.

L'IFOR a rétabli le calme en Bosnie-Herzégovine. Cette situation fragile ne tient d'ailleurs, aujourd'hui, que par la présence de la SFOR sur le territoire.

En Haïti, il a fallu une intervention militaire américaine sur l'île pour contraindre le général Cédras, que trois années d'un embargo sévère n'avaient pas renversé et réhabiliter le Père Aristide.

En Irak, les nombreuses représailles américaines puis britanniques n'ont pas mis fin aux problèmes de désarmement, ni aux problèmes kurdes. Au contraire, elles ont fait naître des divergences entre les anciens alliés dont Bagdad profite. L'opération "Renard du désert" bien loin de ramener l'ordre et de pousser Saddam Hussein au respect de la résolution 687 a entraînés un climat de guerre larvé, où chaque jour les avions américains s'opposent aux avions ou aux batteries irakiennes.

Conclusion

L'ONU se trouve, aujourd'hui, devant des défis de plus en plus lourds à relever. La chute du mur de Berlin n'a pas apporté les dividendes de la paix espérés. Au

contraire, elle a engendré une période d'incertitude et de crise pouvant mettre en jeu des puissances régionales importantes, dont les capacités militaires sont préoccupantes. La crise du Kosovo, l'embrasement de l'Afrique, le problème irakien restent autant de problèmes complexes à résoudre. L'enjeu pour l'ONU est considérable et sa marge de manœuvre est faible. Si elle n'intervient pas, c'est toute son existence qui peut être mise en doute. Si elle intervient, et ne réussit pas, elle perd de sa crédibilité et de son autorité morale. Dans les deux cas, son rôle d'arbitre et de garant de la paix s'érodent dangereusement. Les solutions ne sont pourtant pas simples.

La stratégie de l'embargo, trop régulièrement employée, a montré ses limites dans son utilisation actuelle et doit être modifiée. L'embargo ne peut plus être considéré comme une simple sanction économique. Il est aussi une arme qui impose des pertes à l'adversaire et il demande en conséquence une volonté politique déterminée pour être mis en œuvre. Il doit, comme pour toute opération, répondre à un objectif clair et réalisable. Utilisé en complémentarité d'une action militaire au sol, qui est souvent la seule possibilité de ramener la paix, l'embargo, arme de stratégie économique, contribuera à la réussite d'une stratégie plus globale. Il servira à déstabiliser l'adversaire et permettra de mieux préparer le terrain à une action terrestre.

La stratégie d'un embargo efficace, à durée limitée, suivie si nécessaire d'une intervention militaire au sol demande de la part de la communauté internationale et des Etats qui la composent, un certain courage sans lequel il n'est rien. Cette détermination serait d'autant plus récompensée qu'elle renforcerait la crédibilité des embargos futurs. Aujourd'hui, considérés trop souvent comme une solution de facilité ou un aveu d'impuissance, les embargos de demain représenteraient l'ultime avertissement d'une opération militaire sur le terrain. Ils recouvreraient alors un aspect plus dissuasif et toute leur efficacité au service de la paix et de l'ordre dans le monde.