

CA1
EA533
93P04f

DOCS

, b 2515696(F)

SANS COTE

GRUPE DE LA PLANIFICATION DES POLITIQUES

NO. 93/4

Pour des sanctions efficaces et appropriées

Jean Prévost
Planification économique (CPE)
Groupe de la Planification des Politiques

(mars 1993)

Les documents émanant du Groupe de la planification des politiques ont pour objet d'encourager, parmi les responsables de la politique étrangère, les échanges sur les tendances et les questions particulières de la scène internationale. Les opinions exprimées dans ces documents ne sont pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.

Prière d'adresser vos observations et vos questions concernant le présent document au Groupe de la Planification des Politiques (CPD). Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2 (Tél: (613) 944-0367, télécopieur: (613) 944-0687. On peut en obtenir des copies en faisant la demande au Centre InfoExport (BPTE) du ministère (télécopieur: (613) 996-9709); indiquer le code CP22F.

This document is also available in English.

Affaires extérieures et
Commerce extérieur Canada

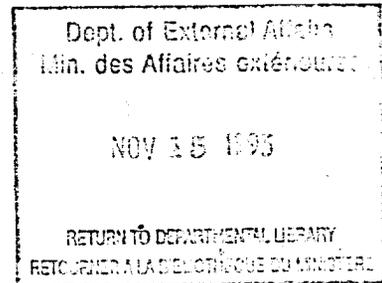


Canada

POUR DES SANCTIONS EFFICACES ET APPROPRIÉES

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Résumé	3
I Introduction	5
II Instruments juridiques et pratique canadienne	6
III Examen de certains cas-types	10
1. définition des sanctions	10
2. au plan international	12
a. Italie (l'Éthiopie)	
b. COCOM	
c. Cuba	
d. République dominicaine	
e. Yougoslavie I	
f. Albanie	
g. Nicaragua	
h. Haïti	
i. Chine	
j. Embargo pétrolier arabe	
k. Portugal	
l. Rhodésie	
m. République sud-africaine	
n. Libye	
o. Argentine	
p. Irak	
q. Yougoslavie II	
3. observations sur des cas de sanctions impliquant le Canada	30
4. impact sur les pays-sanctionneurs	32



43-266-187

	<u>Page</u>
IV Développement d'une échelle de sanctions: Critères pour leur application	35
1. la responsabilité du SEAE d'évaluer les conséquences sur l'économie des sanctions envisagées	35
2. liste de sanctions possibles:	36
• mesures diplomatiques et politiques	
• mesures culturelles et de communications	
• mesures économiques	
3. aspects positifs et négatifs des sanctions	39
4. aspects pratiques qu'entraîne l'application de sanctions	42
5. concernant le pays-cible face aux pays sanctionneurs	44
6. concernant le pays sanctionneur face au pays-cible	47
V. Conclusions et recommandations	49
• grands principes à considérer	50
Annexe I: notes sur quelques cas précis de sanctions par le Canada	55
Annexe II: L'épineuse question de la compensation	64

RESUME

L'efficacité des sanctions économiques prises par le Canada a été peu étudiée jusqu'à maintenant. Ce document vise à pallier en partie cette lacune. L'objet de cette étude est de faire un tour d'horizon rapide des sanctions économiques et de nature non-militaire, afin d'évaluer les conséquences d'une prise de position canadienne vis-à-vis un pays coupable de comportement reprochable aux yeux de la communauté internationale.

Après avoir passé en revue un certain nombre de cas précis de sanctions invoquées par le passé, dont plusieurs impliquant le Canada, nous en concluons que les sanctions ne sont pas toujours, et de loin, l'outil le plus approprié aux besoins. Elles ne peuvent souvent accomplir leur besogne en raison d'un certain nombre de difficultés inhérentes à leur mode d'application et à leurs limites.

Ceci dit, il demeure des cas où les sanctions constituent le moyen le plus raisonnablement pratique d'envoyer des signaux, non seulement au pays coupable, mais également à ceux qui sont susceptibles de tirer la conclusion qu'ils s'exposent aussi à être la cible de mesures collectivement adoptées s'ils imitent le comportement ou les politiques du pays-cible. Il arrive d'ailleurs parfois que la simple menace de sanctions suffise à faire rentrer un pays dans le droit chemin, lorsque le temps permet à ses dirigeants de soupeser les avantages et les inconvénients de résister aux pressions des pays sanctionneurs.

Les rares cas où les sanctions ont atteint leurs objectifs d'infléchir le comportement du pays visé attestent d'un certain nombre de conditions préalables au succès.

Ainsi, il importe, dans la plupart des cas, de bien jauger la capacité du pays visé de résister aux pressions qui seront exercées sur lui. La réaction de ses élites, le degré de solidarité interne, possiblement renforcé par le nationalisme, la race et la religion, les privations imposées à sa population, et le degré de sensibilité à l'opinion publique internationale sont des données importantes qui entrent en ligne de compte. La dépendance économique ou commerciale face à l'extérieur, de même que les facteurs géographiques (superficie, enclavement...) sont aussi des facteurs primordiaux.

D'autre part, le degré de cohésion de la communauté internationale figure comme facteur important dans tout cas de sanctions ayant remporté du succès. Ceci est doublement important dans la mesure où il n'y a guère de moyen forçant un pays à appliquer les sanctions, voire à empêcher un pays de les violer

impunément si des raisons politiques, économiques ou stratégiques le poussent à aller à l'encontre de la volonté des pays sanctionneurs. Le consensus face au comportement reproché ainsi que sur les moyens à prendre afin de le modifier est essentiel. Le paradoxe qui accompagne cette constatation est qu'il y a généralement un nivellement vers le bas, i.e. que plus le degré d'accord sur la pertinence d'adopter des mesures croît, plus celles-ci tendent à être relativement bénignes, et conséquemment à avoir peu d'effet sur le pays visé. L'influence de l'opprobre, beaucoup plus que l'impact véritable sur le plan économique, est le facteur clé dans bien des cas.

La clarté des objectifs poursuivis facilitera ou nuira au succès des sanctions, selon qu'elles sont bien ou mal définies, et surtout qu'elles sont réalistes ou pas. Il est incidemment peu réaliste, dans la plupart des cas, de prétendre pouvoir accomplir autre chose que d'influencer modestement le changement dans le pays-cible. Il est utile ici de souligner le danger d'adopter des mesures principalement dans le but de satisfaire certains groupes domestiques de pression, car on risque de soulever des attentes qui ne pourraient être satisfaites.

Dans la mesure où tout signal est susceptible d'être mal interprété, il importera de se donner, ainsi qu'au pays visé, une certaine marge de manoeuvre permettant à ce dernier de modifier son comportement ou sa politique sans trop perdre la face. A cet égard, la levée progressive (ou son contraire, l'ajout progressif, si le pays aggrave son cas) des sanctions peut se faire en fonction du progrès réalisé face aux objectifs. Ce document contient d'ailleurs une liste substantielle et structurée de sanctions possibles (page 36-38).

Nous recommandons de bien accorder toute l'importance qu'ils méritent au contrôle et à l'autorité nécessaire lors de la mise en place de sanctions, à la bonne définition des objectifs, ainsi qu'à l'estimation des coûts que l'on acceptera de faire subir à notre économie suite à l'imposition de mesures contre un autre pays.

En conclusion, le Canada a jusqu'à présent appuyé l'imposition de sanctions économiques ou autres en réaction à des événements internationaux surtout dans le contexte d'un large consensus international. Les raisons à cela sont variées: nous n'avons pas la force économique pour produire un impact suffisant en agissant seuls; la législation canadienne, notamment la loi sur les Licences d'Exportation et d'Importation, ne nous permettait de prendre des mesures de contrôle que sous l'égide d'un accord multilatéral; que les sanctions économiques ne devraient pas être considérées comme un instrument diplomatique ordinaire; et qu'il faut, à moins d'impératifs majeurs, éviter de nuire aux efforts commerciaux des Canadiens sur les marchés internationaux.

I INTRODUCTION

Les sanctions économiques imposées par le Canada, ou plutôt leur impact sur notre économie et leurs effets sur le pays-cible, ne semblent pas avoir fait l'objet de beaucoup d'études¹. Ce document, sans prétendre être exhaustif, vise à pallier en partie cette lacune et tente d'offrir un bon aperçu du sujet.

Depuis l'adoption par le Parlement en juin 1992 de la loi sur les Mesures économiques spéciales (LMES), les sanctions sont plus que jamais d'actualité, ne serait-ce qu'à cause de la controverse sur leur efficacité à atteindre les objectifs politiques qu'on leur assigne, lorsqu'on considère la Yougoslavie, Haïti, ou l'Irak. D'autre part, la possibilité semble augmenter de voir les Nations-Unies adopter des mesures envers certains pays jugés coupables de violations des droits de la personne, ou encore de voir des pays individuels, dont les Etats-Unis, mettre en place leur propre régime face à certains pays, en cherchant des appuis parmi la communauté internationale.

La Loi sur les Nations-Unies (LNU) demeure l'instrument potentiellement le plus puissant à la disposition du gouvernement, dans la mesure où le Canada s'est engagé à mettre en oeuvre les ordonnances du Conseil de Sécurité. La LMES vient toutefois compléter notre arsenal juridique, en permettant une réponse plus agile du gouvernement canadien à d'éventuelles requêtes de sanctions de la part d'organismes distincts du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, ou encore dans l'attente de décisions obligatoires du Conseil de Sécurité. Le recours à la LMES peut s'avérer tentant, si, par exemple, on voulait satisfaire les demandes de certains secteurs de la population soucieux de s'assurer que le Canada soit à l'avant-garde de la défense de certains grands principes internationaux, en tête desquels viennent la démocratie, la protection des droits de la personne, l'inviolabilité des frontières, la lutte au terrorisme et peut-être un jour la protection de l'environnement.

¹ G.C.Hufbauer, J.J.Schott et K.A.Elliott, dans leur ouvrage «Economic Sanctions Reconsidered» (Institute for International Economics, Washington, 1990), font un tour d'horizon d'un grand nombre d'épisodes de sanctions appliquées par un grand nombre de pays, dont le Canada à plusieurs reprises. Ils ne mentionnent toutefois que 5 cas spécifiques n'impliquant guère que le Canada comme pays sanctionneur, soit unilatéralement, soit conjointement avec les Etats-Unis, et ce envers différents pays dont l'Inde, le Pakistan, la Corée du sud, la Communauté européenne et le Japon, et toujours dans un contexte de contrôle de la technologie nucléaire. Ils y mentionnent également les menaces de sanctions arabes en 1979 relativement à la question de l'emplacement de l'ambassade canadienne en Israël.

Les sanctions sont susceptibles d'avoir des incidences économiques pour le Canada. Il importe donc de raffiner les critères guidant déjà nos actions en ce domaine, afin de permettre au gouvernement de prendre ses décisions en toute connaissance de cause. Nous avons donc jugé bon de faire un rapide tour d'horizon du sujet, et de tirer certaines conclusions préalablement à l'application de mesures spéciales envers certains pays.

Nous nous proposons de passer en revue les instruments de politique à la disposition du gouvernement canadien; de faire un survol de cas précis de sanctions adoptés par la communauté internationale, y compris le Canada, depuis quelques années; de dégager certains grands principes à considérer lorsqu'on envisage les coûts et effets probables de certaines sanctions précises; et enfin de retenir certaines conclusions susceptibles d'être utiles à l'avenir.

II INSTRUMENTS JURIDIQUES ET PRATIQUE CANADIENNE

Les principaux instruments juridiques en matière de sanctions à la disposition du gouvernement canadien sont les suivants:

- la loi sur les mesures économiques spéciales (LMES);
- la loi sur l'Immigration²;
- la loi sur les Nations-Unies (LNU);
- la loi sur les Licences d'Exportation et d'Importation (LLEI);

² Il importe toutefois de signaler que les objectifs de la loi canadienne sur l'immigration ne prévoient pas que notre politique en la matière puisse servir à imposer ou à promouvoir des sanctions internationales. Parfois, il peut arriver que certaines décisions relatives à l'administration de la loi d'immigration permettent d'aller dans le sens de sanctions imposées par le Canada. Bien que l'on puisse, par exemple, limiter la gamme de services offerts dans un pays et exiger que ses ressortissants se présentent dans une mission canadienne située dans un autre pays, les critères légaux s'appliquant à leurs demandes de visas restent inchangés. De même, la décision de proroger les séjours autorisés au Canada et de surseoir aux renvois vers un pays donné peut également servir indirectement à appuyer des sanctions, en autant que les motifs relèvent de la politique d'immigration. La nécessité de garantir que toutes les personnes sollicitant l'admission au Canada soient soumises à des critères excluant toute discrimination contraire à la Charte canadienne des droits et libertés constitue un frein supplémentaire à l'usage de cette loi à des fins de sanctions.

- la loi sur le Tarif des Douanes.

La portée de ces lois varie et peut être définie de la manière suivante:

- **LMES:** permet au gouvernement d'imposer une gamme variée de sanctions économiques contre un autre état en réponse à une menace sérieuse posée à la paix ou à la sécurité internationales, ou en réponse à l'appel d'une organisation dont le Canada est membre, qui juge qu'un comportement ne respecte pas les normes convenues au plan international et en appelle à des sanctions. Ces mesures³ peuvent affecter l'importation ou l'exportation de produits et services (dont les services financiers), la saisie ou le gel des avoirs du pays-cible, le transfert technologique, les liaisons aériennes et maritimes. La loi permet d'examiner les demandes de compensation des parties affectées au Canada, sans que le gouvernement soit tenu d'y donner suite.
- **LNU:** permet au gouvernement de prendre les décrets et règlements qui lui sont nécessaires pour l'application d'une mesure que le Conseil de Sécurité des Nations-Unies invite ou ordonne le Canada à mettre en oeuvre pour donner effet à l'une de ses décisions.⁴

³ Dans certains cas, ces mesures entraîneront le recours à des lois régissant certains secteurs ou activités spécifiques, telles les lois sur les banques, institutions financières, compagnies d'assurances, sur les transports nationaux etc.

⁴ Il importe de souligner ici que la section 41 de la Charte des Nations-Unies est «ouverte» quant aux mesures que le Conseil de Sécurité peut juger bon de suggérer ou d'ordonner, et que celles-ci peuvent être obligatoires pour les pays membres.

- LLEI: permet au gouvernement de dresser la liste des exportations contrôlées⁵, dresser la liste des pays visés, dresser la liste des marchandises d'importation contrôlées, délivrer à tout résident du Canada une licence soit pour l'exportation de marchandises contrôlées, soit pour l'importation des marchandises contrôlées et d'en interdire le commerce à moins d'avoir une licence. Cette loi a surtout une portée commerciale et ne concerne pas les services⁶, non plus que la saisie ou le gel des avoirs. Elle sera vraisemblablement surtout utilisée à l'avenir à des fins de politique commerciale (par exemple les quotas sur les vêtements), ainsi que dans le but de maintenir un contrôle discret sur les ventes de matériel militaire vers des pays visés ou non par des sanctions.
- Loi sur l'Immigration: permet au gouvernement de retirer l'exemption concernant l'exigence de visa envers les ressortissants de certains pays.
- Loi sur le Tarif des Douanes⁷: permet au ministre des Finances de recommander au Gouverneur-en-Conseil l'ajout ou le retrait du tarif général préférentiel pour toute marchandise originaire d'un pays en voie de développement.

Depuis 1979, le Canada a adopté diverses mesures contre les pays suivants: Afghanistan, Afrique du Sud, Argentine, Chine, Cuba, El Salvador, Fiji, Guatemala,

⁵ Dans la pratique, la LLEI a principalement été utilisée, hormis les cas liés à la politique commerciale, envers quatre grandes catégories de pays: ceux visés par le Comité de Coordination pour le Contrôle des Echanges Est-Ouest (COCOM); ceux en situation de guerre latente ou réelle; ceux qui ont un régime de droits de la personne douteux; et les pays jugés instables. Chaque cas est jugé individuellement. La réponse à une demande de licence varie en fonction du temps et du caractère belliqueux ou dangereux des biens et équipements que l'on se propose d'exporter. Un permis d'exportation peut être refusé, malgré l'absence de toute politique officielle à l'égard de certains pays ou de certaines situations dans certains cas. Un tel refus ne constitue pas nécessairement une sanction aux fins de ce document, dans la mesure où il n'envoie guère de signal et est très discret.

⁶ La LLEI ne couvre la technologie que si celle-ci est sous une forme «matérielle», par exemple sous forme de livre ou de diskette.

⁷ Cette loi n'a incidemment guère été utilisée à des fins de sanctions, et il semble qu'il n'y a que le cas récent de la Yougoslavie, à qui on a retiré son statut de bénéficiaire du Système général de Préférence (GPT), à la suite de décisions du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, que l'on puisse citer en exemple.

Haïti, Indonésie, Iran, Irak, Kenya, Koweït, Libye, Myanmar, Pologne, Sri Lanka, Union soviétique, Yougoslavie et Zaïre.

Ces mesures sont fort diverses, et comprennent des sanctions telles:

- la suspension ou la réduction de l'aide bilatérale (Haïti, Kenya, Guatemala, Zaïre,...);
- le rappel de notre ambassadeur pour consultation (Irak, Chine);
- la fermeture de consulats généraux (Capetown, Johannesburg);
- la suspension des liens diplomatiques (Irak et Iran);
- la non-participation aux Jeux olympiques de Moscou;
- la limitation de la représentation diplomatique au Canada (Afrique du sud et Iran) ou la restriction des contacts officiels avec certains pays (Fiji...);
- restrictions au transport aérien ou maritime, gel des actifs, refus de permettre des transactions financières (Irak, Yougoslavie);
- les restrictions sur l'accès à certains endroits au Canada pour les étrangers détenteurs de visas (étudiants libyens)⁸;
- la suspension de l'assistance officielle au commerce (en Afrique du Sud par exemple) et/ou des appuis officiels de crédit et d'assurance de la Société pour l'Expansion des Exportations (Iran, Irak, Libye...);
- le contrôle à l'exportation des produits et technologies sous forme matérielle vers le pays-cible (en vertu de la Liste des Marchandises d'Exportation Contrôlée ---LMEC--- de la LLEI), voire le contrôle de toutes les exportations vers un pays en plaçant ce pays sur la Liste de Pays Visés (LPV) et en exigeant une licence pour toute exportation vers ces pays (Afrique du Sud, Libye, Haïti, Yougoslavie...);
- le contrôle à l'importation des produits de pays visés (Haïti, Afrique du

⁸ Dans ce cas-ci, toutefois, on peut arguer des besoins en matière de sécurité nationale, et non de la seule nécessité d'appliquer une sanction.

sud, Argentine...);

- le retrait du tarif général préférentiel⁹ envers les produits du pays visé; ou du statut de la nation la plus favorisée par la «dé-reconnaissance» de leur membership au GATT (Yougoslavie);
- les sanctions à caractère facultatif, en incitant les citoyens canadiens à reconsidérer leurs plans d'investissement ou de commerce avec certains pays (Afrique du Sud);
- les restrictions au tourisme au Canada en interdisant (Afghanistan) les vols de certains pays, en les limitant plus sévèrement (Pologne...), en retirant l'exemption relative à la nécessité de visa pour les citoyens de certains pays, ou encore en émettant des avis aux voyageurs canadiens d'éviter certains déplacements dans les pays visés.¹⁰

III EXAMEN DE CERTAINS CAS-TYPES DE SANCTIONS

1. Définition des sanctions

Il importe dès le début de distinguer entre les sanctions militaires, économiques et politiques. Pour les fins de notre étude, les sanctions sont des mesures non-violentes mises en place dans le but de «ramener le pays-cible dans le droit chemin»¹¹, i.e. diverses pressions d'ordre économique ou politique visant à convaincre le pays-cible de reconsidérer et de modifier certains comportements politiques, voire sa propre forme de gouvernement (le cas de la Rhodésie et de

⁹ Par exemple à l'égard de la Corée, qui prétend avoir été menacée de sanctions économiques par le Canada en début-février 1993, en raison de son attitude jugée peu coopérative dans le dossier de la pêche au large de Terre-Neuve. La SEAE, interrogée sur le sujet le 12 février, n'a pas confirmé quelles mesures le Canada envisageait de prendre face à ce pays (sans non plus en écarter), soulignant sa confiance de voir le différend se résoudre par la voie diplomatique.

¹⁰ Il est utile ici de rappeler que le Canada, contrairement aux USA, ne peut interdire à ses citoyens de visiter un pays qui fait l'objet de sanctions.

¹¹ Ce type de sanctions s'apparente aux mesures telles que décrites à l'article 41 de la Charte des Nations-Unies, soit des ...«mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée» devant être prises pour donner effet aux décisions du Conseil de Sécurité. «Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et des autres moyens de communications, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.»

l'Afrique du Sud) afin d'être davantage en accord avec les us, coutumes et conventions internationalement reconnus.

Le Canada n'a pas participé à toutes les initiatives en ce domaine, car il ne partageait pas toujours les vues des pays sanctionneurs, ou encore il n'était pas toujours convaincu de la pertinence ou de l'utilité d'appliquer des sanctions contre des «contrevenants» étrangers, préférant parfois poursuivre un dialogue jugé plus apte à porter fruit.

Il faut définir la portée des sanctions, car la littérature académique sur le sujet est, sinon abondante, néanmoins substantielle, et la notion de sanctions varie parfois d'un auteur à l'autre. Margaret P. Doxey, dans son ouvrage «International Sanctions in Contemporary Perspective»¹², nous les décrit comme étant des pénalités (par convention non-violentes, quoique l'utilisation de mesures militaires parfois préconisée par le Conseil de Sécurité des Nations-Unies démontre que l'on n'exclut pas cette option pour les cas extrêmes) utilisées comme menaces ou imposées en conséquence du non-respect par les pays-cibles de leurs obligations ou des standards internationaux. En d'autres mots, les sanctions comprennent virtuellement tout ce qui peut être employé à l'exception des mesures militaires, encore que l'usage de celles-ci ne puisse être formellement exclu, ne serait-ce que pour donner de la crédibilité aux états qui les invoquent. Les sanctions peuvent servir à appuyer la cause d'un état en cas de guerre latente ou déclarée avec un autre pays, en lui permettant de faire l'ultime tentative d'influencer l'autre afin qu'il modifie sa politique plutôt que de l'affronter militairement. «Convaincre plutôt que vaincre» pourrait aptement décrire cette situation.

Cette définition exclut par exemple les mesures coercitives adoptées par des états dans le simple but de leur assurer un avantage national quelconque (sur les plans commercial, frontalier ou autres). On peut ajouter que des mesures de représailles adoptées en vertu du GATT à l'encontre d'autres pays membres qui ne respectent pas leurs engagements, ne sont pas davantage des sanctions aux fins de la présente étude.

Il serait intéressant toutefois de considérer ce qui pourrait se passer dans un avenir pas très lointain dans le cas de pays qu'on soupçonnera de ne pas respecter certaines normes environnementales dans leurs procédés de fabrication ou dans le traitement de leur agriculture ou de la gestion de leurs déchets. Nous nous bornerons toutefois à évoquer ce cas ici sans élaborer davantage, car le sujet fait

¹² Margaret P. Doxey, International Sanctions in Contemporary Perspective, Basingstoke, Macmillan, 1987.

déjà l'objet de nombreux échanges entre les experts environnementaux et de la politique commerciale, et il peut s'écouler encore quelques années avant que l'on s'entende sur la pertinence (et le droit des pays) d'adopter des mesures de rétorsion envers les pays jugés coupables de pratiques nuisibles ou néfastes.¹³

2. Au plan international

Nous verrons d'abord une dizaine de cas non-sanctionnés par l'ONU, puis quelque sept cas plus spécifiquement couverts par le Conseil de Sécurité de cette organisation.

a) Italie (l'affaire de l'Ethiopie)

Les sanctions automatiquement mises en place par la Ligue des Nations envers l'Italie, suite à l'invasion par cette dernière de l'Ethiopie en octobre 1935, ont eu peu de succès, parce que limitées dans leur application (bien qu'une cinquantaine de nations les aient appliquées), les USA ne faisant à l'époque pas partie de la Ligue, et aussi parce que l'Allemagne causait alors des soucis à la Grande-Bretagne et à la France, d'où le souci de ces dernières de ménager l'Italie. La rapidité avec laquelle s'est déroulée l'invasion de l'Ethiopie a amené la Ligue à lever les sanctions en mai 1936, puisqu'elles ne servaient plus à grand-chose.

Les Etats-Unis, l'Allemagne et la Suisse, trois des principaux partenaires commerciaux de l'Italie, sont demeurés neutres durant le conflit, sapant donc les efforts des autres membres de la Ligue, et permettant à l'Italie de poursuivre son effort de guerre sans trop ressentir les effets des pénuries causées par les sanctions. L'Italie a néanmoins souffert à certains égards, notamment de l'impact sur ses exportations, perdant une partie significative de ses marchés extérieurs après trois ou quatre mois. Un contrôle des changes, la nationalisation de plusieurs secteurs de l'industrie et des banques en 1936, s'ils témoignent de l'impact qu'ont eu les sanctions, ont néanmoins permis au gouvernement italien de poursuivre son effort de guerre avec succès. Tel que l'anticipait The Economist, les sanctions furent «highly inconvenient but not crippling». Deux facteurs ayant milité contre le succès des sanctions furent le fait qu'il n'y eut jamais de consensus sur l'opportunité d'un programme de sanctions collectives afin de contrer l'agression,

¹³ Pour plus de détails concernant les questions-clés et les mesures dont on discute dans le débat sur le commerce et l'environnement, voir deux récents documents du Groupe de la Planification des Politiques, soit «Trade and the Environment: Dialogue of the Deaf or Scope for Cooperation», de M.Hart et S.Gera (document no. 92/11) et «Globalization and Public Policy in Canada: In Search of a Paradigm», de K.Christie (document no. 93/01, pages 60-68, janvier 1993).

non plus que sur la consistance des objectifs à poursuivre, lesquels ne furent jamais clairement définis ou perçus par les pays sanctionneurs. Par ailleurs, l'agression de Mussolini en Ethiopie fut populaire en Italie. Ceci renforça sa capacité d'ignorer les effets des sanctions, en faisant en sorte que le public italien n'écoula guère les objections des pays sanctionneurs, dont le message était peu clair et peu convaincant.

b) COCOM

Durant les années suivant la fin de la deuxième Guerre mondiale, les nations occidentales, qui avaient déjà eu des divergences d'opinion avec l'Union soviétique sur les objectifs et les moyens à utiliser durant la guerre, assistèrent à l'installation de régimes communistes dans les pays d'Europe de l'est. La politique de «containment» fut donc adoptée en conséquence, visant à réduire l'expansion du communisme et le renforcement du nouveau bloc soviétique naissant. L'un des moyens non-militaires utilisés à cette fin¹⁴ fut la création, en 1949, du Comité de coordination pour le contrôle des échanges Est-Ouest (COCOM), groupant, sur une base volontaire, les pays de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) (moins l'Islande) en plus du Japon et de l'Australie. Le COCOM vise à surveiller et contrôler l'exportation de marchandises et technologies stratégiques vers les pays communistes¹⁵, afin de nuire au renforcement du potentiel militaro-industriel de ces pays. Au fil des années, d'autres pays n'appartenant pas à l'OTAN collaborèrent avec les membres du COCOM aux mêmes fins.

Le COCOM créa donc des listes détaillées et périodiquement mises à jour, de produits et équipements dont la vente devait être soumise à l'obtention préalable de licences d'exportation. Ces listes comprenaient le matériel de guerre, l'équipement et les fournitures pour produire l'énergie atomique, certains équipements de télécommunications et d'informatique ainsi que tout ce qui pouvait servir à renforcer le potentiel militaire des pays visés. Les Etats-Unis se révélèrent parmi les plus activistes des membres du COCOM, en partie parce que pendant longtemps ils constituèrent la principale source de haute technologie, et également en raison de l'importance de leurs propres dépenses militaires consacrées à

¹⁴ Et le COCOM se distingue des autres cas de sanctions car il constitue également une mesure défensive de caractère préventif, n'étant pas destiné à faire face à une menace directe ou immédiate.

¹⁵ Au moment d'écrire ces lignes, ces pays comprenaient l'Albanie, la Bulgarie, la République populaire de Chine, les Républiques tchèque et slovaque, la Mongolie, la Corée du Nord, la Pologne, la Roumanie, les Républiques de l'ex-URSS, et le Viet-Nam. La plupart de ces pays ont changé de régimes depuis quelques années, et on est à reviser la pertinence de les maintenir sur cette liste.

l'OTAN, qui surpassèrent à elles seules la totalité des dépenses militaires des pays ouest-européens. Leurs vues n'étaient toutefois pas toujours partagées par ces derniers pays, qui se sentaient plus vulnérables à l'expansionnisme soviétique et qui sentaient conséquemment davantage le besoin d'apaiser les pays communistes en tissant des liens commerciaux plus étroits et en augmentant les liens de dépendance envers l'ouest. Il y a donc eu deux grandes tendances au sein du COCOM, l'une prônant les restrictions ou interdictions envers une liste de produits aussi vaste que possible (notamment pour les équipements d'application civile ou militaire), l'autre en cherchant à maintenir cette liste aussi étroite qu'il était permmissible de le faire, tout en tenant compte des circonstances.

La croissance et la modernisation du bloc soviétique furent vraisemblablement affectées modestement par les nombreuses restrictions mises en place sous couvert du COCOM, le résultat donc d'un certain niveau de coopération et de consensus parmi les pays technologiquement avancés du G-7 et les autres pays occidentaux. Le retard grandissant entre les économies occidentales et communistes fut, selon plusieurs analystes, l'un des facteurs ayant mené à la dissolution des régimes communistes dans les pays de la région, et conséquemment à la fin de la Guerre froide. Ceci dit, une évaluation faite par Hufbauer, Schott et Elliott¹⁶ indique que l'Ouest, s'il réussit à infliger certains coûts supplémentaires au bloc socialiste, n'eut pas moins à supporter des coûts considérables en opportunités perdues pour ses firmes exportatrices, ou encore en esquivant l'occasion de créer chez les pays socialistes des liens de dépendance envers l'Occident. Il y eut plusieurs tentatives de déjouer les règles du COCOM par des firmes occidentales, qui exportèrent à l'Est via des pays tiers ou en falsifiant certains documents. En fin de compte, le rôle joué par les sanctions était probablement relativement modeste; c'est surtout la mauvaise gestion économique qui fut la cause de l'écroulement de ces régimes et de la réduction de la menace qu'ils représentaient pour l'Occident.

c) Cuba

Il y a eu diverses mesures de sanctions envers la Havane depuis 1960, alors que les Etats-Unis ont adopté certaines représailles pour protester contre l'expropriation des propriétés américaines dans l'île et l'imposition de tarifs jugés discriminatoires envers les produits américains. Il y eut d'abord un embargo complet sur les exportations américaines (sauf celles de médicaments et d'aliments), ainsi qu'un embargo sur les importations de sucre cubain aux USA, la

¹⁶ G.C.Hufbauer, J.J.Schott, K.A.Elliott, «Economic Sanctions Reconsidered», 2nd Edition, Institute for International Economics, Washington, 1990 (pages 211-220).

rupture des relations diplomatiques (1961) bilatérales, suivie d'un embargo total sur le commerce bilatéral en 1962 (sauf pour aliments et médicaments) accompagné de restrictions sur l'affrètement maritime et sur les liens maritimes et aériens.

Jusqu'en 1962, les tentatives de faire entériner ces mesures par l'Organisation des Etats américains (OEA) ne furent pas acceptées automatiquement par les pays-membres. C'est alors que Castro s'afficha ouvertement comme marxiste-léniniste, ce qui effaroucha plusieurs membres latino-américains et amena un embargo sur les armes. Le blocus naval d'octobre 1962, à l'occasion de la crise des missiles, dura un mois, et reçut l'appui d'un certain nombre de pays de la région. En 1964, la découverte d'une cache d'armes d'origine cubaine au Venezuela amena l'OEA à adopter les mesures obligatoires suivantes: rupture des liens diplomatiques; tout commerce banni (sauf aliments et médicaments); transport maritime interdit (sauf si humanitaire). Certains pays firent dissension (Chili, Uruguay, Bolivie, Mexique). En 1963, les actifs cubains aux USA furent gelés. Les tentatives américaines de convaincre les autres pays occidentaux de se joindre aux sanctions furent vaines, sauf en ce qui concerne les armes et matériel militaire. Les sanctions de l'OEA furent levées en 1975, après qu'elle soient devenues de toute évidence inopératives. Les USA ont néanmoins maintenu leur embargo, et leur volonté s'est affermie suite aux aventures cubaines en Afrique, en Grenade, au Salvador et au Nicaragua.

L'impact des sanctions sur Cuba est difficile à évaluer, les Soviétiques ayant tôt remplacé les Américains comme principaux partenaires du pays, et de profonds bouleversements économiques et sociaux ayant influencé le niveau et le type de commerce pratiqué par Cuba. Le fort courant de nationalisme «anti-Yankee» qui régnait à Cuba, ajouta aux vastes mesures de réformes en matière d'éducation et de santé, jouèrent longtemps en faveur de Castro, qui put ainsi imputer certains des déboires économiques de son régime à ses adversaires américains. Les USA qui représentaient les deux tiers du commerce cubain en 1959, virent leur rôle réduit à presque rien deux ans plus tard, alors que les pays socialistes, partenaires négligeables antérieurement, en vinrent à représenter 85% du total dès 1962. Malgré sa volonté maintes fois réitérée de diversifier son économie, Cuba a eu à accroître encore davantage qu'avant sa dépendance envers la production sucrière, ceci afin de satisfaire les besoins sucriers soviétiques en échange d'une assistance technologique considérable et de pétrole russe à moindre coût. On peut arguer que les Américains, dans la mesure où Cuba représentait un symbole pratique de tous les maux qui affligeaient les pays communistes et qu'il pouvait servir d'exemple à d'autres pays de la région, avaient intérêt à ce que l'économie cubaine connaisse autant de ratés que possible, d'autant plus qu'elle constituait un drain net pour une

économie soviétique elle-même en voie d'essoufflement. Ces derniers points expliquent d'ailleurs peut-être l'acharnement américain depuis 30 ans, car ils peuvent constituer des objectifs non-officiels tout aussi importants que les objectifs déclarés.

En 1992, les USA ont adopté une loi «afin de faciliter la transition vers la démocratie à Cuba», loi qui a provoqué des réactions négatives même chez les alliés des Américains, en raison de l'extraterritorialité de la législation américaine.¹⁷ Une résolution cubaine présentée à l'ONU, cherchant à révoquer la loi américaine, a été adoptée par 59-3 (les USA s'y opposant évidemment). Cette résolution n'a pas cependant force de loi, car l'Assemblée générale n'a pas le pouvoir du Conseil de Sécurité. En vertu de cette loi américaine, les filiales des sociétés américaines à l'étranger pourraient être poursuivies si elles commercent avec Cuba. Les navires transportant du fret vers Cuba seraient également interdits d'accès aux ports américains pendant 6 mois. Si la plupart des autres pays de la région n'ont pas maintenu leurs restrictions envers Cuba, il n'en demeure pas moins que le niveau de leurs échanges reste limité, l'économie cubaine étant exsangue après des années de gestion autoritaire et d'ignorance des forces du marché, pour ne rien dire de l'abandon par les Russes de leur assistance devenue trop coûteuse.

De l'avis de plusieurs, Cuba est à la veille de changements majeurs. Il y aurait lieu de se demander si les USA ne pourraient pas davantage atteindre leurs objectifs (retour de la démocratie, réformes économiques) en mettant fin à leurs mesures et en comptant sur les forces du dynamisme économique pour amener les élites cubaines à se renouveler. Le paradoxe cubain est que le régime Castro est toujours au pouvoir, en l'absence d'un véritable consensus international sur la pertinence des sanctions par le passé, et malgré les erreurs de parcours de son gouvernement. Cependant, le régime est maintenant plus vacillant que jamais. Il ne compte pour ainsi dire plus d'alliés, et sa politique des droits de la personne suscite davantage de critiques. Il pourrait faire face, et pour la première fois, à un consensus de fait qui lui serait fatal et qui influencerait vraisemblablement la transition post-Castro.

¹⁷ Le Canada a dû adopter sa propre réglementation pour annuler les effets de cette législation américaine envers les filiales canadiennes des sociétés américaines. Nous n'avons d'ailleurs pas suivi les Etats-Unis sur la question de Cuba, étant fondamentalement en désaccord sur les objectifs qu'ils poursuivaient ainsi que sur leur manière d'y parvenir.

d) République dominicaine

En 1960, des sanctions économiques furent invoquées par l'OEA (essentiellement à la demande des Etats-Unis), afin de protester contre l'intervention du régime Trujillo au Venezuela (tentative d'assassinat du président vénézuélien). On assista alors à une rupture des liens diplomatiques, à l'interruption partielle des liens économiques, et à la suspension du commerce des armes et munitions de toutes sortes. En 1961, l'OEA décida de voter en faveur d'un embargo pétrolier et sur les véhicules. On adopta également des sanctions tarifaires à l'égard du sucre dominicain. L'embargo, quoiqu'il fut de courte durée et que plusieurs membres latino-américains de l'OEA ne l'appliquèrent que mollement, put être efficace car il était exercé envers un pays très dépendant des marchés extérieurs, pour qui le sucre représentait 50% des exportations, et pour lequel il existait peu de marchés alternatifs. Plusieurs pays, dont le Canada, ne participèrent pas aux mesures, continuant d'approvisionner le marché dominicain et sapant quelque peu l'impact des sanctions. L'opposition à Trujillo en fut cependant renforcée, et il finit assassiné en 1961. Les sanctions furent levées peu de temps après sa mort.

e) Yougoslavie I

Des sanctions soviétiques furent adoptées contre la Yougoslavie en 1948, sous prétexte que la politique yougoslave était trop indépendante de celles de l'URSS. On décida donc la rupture des liens diplomatiques et économiques, à quoi s'ajouta une guerre de propagande, l'expulsion du Cominform, la cessation du commerce, le non-règlement des dettes et la fermeture des frontières. Le coup fut sévère pour la Yougoslavie, qui dépendait de l'Est pour plus de la moitié de son commerce, et dont l'économie était déjà ruinée suite à la guerre. Ce pays réussit malgré tout à diversifier son commerce et à échanger beaucoup plus avec l'Ouest, trop heureux de cette occasion d'essayer de «neutraliser» un des alliés des Soviétiques. La Yougoslavie compensa ainsi pour ses pertes de marché à l'Est, et put obtenir de l'assistance massive et rapide qui lui permit de circonvenir aux sanctions. Les relations retournèrent à la normale en 1955, quoique la Yougoslavie ne se joignit pas au bloc de Varsovie. Elle demeura non-alignée, et les sanctions permirent de renforcer, sinon la popularité, du moins la mainmise interne du maréchal Tito. C'est donc surtout l'assistance offerte rapidement et massivement par les pays occidentaux qui a joué et permis de faire échec aux sanctions.

f) L'Albanie

Toujours dans cette veine, l'Albanie, qui fit défection dans le camp chinois

en 1961, ne fut pas l'objet de boycottage, mais eut à subir la suspension des crédits soviétiques, une chute de ses importations en provenance d'URSS, et une réduction globale de son commerce. La Chine, en offrant son aide en compensation, rompit le consensus du bloc soviétique, ce qui s'avéra suffisant pour combler le vide. Ceci dura jusque dans les années 1970, alors qu'elle se brouilla à son tour avec Pékin. Entretemps, l'Albanie s'était retirée du Comecon en 1962. L'Albanie ne modifia guère sa politique relativement indépendante face à l'extérieur, en partie grâce au contrôle totalitaire exercé par son gouvernement, qui pouvait maîtriser les communications avec le reste du monde. Elle demeura le pays le plus pauvre d'Europe et ne connut guère l'industrialisation ou plutôt le passage à l'ère post-industrielle.

g) Nicaragua

Inquiets de voir ce pays s'enligner sur l'URSS et appuyer les mouvements de guérilla en Amérique centrale, et conséquemment violer les normes de paix et de sécurité dans la région, les USA ont appuyé les Contras qui luttèrent contre le gouvernement sandiniste au pouvoir à Managua (qui lui-même avait pris le pouvoir suite à une lutte de guérilla). Ces vues n'étaient cependant guère partagées parmi les membres de l'OEA, ou au sein des Nations-Unies, dont les membres maintinrent leurs liens commerciaux et d'assistance avec le Nicaragua. Les Américains adoptèrent de plus une série de mesures qu'ils appliquèrent entre 1981 et 1990, et qui comprirent notamment la suspension de l'aide bilatérale; l'opposition à l'assistance financière au Nicaragua par les organismes internationaux de développement; la fermeture de consulats nicaraguayens aux USA et l'expulsion de certains de leurs agents; l'annulation du contingentement sucrier alloué au Nicaragua sur le marché américain, ce qui nuit considérablement aux exportations sucrières de ce pays, traditionnellement dépendant des USA. Ce dernier pays favorisa également une intervention militaire secrète par la CIA. Le Nicaragua, déjà handicapé par la longue guerre civile menée contre le régime de Somoza, fut conséquemment affaibli par ces coups de butoir contre son économie, ainsi que par le fait qu'il devait mener une nouvelle lutte de guérilla sur son territoire. L'URSS n'osa intervenir que de façon discrète, jugeant préférable de ne pas créer un nouveau foyer majeur de discorde avec les Américains, d'autant plus que Cuba leur coûtait cher à entretenir. On assista donc sans grande surprise à la décision des Sandinistes au pouvoir d'avoir finalement recours à des élections libres, qu'ils perdirent. Les sanctions, qui n'avaient été qu'un des instruments utilisés, furent subséquemment levées par les Américains, qui estimaient avoir atteint leur objectif.

h) Haïti

Le coup d'état ayant renversé, à l'automne 1991, le président élu démocratiquement a engendré un tollé de protestation dans le monde, et plus particulièrement dans l'hémisphère américain. Un embargo sur les transactions commerciales, recommandé par l'Organisation des Etats américains¹⁸, est appliqué par certains de ses pays membres, dont les Etats-Unis et le Canada. Les E.U. sont d'avis qu'il importe de ne pas aggraver le chômage endémique du pays, et ont permis l'importation de la production en provenance de certaines usines d'assemblage (produits de consommation, composants électroniques) appartenant à des intérêts américains. De même, ils ont autorisé les ventes de produits alimentaires de base. Les pays non-membres (dont la majorité des états de la CEE¹⁹, les ex-pays de l'Est, le Japon, et les états d'Asie et d'Afrique/Moyen-Orient) ne sont guère tenus d'appliquer cette recommandation. On soupçonne certains pays voisins de fermer les yeux sur le commerce avec Haïti, ou encore d'être carrément incapables de contrôler adéquatement ce commerce même lorsque leurs lois et règlements sont modifiés afin d'appliquer l'embargo en accord avec la recommandation de l'OEA. Le Président Aristide n'a toujours pas recouvré le pouvoir, et la junte en place a surpris en semblant être en mesure de maintenir son emprise à mesure que le temps passe. L'assistance au développement a été réduite au niveau de l'aide alimentaire et médicale d'urgence, surtout via la filière multilatérale. Tous les financements de projets ont été suspendus (Banque mondiale, Banque de Développement des Caraïbes). Jusqu'à date, la junte au pouvoir semble s'adapter à la vie sous les sanctions. Ceci dit, il appert que l'économie commence à souffrir des conséquences d'un embargo même partiel. On cite le chiffre de plus de 25,000 emplois perdus dans l'industrie manufacturière d'exportation, ce qui augmente le nombre de chômeurs dans un pays où le sous-emploi est déjà endémique. Un renforcement du consensus international sur les sanctions, combiné avec un arrêt des livraisons de pétrole pourraient forcer la junte, qui de toute évidence n'a pas le soutien de la population, à abandonner le pouvoir.

¹⁸ Et donc non obligatoire pour ses pays membres, et encore moins pour les pays ou organisations n'en faisant pas partie.

¹⁹ La Communauté européenne, quant à elle, a invoqué ses obligations en vertu de la Convention de Lomé, qu'elle a conclue avec une multitude d'états d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, et ne s'est pas engagée face à l'OEA, quoiqu'elle ait indiqué qu'elle irait plus loin si le Conseil de Sécurité des Nations-Unies en décidait ainsi. Elle a par ailleurs laissé ses états-membres libres d'adopter individuellement des sanctions.

i) La Chine

Suite au massacre de Tian-An-Men en 1989, la Chine a fait face à une levée de boucliers de la part des nations occidentales surtout, qui n'acceptaient pas de voir se durcir ainsi les liens entre le gouvernement et les forces militant en faveur d'une libéralisation accrue du régime. Quoique les mesures annoncées aient été relativement bénignes, elles ont néanmoins eu pour effet de maintenir la Chine sous les projecteurs de l'opinion publique et des médias, et on estime leurs effets, surtout sur le plan politique, comme ayant porté quelques fruits. La Chine a procédé de façon plus discrète dans son traitement avec ses dissidents, et on estime généralement que le traitement qu'elle leur a accordé était plus clément qu'il ne l'aurait été en d'autres circonstances. L'ostracisme dont elle a été l'objet a probablement pris les dirigeants chinois par surprise, et il importait pour eux de ne pas perdre la face.

Les nations sanctionnant se devaient à la fois d'apaiser les revendications des organismes et nombreux individus exigeant des sanctions, et de ne pas mettre en péril leurs nombreux intérêts dans une Chine qui a entrepris depuis une quinzaine d'années un impressionnant développement économique et offre conséquemment d'importantes opportunités commerciales. Le besoin de s'assurer l'appui chinois au Conseil de Sécurité de l'ONU est également un facteur important au moment où l'on cherche à faire jouer à ce dernier un rôle plus important dans la résolution de conflits dans le monde. Les budgets destinés au financement concessionnel ont, pour la plupart des pays de l'OCDE, été gelés ou suspendus jusqu'en 1991. On a généralement opté pour une certaine discrétion dans les pressions, et les visites de haut niveau ont été suspendues pendant quelques années. Il est encore trop tôt pour parler de normalisation complète des rapports, mais il est permis de contempler un retour au statu quo d'ici quelques années. On peut donc résumer et conclure qu'en ce qui concerne la Chine, le consensus international était absent, le pays était en mesure de résister assez facilement à des pressions qui eussent pu être plus intenses, et la cause, malgré l'opprobre générée suite à la médiatisation des événements de la place Tian-An-Men, demeurait limitée.

j) Embargo pétrolier arabe

Une première proposition de boycottage pétrolier envers les USA, la France et la Grande-Bretagne, formulée à la suite de la Guerre des Six-Jours, par la Ligue arabe en 1967, est demeurée lettre morte. En octobre 1973, peu après le début de la Guerre du Kippour, la Ligue décide l'adoption de coupures partielles dans la production de pétrole tant qu'Israël n'aurait pas évacué les territoires occupés en

1967, et que les droits légitimes des Palestiniens n'auraient pas été restaurés; et un embargo pétrolier envers les pays «inamicaux» à leur cause, tout en préservant les approvisionnements pour les pays amis. En fin-octobre 1973, les USA sont spécifiquement l'objet d'un tel embargo, en raison de leur confirmation d'une assistance militaire supplémentaire à Israël. Cet embargo est rapidement étendu aux Pays-bas, qui appuient trop ouvertement Israël. Le Japon et la Communauté européenne sont toutefois exclus de cet embargo, en raison de leur «attitude moins biaisée» et de l'évolution favorable envers la conclusion d'une entente pacifique dans ce dossier. Fin-novembre, l'embargo est étendu une fois de plus, cette fois à l'Afrique du sud, à la Rhodésie et au Portugal. En mars 1974, l'embargo est levé pour les USA, et il l'est finalement pour les Pays-bas en juillet suivant. Entretemps, les baisses de production adoptées à l'automne 1973 dans le but de faire pression sur l'Occident et pour favoriser une contraction des approvisionnements et des pressions à la hausse sur les prix, sont graduellement abandonnées. Pour les pays arabes producteurs de pétrole, ces mesures ont connu un succès très partiel, Israël ne s'étant pas rendu à leurs exigences. Toutefois, dans la mesure où l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP) cherchait à obtenir un meilleur prix pour ses membres, 1973 marqua le début d'une période, durant les années 1970, où l'incertitude au sujet des approvisionnements fut un des facteurs derrière le décuplement des prix jusqu'au début des années 1980, et donc des revenus en conséquence pour les membres arabes de l'OPEP. Les pays industrialisés consommateurs de pétrole s'étaient entendus, en novembre 1974, afin de créer l'Agence internationale de l'Energie, qui avait pour mandat de développer des arrangements visant à partager les approvisionnements en cas d'embargos futurs. Si les USA et la Hollande connurent des baisses de l'ordre de 9 à 14% dans le niveau de leurs importations pétrolières, ces réductions furent similaires à celles que connurent les autres pays de la Communauté européenne. A court et moyen termes, l'impact commercial des sanctions se fit donc sentir, et celles-ci furent même rentables pour les exportateurs pétroliers arabes, sans compter qu'elles permirent de renforcer la cohésion de la Ligue arabe. Toutefois l'objectif politique des sanctions ne se réalisa pas, en bonne partie en raison de l'existence de sources alternatives d'énergie, et du fait que la hausse des prix du pétrole rendit rentable l'exploration et l'exploitation pétrolière dans des régions jugées plus sûres pour les pays occidentaux. Ceci contribua au lent déclin de l'OPEP.

L'Expérience de l'Organisation des Nations-Unies (ONU)

Il y a eu peu de cas majeurs de sanctions obligatoires en plus de 40 ans d'existence de l'ONU: Rhodésie, Afrique du Sud, Irak et Yougoslavie. On compte un certain nombre de cas de sanctions volontaires: mesures de limitations des

ventes d'armes au Portugal (qui refusait à ses colonies le droit à l'indépendance) de 1961 à 1974; ventes d'armes à la Rhodésie (avant l'instauration des sanctions obligatoires) jusqu'en 1980; Afrique du Sud (sanctions économiques). Le nouvel activisme démontré par les Nations-Unies depuis trois ou quatre ans pourrait amener de profonds changements si la tendance à l'intervention plus fréquente dans les conflits civils ou internationaux se maintient. Examinons certains des cas de sanctions sous l'égide de l'ONU:

k) Portugal (1961-74)

En raison de sa politique coloniale, l'ONU a recommandé (mais pas imposé) la rupture des relations diplomatiques, la fermeture des ports aux navires portugais, et un boycottage commercial. Les recommandations subséquentes (1963-65) concernaient les ventes d'armes et de matériel industriel à application militaire. Ces recommandations sont restées lettre morte, les pays de l'OTAN ayant jugé plus important d'éviter de s'aliéner le Portugal que de respecter le désir des membres de l'ONU. Les sanctions ont été levées après le renversement de Salazar en 1974 et l'indépendance des colonies portugaises en 1975. Dans l'ensemble, les sanctions ont donc eu peu d'effet durant la période où elles ont été en vigueur, trop peu de pays acceptant de les imposer.

l) Rhodésie

Suite à la Déclaration unilatérale d'Indépendance en 1965, au refus de la Grande-Bretagne de la reconnaître et à la décision de cette dernière d'appliquer des sanctions militaires, des sanctions économiques furent appliquées graduellement par la G.B., qui en vinrent rapidement à représenter un embargo quasi-complet sur les exportations et les importations avec la Rhodésie. Des mesures financières, concernant l'assistance au développement furent aussi annoncées. Les états du Commonwealth et de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) se joignirent à l'embargo, ainsi que les USA (pour les livraisons de pétrole et les importations de Rhodésie) et la France (certaines importations). Devant l'insuccès de ces mesures, la G.B. porta l'affaire devant le Conseil de Sécurité des Nations-Unies en décembre 1966, qui décida d'adopter des sanctions obligatoires bien que moins étendues (sur les exportations de pétrole, les armes, équipements militaires et munitions, véhicules et avions; sur les importations de sucre, tabac, viande, amiante, cuivre, chrome, fer, peaux). En 1968, un embargo total sur les exportations et les importations (excluant les produits médicaux et éducatifs), une interdiction totale sur les transferts de capitaux, la non-reconnaissance des passeports rhodésiens à des fins de voyage, la rupture des liens aériens et le retrait des représentations

diplomatiques et consulaires furent décidés, et adoptés par un très grand nombre de pays. L'Afrique du Sud et le Portugal continuaient cependant de ne pas adopter pleinement les sanctions, les rendant conséquemment moins efficaces.

En 1972, un mouvement de guérilla s'installa en Rhodésie, qui fit de plus en plus de dommages et finit par convaincre les autorités rhodésiennes d'accepter en 1978 le transfert graduel du pouvoir à la majorité noire à brève échéance. 1979 fut une année de transition, qui vit d'ailleurs la fin des sanctions.

Les effets des sanctions sur la Rhodésie: bien que le résultat recherché (l'indépendance du pays et le règne de la majorité) fut atteint à la fin, il faut avouer que ce fut notamment grâce à d'autres pressions, dont le mouvement d'insurrection en faveur de la majorité noire. Le pays trouva graduellement les moyens de diversifier ses marchés d'exportations pour les produits agricoles (tabac, sucre, viande de boeuf, auxquels s'ajoutèrent des produits non-traditionnels tels maïs et blé), et il put généralement trouver preneur pour ses produits miniers (chrome, or, etc.). Une stratégie industrielle axée sur la substitution des importations limita l'effet négatif de l'embargo. Le pays trouva des sources alternatives d'approvisionnement en pétrole, vital pour les transports et l'énergie. D'abondantes ressources hydro-électriques disponibles lui évitèrent également d'être trop à la merci des pays sanctionneurs. Dans la mesure où les biens d'origine de/destinés à la Rhodésie pouvaient être maquillés comme étant d'origine de/destinés à l'Afrique du sud ou à un autre pays voisin, il était relativement facile d'échapper ou de pallier au régime de sanctions. Les USA et la GB se soucièrent suffisamment de faire respecter l'embargo pour entamer des poursuites contre les contrevenants. Dans la mesure où les sanctions ont ultimement conduit le pays à diversifier davantage l'économie rhodésienne, et donc à la rendre moins vulnérable aux pressions internationales, les sanctions ont peut-être été contre-productives. Mais il demeure que bien qu'elles n'aient pas apporté de résultat immédiat, les sanctions ont contribué au processus qui a miné le régime blanc au pouvoir. La guérilla, l'indépendance du Mozambique et de l'Angola, et les pressions de l'Afrique du sud en faveur d'un règlement furent probablement déterminantes.

m) République Sud-Africaine(RSA)

La RSA a à l'origine été la cible de sanctions officielles de la part de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA). Celles-ci n'ont pas eu un grand impact, étant donné le peu d'importance que représentait l'ensemble des pays d'Afrique pour l'économie de ce pays, et le fait aussi que les pays limitrophes dépendaient de la RSA en raison de leur enclavement, et fermaient donc les yeux sur l'embargo

africain. Des mesures additionnelles furent adoptées par l'Assemblée générale et par le Conseil de Sécurité de l'ONU. L'apartheid et la question de la Namibie (sous administration sud-africaine mais dont l'indépendance était retardée depuis longtemps) étaient les deux grandes raisons motivant les sanctions.

Face aux pressions du Commonwealth et de l'ONU, la RSA s'est retirée du Commonwealth en 1961, et s'est retirée ou a été exclue d'organisations régionales ou internationales dont la commission économique des Nations-Unies pour l'Afrique, l'UNESCO, l'Organisation pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) et l'Organisation mondiale du Travail. Des blâmes et des recommandations de sanctions par l'Assemblée générale de l'ONU furent formulés dès le début des années 1960. En 1963, le Conseil de Sécurité a demandé un embargo sur les ventes d'armes, de munitions et matériel militaire. La même année, l'OUA nouvellement formée a recommandé à ses membres la rupture des liens diplomatiques, le boycottage commercial et l'interdiction du droit de survol au-dessus de leur territoire aux avions Sud-africains. Suite à certaines pressions additionnelles au cours des années subséquentes, le Conseil de Sécurité a adopté en 1977 une résolution ordonnant aux pays membres d'adopter un embargo universel, mais partiel, sur la vente d'armes à la RSA. L'impact de cette mesure, quoique réel, amena la RSA à développer son industrie militaire et à rechercher des débouchés commerciaux (Israël, Iran, Irak) pour ses propres produits.

La résistance anti-apartheid a obtenu, en 1985, une attention plus grande de la part des pays occidentaux. Cette même année, le Conseil de Sécurité a recommandé des mesures volontaires et sélectives à ses membres. Les Etats-Unis, longtemps réticents²⁰ à adopter des sanctions contre la RSA, ont fini par adopter quelques mesures relatives aux exportations d'ordinateurs destinées aux forces de sécurité, aux prêts financiers, à la technologie nucléaire, et ont restreint l'accès des compagnies américaines ayant des investissements en RSA aux programmes gouvernementaux d'exportation. Les E.U. ont également restreint l'importation de Krugerrands. La CEE a adopté des mesures similaires, en plus d'interrompre les liens sportifs²¹, culturels et scientifiques, d'interdire la vente de pétrole et de développer les liens avec les groupes opposés à l'apartheid. L'importance des

²⁰ Notamment pour des raisons philosophiques, les USA préférant «l'engagement constructif» visant à permettre une croissance économique de la RSA qui amènerait automatiquement l'embauche de noirs et la levée des restrictions raciales à l'emploi. Les USA craignaient également que la RSA cesse d'appuyer leurs politiques destinées à contrer le camp soviétique dans la région.

²¹ On ne saurait sous-estimer l'impact psychologique de cette mesure, qui a permis aux Sud-Africains blancs de constater à quel point la politique d'apartheid était rejetée par les pays occidentaux avec lesquels ils entretiennent pourtant d'étroits liens historiques et culturels.

restrictions financières affectant le régime de Prétoria est très grande, car la RSA était dans un état de grande dépendance envers les institutions financières occidentales, lesquelles ne pouvaient pas aisément être remplacées par d'autres sources de crédit. Le leadership exercé par le Canada au sein du Commonwealth a résulté en l'adoption et en l'application de mesures plus sévères par les pays membres de cette association. Un des effets des sanctions fut de saper la confiance dans l'économie de la RSA, ce qui entraîna une forte dévaluation du rand. Les objectifs tels qu'entendus par le Commonwealth (et il importe de mentionner la marginalisation du rôle qu'en est venu à jouer le Royaume-Uni au sein de cette organisation, en raison de son opposition à une extension significative des sanctions) étaient de démanteler l'apartheid et d'ériger les structures de la démocratie en RSA.

La RSA a entrepris certaines réformes depuis trois ans, et se dirige lentement vers une plus grande égalité juridique de tous les citoyens sud-africains. Il reste toutefois beaucoup à faire, et si certaines sanctions ont été levées afin d'encourager le gouvernement sud-africain à persévérer dans la bonne voie, ce dernier éprouve des hésitations sur la méthode à suivre. Les pays sanctionneurs maintiennent donc des mesures économiques et commerciales en place²². Les sanctions ont eu, dans le cas de la RSA, un impact indéniable, grâce au consensus international qui a été patiemment construit au cours des années, à l'absence d'harmonie pan-nationale au sein de sa population que les politiques officielles divisaient selon les origines raciales, ainsi qu'à la définition assez claire et convaincante des objectifs poursuivis, qui a certes contribué à faire réfléchir, voire fléchir, les autorités. Elles furent efficaces dans le contexte d'une stratégie globale de sanctions nombreuses et généralisées. Il est trop tôt pour pouvoir dire à quoi aboutira ce processus, même si l'évolution de la politique du gouvernement sud-africain est encourageante.

n) Libye

Les sanctions mises en place contre la Libye, et ce depuis 1978 dans le cas des premières sanctions américaines, l'ont été essentiellement à cause de l'appui de ce pays à la cause du terrorisme international. De nouvelles sanctions ont été adoptées en 1986, alors que la Libye était soupçonnée d'être derrière certains attentats terroristes en Allemagne. Elles furent renforcées en 1992, les enquêtes

²² Quoique l'on assiste à l'effritement graduel du consensus, certains pays industrialisés levont progressivement leurs sanctions (dont celles ayant un caractère «personnel») à la suite des progrès réalisés jusqu'à présent. Le Canada demeure cependant parmi les plus activistes, même s'il a levé certaines de ses mesures.

sur les catastrophes aériennes de Lockerbie et d'UTA au Niger ayant mis à jour des liens impliquant le régime libyen, et la Libye s'opposant à l'extradition des principaux suspects. Les sanctions firent l'objet d'une résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU. Pour l'essentiel, les sanctions ont pour but de nuire au régime en mettant en place un embargo sur les liaisons aériennes avec ce pays, dans le but de l'ostraciser et de l'empêcher de communiquer facilement avec le reste du monde. Le pays étant vaste et les communications aériennes étant considérées vitales, on estime que c'est à la longue que les sanctions se feront sentir, d'autant plus qu'il y a aussi une interdiction de fournir pièces ou service technique reliés à l'aviation. Ceci dit, l'écrasement d'un avion Boeing 727 en fin-décembre 1992²³ rappelle qu'il peut y avoir des conséquences fatales à la suite de telles mesures, si c'est effectivement le manque de pièces et d'équipement, nécessaires mais sous embargo, qui est à l'origine de la catastrophe. Dans la mesure où les pays limitrophes ne partagent toutefois pas nécessairement la même conviction sur la nécessité de punir la Libye, et où cette dernière peut malgré tout maintenir ses liens avec l'extérieur, le consensus international est ébréché d'autant. Le pays demeure d'autre part relativement riche, puisqu'il continue de produire et de vendre son pétrole, et on croit que ses dirigeants sont assez bien en selle, pouvant continuer d'offrir à leur population les produits de consommation qu'ils réclament. Ce type de sanctions peut donc être maintenu longtemps encore.

o) L'Argentine

L'invasion par l'Argentine des îles Falkland, en avril 1982, suite à des négociations (infructueuses aux yeux des Argentins) avec la Grande-Bretagne, résulta en l'adoption par le Conseil de Sécurité d'une résolution déterminant que l'invasion constituait une rupture de la paix dans la région et demandant la fin immédiate des hostilités, le retrait des forces argentines et la reprise des négociations diplomatiques.

Des sanctions financières et commerciales furent adoptées par la Grande-Bretagne, mais il fallut quelque temps pour que d'autres sanctions d'appui à la cause britannique soient adoptées par d'autres pays, notamment un embargo, décrété le 7 avril, sur les ventes d'armes par Canada, France, Belgique, Italie, Allemagne de l'ouest et Pays-Bas. La CEE tarda un peu à réagir en raison des difficultés inhérentes à la coordination de mesures de représailles entre les 10 pays alors membres, et finit par adopter, le 16 avril, un embargo temporaire sur les ventes d'armes et sur les importations d'Argentine. Cet embargo fut par la suite prolongé indéfiniment. L'Irlande et l'Italie se dissocièrent cependant des autres

²³ Selon le Globe and Mail du 23 décembre 1992, «Libyan Jet Crash Kills 157».

membres de la Communauté. L'Argentine, elle, interdit les importations de produits non-essentiels de la Communauté.

Les Etats-Unis, qui tardèrent à se joindre aux pays sanctionneurs (car ils cherchaient à jouer les arbitres entre les parties belligérantes), imposèrent des sanctions fin-avril, suspendant les ventes d'armes à l'Argentine, ainsi que les crédits d'exportation. Par ailleurs, la tentative argentine de faire entériner ses droits par l'Organisation des Etats américains fut vaine, malgré la sympathie de beaucoup d'états latino-américains à sa cause.

Pendant que des pourparlers avaient lieu, la Grande-Bretagne montait une contre-offensive et procédait à la reconquête des Falklands fin-mai. Le commandement militaire argentin se rendit à la mi-juin, et le gouvernement fut remplacé par des civils fin-juin. La plupart des pays retirèrent rapidement leurs sanctions. La Grande-Bretagne finit par lever certaines des siennes en juillet et à l'automne, soucieuse de ne pas trop affaiblir une économie argentine aux prises avec l'épineuse question de sa dette étrangère. L'embargo sur les produits argentins en Grande-Bretagne fut levé en 1985. La question de la souveraineté des îles a été mise en veilleuse.

Les sanctions furent donc de courte durée, mais furent malgré tout adoptées par suffisamment de pays (bien que de façon pas toujours cohérente) pour avoir constitué un précédent important pour la Communauté européenne. Les sanctions eurent relativement peu d'impact sur les militaires argentins, ceux-ci ayant pu s'équiper de matériel importé jusqu'à la dernière minute. L'importance des forces militaires déployées par la Grande-Bretagne fut le facteur décisif. Ceci dit, l'état précaire de l'économie argentine, victime de mauvaise gestion chronique et d'un endettement énorme, fut aggravé par les sanctions. La caution morale offerte par la résolution du Conseil de Sécurité put contrer les hésitations des pays de la région face à une escalade militaire britannique.

p) L'Irak

L'invasion du Koweït par l'Irak à l'été 1990 a déclenché une rapide mobilisation de la plupart des pays-membres des Nations-Unies. Grâce au réchauffement des relations entre l'Est et l'Ouest, aucun des pays disposant du droit de veto ne s'en est prévalu, ce qui a permis au Conseil de Sécurité d'entériner rapidement diverses résolutions concernant le nécessaire retrait irakien, la non-reconnaissance de son annexion du Koweït, le respect de l'immunité diplomatique, les sanctions, l'embargo aérien, les otages étrangers, etc. Celles-ci furent en place à compter d'août, et comprenaient notamment un blocus interdisant les

approvisionnement autres qu'alimentaires et humanitaires, ainsi que les exportations pétrolières irakiennes et koweïtiennes. Devant leur insuccès à produire le résultat espéré, les alliés ont déclenché, en janvier 1991, une offensive militaire qui résulta en un retrait irakien du Koweït.

L'Irak n'a toutefois pas reconnu l'indépendance du Koweït, ce qui augure mal pour l'avenir. Les difficultés prolongées vécues par les Kurdes du nord de l'Irak de même que par les Chiïtes du sud²⁴, font mal paraître les sanctions pourtant appliquées avec une certaine efficacité par la coalition. L'Irak a pu compter sur des frontières peu étanches, sur la relative facilité de jouer la carte du marché noir comme en témoigne le trafic d'essence, de devises, de vivres et de biens de consommation avec la Turquie ou avec la Jordanie, et enfin sur la propagande qui a fait paraître Saddam Hussain comme un dirigeant capable de résister à l'Occident. Malgré la création par l'ONU d'un compte fiduciaire dans lequel seraient versés quelque 30% de la valeur des exportations irakiennes préalablement autorisées par les NU, afin de compenser les victimes du conflit, ces dernières n'ont pas reçu grand-chose, l'Irak ayant préféré ne pas exporter de pétrole, plutôt que de verser compensation. Le pays semble se relever des dommages relativement limités, faut-il l'avouer, infligés par les alliés durant la Guerre du Golfe²⁵, et l'incertitude face à l'avenir combinée à un état de lassitude chez les alliés risquent de nuire encore davantage au régime de sanctions en place.

q) Yougoslavie II

Diverses sanctions ont été adoptées envers la Yougoslavie en 1991 et 1992, suite à l'éclatement de ce pays, conséquence du vent de liberté et de nationalisme qui souffle depuis 1989 en Europe de l'est.

En fin 1991, la CEE tenta d'organiser des sanctions visant à amener les parties (Croatie, reste de la Yougoslavie, Slovénie...) à négocier de bonne foi et à respecter les cessez-le-feu arrangés par la CEE. On nota des difficultés à

²⁴ La résolution 688 du Conseil de Sécurité, qui appelle à la fin de la répression envers les Kurdes et les Chiïtes à l'intérieur des frontières de l'Irak, constitue un précédent intéressant, en ce qu'il s'agissait de ce qui aurait jusque-là été considéré comme de l'ingérence dans les affaires internes d'un pays membre. Ce précédent n'est d'ailleurs pas accueilli avec enthousiasme par tous, car certains craignent qu'il ne serve de prétexte à de semblables interventions ailleurs dans le futur.

²⁵ Ceci peut découler des lacunes de la propagande alliée durant la Guerre, qui a pu faire croire que les dommages subis par l'Irak semblaient plus sérieux qu'ils ne l'étaient en réalité, ce qui a été utilisé habilement par l'Irak qui a su donner le change et faire croire à son tour à un relèvement plus fictif que réel.

s'entendre sur les mesures à adopter, en raison du fait qu'elles étaient peu susceptibles d'être immédiatement efficaces, seraient difficiles à appliquer et causeraient des privations aux groupes non-visés. Ces mesures furent donc gardées en réserve, au cas où les négociations soient rompues. Les mesures envisagées alors furent: suspension ou abrogation de l'accord CEE-Yougoslavie sur le commerce et la coopération; embargo commercial général ou sélectif; gel des avoirs yougoslaves à l'étranger; suspension des crédits à l'exportation; embargo pétrolier. On souligna alors la nécessité d'une résolution des NU pour rendre obligatoires et universels les embargos commerciaux et pétrolier (qui furent par la suite adoptés, en mai 1992, par les résolutions 757 et 787 du Conseil de Sécurité).

Impact sur la Serbie et le Montenegro: A l'instar des autres pays d'Europe de l'est, la république fédérale de Yougoslavie, à supposer qu'elle ait pu conserver son unité, aurait vraisemblablement connu un certain déclin économique durant l'inévitable période de restructuration. De plus, les républiques nées de la dissolution de l'ex-Yougoslavie ont souffert de la perte d'activités économiques en résultant; de la réaffectation des facteurs de production vers l'effort de guerre; et de la perte, avec l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie, des éléments les plus dynamiques de l'ancienne Yougoslavie. Il est probable que les deux républiques (Serbie et Monténégro) qui restent de l'ancienne Yougoslavie soient négativement affectées par l'embargo. Toute population appelée à soutenir un effort de guerre (fut-elle non-déclarée et se déroulant sur le théâtre voisin de la Bosnie et de la Croatie) souffre de privations, et c'est effectivement le cas en Serbie et au Monténégro, pour ne rien dire de la Bosnie, où se déroule l'essentiel des opérations militaires. Il y a lieu de craindre cependant que le gouvernement serbe puisse imputer aux nations appliquant les sanctions le blâme des souffrances, et ce, même s'il est peu probable que les sanctions comptent pour plus du tiers du déclin économique enregistré depuis un an. D'ores et déjà on constate une forte hausse du chômage et du sous-emploi résultant des approvisionnements aléatoires. On peut espérer qu'à moyen et long terme, les rigueurs des sanctions se faisant davantage sentir (et il est utile de noter que plusieurs pays, dont le Canada, militent pour un alourdissement du fardeau des sanctions), la population réalisera que ce n'est que si le gouvernement de Belgrade accepte de négocier de bonne foi avec les non-Serbes qu'elle verra s'améliorer son sort. Le résultat des élections de fin-décembre en Serbie laisse toutefois songeur, le président serbe ayant été reporté au pouvoir, avec une forte majorité en faveur de partis de droite ouvertement nationalistes et autoritaires.

Sur le plan militaire, on peut observer que les forces serbes, qui avaient déjà mis la main sur la majorité des équipements militaires de l'ancienne Yougoslavie, et

dans la mesure où elles peuvent vraisemblablement continuer de s'approvisionner à l'est, ne ressentent pas trop l'impact des sanctions, si on en juge par leurs nombreuses initiatives militaires sur le terrain. Quant à l'impact sur les dirigeants serbes, il est encore trop tôt pour le décrire. Il appert que ceux-ci cherchent davantage à gagner du temps afin de consolider leurs acquis territoriaux et de mettre la pression sur leurs ennemis, dans le but d'en venir à un cessez-le-feu qui confirmerait le nouveau statu quo territorial. Pour conclure, l'impact des sanctions n'est susceptible de se faire sentir qu'à moyen terme, mais ne devrait pas produire les résultats attendus tant que les Serbes ont l'initiative sur le terrain, que certains pays avoisinants acceptent de circonvenir aux sanctions (et les pays en difficulté économique de l'Europe de l'Est et la Grèce semblent pouvoir difficilement résister à la tentation²⁶), que la population serbe peut être manipulée par son gouvernement qui fait appel à des sentiments nationalistes et ethniques, et que les sanctions demeurent partielles et les objectifs nébuleux.

3. Observations sur des Cas de Sanctions impliquant le Canada

En règle générale, le Canada a appuyé l'imposition de sanctions économiques en réaction à des événements politiques internationaux surtout dans le contexte d'un large consensus. Nous imposons en effet très rarement des sanctions de façon unilatérale, préférant oeuvrer à la recherche d'un appui aussi large que possible parmi les pays partageant nos idées, et surtout auprès des pays de l'OCDE. Les raisons à cela sont faciles à comprendre: certaines de nos lois nous obligent à n'imposer des sanctions économiques que dans le cadre d'une action internationale; le Canada n'a pas la force économique pour produire un impact suffisant en agissant unilatéralement; les sanctions économiques ne devraient pas être considérées comme un instrument diplomatique ordinaire, utilisé unilatéralement; il faut éviter de s'immiscer trop légèrement dans les liens commerciaux des gens d'affaires canadiens. Ajoutons à cela que les superpuissances elles-mêmes n'arrivent pas toujours, on l'a vu, à atteindre leurs propres objectifs sans s'assurer au préalable la collaboration des autres pays. On privilégie souvent la mise sur pied de régime de sanctions efficaces, quitte à attendre afin de bâtir le consensus le plus large possible. Cette approche est sage compte tenu de l'expérience passée et des limites très claires à notre influence

²⁶ Dans le cas de la République fédérale de Yougoslavie, les frustrations liées aux violations répétées (par certains pays avoisinants) du régime de sanctions en place amènent plusieurs pays à étudier la mise sur pied de mécanismes de monitoring et/ou de contrôle plus efficaces, afin d'assurer le maximum d'impact aux sanctions.

lorsque nous opérons seuls²⁷ (nos tentatives concernant la non-prolifération nucléaire constituent l'essentiel de nos démarches «unilatérales» contre certains pays, dont le Pakistan, l'Inde, la Corée du Sud, la CEE et le Japon. Il faut mentionner qu'elles s'inscrivaient dans le cadre plus large de nos engagements internationaux en ce sens).

En plus de l'aspect relatif à l'efficacité des sanctions, il appert que nous considérons également, comme il se doit, la question du coût pour notre économie que représente un régime de mesures contre un pays visé. Dans certains cas, il était plus facile d'adopter celles-ci, notamment dans le cas des sanctions à l'égard des importations en provenance d'Afrique du sud, puisque notre pays produit également parfois les mêmes types de biens, denrées ou équipements, ou qu'il peut trouver ailleurs des fournisseurs alternatifs, notamment pour les produits agricoles. D'autres cas sont plus délicats puisque l'équilibre à trouver entre nos objectifs de politique étrangère - commerciaux et de respect des droits de la personne - est plus difficile lorsqu'il s'agit d'un pays qui présente pour nous un marché considérablement plus important à moyenne et longue échéance, et où le gouvernement et le secteur privé canadiens ont investi énormément de ressources et d'efforts depuis quelques années.

La clarté des objectifs poursuivis demeure d'autre part une question fondamentalement importante, car elle motive les efforts de notre gouvernement et des pays partageant nos vues. Il importe en général de s'assurer que les objectifs poursuivis soient évidents et convaincants, afin d'associer le plus grand nombre de nations à la cause, et afin de se rallier la majorité de l'opinion publique au Canada.

Enfin, il semble que l'on ait également considéré la capacité des pays-cibles à résister au régime de sanctions et à s'y adapter, sans que les objectifs poursuivis puissent être atteints. Par résignation ou par réalisme, notre pays se doit de reconnaître, ne serait-ce qu'implicitement, que les mesures ne peuvent que rarement fonctionner efficacement, et que l'usage de la diplomatie discrète (et patiente) a parfois ses avantages (l'exemple de la Chine est encore une fois utile pour illustrer ce propos).

²⁷ Il est un cas intéressant, remontant à 1968, où le Canada a interrompu provisoirement ses relations avec le Gabon, qui avait commis un impair en n'invitant pas le Canada à une conférence des ministres de l'éducation ayant lieu à Libreville, alors que le gouvernement du Québec y était invité. Les conférences ultérieures ayant eu lieu ailleurs, cette faute ne fut pas répétée.

4. Impact économique sur les pays sanctionneurs

Plusieurs groupes sont normalement concernés dans les pays imposant des sanctions. Au premier chef en général, lorsque des restrictions sont imposées sur le commerce, figurent les exportateurs et les importateurs, en plus des industriels utilisant des intrants d'origine étrangère²⁸ ou comptant sur les marchés étrangers pour leur assurer un débouché pour leurs produits, pour ne rien dire de ceux qui vendent ou se procurent divers services liés de près ou de loin au commerce.

Il peut être possible d'évaluer grossièrement les retombées du commerce extérieur en utilisant un indicateur semblable à celui utilisé par la Société pour l'Expansion des Exportations lors de l'évaluation de l'impact de contrats pour la vente d'équipement à l'étranger, où chaque million de dollars de ventes est censé représenter une quinzaine d'emplois directs pour un an, sans compter les emplois indirects qui parfois représentent une, deux, voire trois fois ce chiffre. Cela ne représente toutefois qu'une mesure très approximative de l'impact en terme d'emplois, étant donné que certains contrats intéressant nos compagnies pourront fort bien leur être retirés par la suite si le pays-cible leur tient rancune d'avoir participé au régime de sanctions à leur égard²⁹. Il est possible que les soumissions remises par les sociétés canadiennes soient écartées sous de fallacieux prétextes par des fonctionnaires agissant de leur propre chef, et ce même advenant un retour à la normale entre les pays sanctionneurs et le pays-cible. La possibilité de dommages à long terme pour nos firmes³⁰, surtout si le pays est relativement auto-suffisant ou que le Canada fait partie d'un groupe fort limité de pays sanctionneurs, est donc réelle. Ceci peut conduire à la substitution de produits des pays sanctionneurs par ceux des pays qui ignorent les sanctions (ainsi la machinerie agricole canadienne a été déplacée en Rhodésie). Parmi les facteurs dont il faut tenir compte, on peut citer le degré de conservation des

²⁸ Ainsi dans le cas de l'Afrique du Sud, nous avons évité de bannir, durant quelque temps, l'importation de certains minéraux «stratégiques» ou pour lesquels ce pays était un des seuls fournisseurs, car l'industrie canadienne avait fait des représentations auprès du gouvernement, demandant du temps pour localiser d'autres gisements, monter des réserves, développer des mines (comme à Madagascar) afin d'assurer à tous les pays occidentaux une source d'approvisionnement autre que l'Union soviétique, qui serait devenue autrement le seul fournisseur mondial de certains de ces produits.

²⁹ Certains industriels canadiens ont d'ailleurs fait part de leurs craintes, et de leur certitude dans certains cas, d'avoir été l'objet de discrimination négative dans des pays-tiers suite à l'imposition par le Canada de sanctions envers certains pays, leur réputation de fiabilité ayant été, selon eux, affectée.

³⁰ L'Association des Exportateurs canadiens a d'ailleurs fait des représentations en ce sens auprès du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, en mars 1992.

produits dont le commerce est restreint. Ainsi, des restrictions sur les produits agricoles, pour lesquels il peut n'exister que peu de marchés ou de source de substitutions, pourraient engendrer beaucoup plus de torts que des produits non-périssables tels des biens d'équipement, qui peuvent demeurer entreposés à long terme sans altération.

Les banques et autres institutions financières des pays sanctionneurs sont également susceptibles de voir leur réputation de fiabilité affectée si on fait appel à leur coopération par des moyens persuasifs ou coercitifs, et ici aussi il est difficile (probablement plus difficile que dans le cas des industriels) d'estimer correctement les retombées que peuvent avoir pour elles les sanctions de nature financière. L'Association des Banquiers canadiens a, par le passé³¹, fait part de ses soucis en ce qui concerne les risques d'application extra-territoriale de certaines lois canadiennes imposant des sanctions, et elles ont fait le parallèle avec les propres réserves du gouvernement canadien lorsque d'autres pays tentent d'adopter des lois pouvant avoir une incidence sur nos sociétés. Ceci dit, il peut parfois se produire l'effet contraire, en ce sens que les institutions financières des pays sanctionneurs, surtout si ces pays sont des pays industrialisés, peuvent être appelées à y gagner au change si les particuliers des pays-cibles estiment malgré tout que le risque politique est moindre que le simple risque de mauvaise gestion de la part des autorités gouvernementales de leur pays. On peut parier que peu de placements par des particuliers argentins ont été rapatriés après 1982, et ce malgré le régime de sanctions imposé suite à l'invasion des Malouines, en raison de la piètre gestion de l'économie par les militaires ou les régimes civils subséquents en Argentine.

Dans la mesure où les marchés des capitaux dépendent du pays-cible pour l'investissement ou le prêt de leurs actifs, ou encore pour la source de leurs emprunts, on peut anticiper certains problèmes s'ils ont à substituer d'autres sources ou marchés à brève échéance. Si les sanctions sont en place sur une longue période de temps, les sociétés du pays sanctionneurs pourront se voir appelées à diversifier leurs sources de capital si elles ont investi dans le pays-cible ou si leur société-mère y est établie.

Les destinations touristiques ne manquant pas, et les touristes étant généralement parmi les premiers à éviter les régions jugées trop instables, les gouvernements des pays sanctionneurs n'ont pas à aller bien loin afin de comprimer de façon significative le volume de tourisme vers un pays-cible, à

³¹ Par diverses communications auprès du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, notamment à l'occasion de la rédaction de la Loi sur les Mesures économiques spéciales.

présumer que ce dernier soit une destination attrayante au départ, car la réputation de ce dernier souffrira généralement de la mention fréquente de ses torts dans les manchettes. Une des conséquences non-voulues de la crise du Golfe, en 1990-91, fut d'ailleurs l'impact catastrophique sur le tourisme dans les pays non seulement limitrophes (l'Irak n'était pas une destination recherchée; la Jordanie, l'Égypte et Israël l'étaient), mais également et peut-être surtout dans les pays passablement éloignés tels la Tunisie ou le Maroc (chute de 60 à 80% de leurs revenus touristiques au plus fort de la crise), ou encore la baisse énorme du trafic transatlantique ou vers l'Asie, pourtant à des milliers de kilomètres du champ de bataille³². Les transporteurs aériens ont d'ailleurs du mal à se remettre des conséquences de cette baisse du nombre de passagers. Au pire des cas, les touristes resteront chez eux, ce qui, dans le cas d'un pays comme le Canada, qui connaît un déficit chronique au plan de la balance touristique, serait probablement une bénédiction!

Les fournisseurs de services aériens et maritimes, au premier rang desquels figurent les transporteurs aériens et maritimes, peuvent également être touchés négativement en cas de sanctions spécifiques à ces secteurs d'activité économique. Les pays sanctionneurs adoptent parfois des exceptions à leurs restrictions aériennes, interdisant sélectivement l'accès à leurs aéroports et/ou ports aux seuls avions/bateaux immatriculés ou appartenant au pays-cible, afin de causer du tort financier à leurs sociétés, et évitant d'affecter négativement leurs propres compagnies, à qui on permet parfois de continuer leur prestation de service aux ressortissants du pays-cible ou vers les aéroports ou ports du pays visé (le cas d'Haïti est un exemple de ce type de sanctions). Evidemment, dans la mesure où certaines sanctions ne sont pas appliquées universellement, il est à prévoir que les sociétés rivales des nôtres, et inscrites dans des pays ne participant pas au régime de sanctions, ou fermant les yeux sur les transgressions commises par leurs ressortissants, puissent bénéficier de leur avantage par rapport à celles qui sont l'objet d'une plus grande supervision.

Pour les pays sanctionneurs, l'image qu'ils projeteront au sein d'instances multilatérales telles l'ONU ou l'OEA sera en partie de la gravité de la crise, et de l'appui qu'ils réussiront à obtenir des pays frontaliers, régionaux et d'autres pays en voie de développement qui scruteront à la loupe les justifications

³² Cette baisse du trafic aérien peut d'ailleurs être imputé davantage au discours irakien qui appelait à la Guerre sainte, et qui a provoqué la crainte d'attentats terroristes similaires à celui de Lockerbie. Cette contre-sanction, ou plutôt menace de contre-sanction, peut d'ailleurs illustrer le côté efficace de simples menaces lorsqu'habilement utilisées (dans ce cas précis par l'Irak envers les pays de la coalition).

invoquées ainsi que la cohérence dont feront preuve les pays imposant les mesures spéciales³³. Flairera-t-on les connotations raciales, religieuses, économiques ou autres derrière les actions (ou l'inaction) des pays sanctionneurs? Invoquera-t-on la gravité des offenses afin de justifier des précédents concernant le membership ou ses privilèges et obligations?

Comme on peut le constater, toute mesure décrétée par les pays sanctionneurs peut engendrer des conséquences non-voulues³⁴ pour ces mêmes pays. Il importe donc d'en minimiser, en autant que faire se puisse, les coûts et d'essayer de faire en sorte que les mesures éventuellement retenues aient un impact le plus discret possible sur les pays sanctionneurs, faute de quoi il y a un risque que la durée d'application des sanctions ne joue en défaveur sur le taux d'appui de la population envers ces mesures.

IV DEVELOPPEMENT D'UNE ECHELLE DE SANCTIONS: CRITERES POUR LEUR APPLICATION

1. Responsabilité pour le SEAE d'évaluer les conséquences sur l'économie des sanctions envisagées

La loi sur les Mesures économiques spéciales, adoptée en juin 1992, mandate le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures (SEAE) comme chargé de l'application de la présente loi. Le SEAE est susceptible de se voir normalement demander une évaluation des coûts pour l'économie canadienne résultant de l'application de toute sanction qu'il recommande au gouvernement. Quoique la loi sur les Nations-Unies ne prévoit pas spécifiquement cette responsabilité, on peut présumer qu'il est dans l'intérêt du gouvernement d'avoir une idée aussi précise que possible des conséquences de toute mesure adoptée en vertu de cette loi.

³³ La question du «double standard» revient constamment sur le tapis, notamment au Moyen-Orient où le traitement du Conseil de Sécurité face à Israël est généralement perçu par les pays arabes comme différent de celui que reçoivent des pays tels la Libye ou l'Irak. L'épisode le plus récent en date est celui du traitement d'Israël par le Conseil de Sécurité suite à l'expulsion de quelque 400 Palestiniens présumément intégristes.

³⁴ Ainsi, dans le cas des sanctions contre la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), l'interdiction initialement imposée à la société aérienne yougoslave JAT de pouvoir faire des transferts bancaires a nui à de nombreux touristes qui avaient fait des réservations auprès de cette compagnie, et qui ont vu leur dépôt gelé, JAT invoquant l'impossibilité de se conformer à ses obligations et de les rembourser en raison des contraintes imposées par le gouvernement canadien.

2. Liste de sanctions possibles (échelle)

Il existe un certain nombre de classifications possibles pour les sanctions. L'échelle suivante, s'inspirant de M.P.Doxey, peut être élaborée, qui regroupe de manière non-exhaustive des mesures non-violentes:

- Mesures diplomatiques et politiques:
 - a) protestation, censure, condamnation;
 - b) report/annulation de visites officielles, rencontres, négociations de traités et accords;
 - c) réduction/limitation de l'échelle de représentation diplomatique:
 - statut de la mission
 - personnel diplomatique
 - bureaux consulaires;
 - d) rupture/interruption des relations diplomatiques;
 - e) non-reconnaissance des nouveaux gouvernements, nouveaux états;
 - f) au sein d'organisations internationales: vote contre l'admission ou contre l'acceptation des accréditations; vote pour la suspension ou l'expulsion du pays-cible; vote en faveur du déménagement de sièges ou de bureaux régionaux du pays-cible.

- Mesures culturelles et de communications:
 - a) réduction/annulation des échanges culturels, de la coopération scientifique, des liens académiques, des liens sportifs et des spectacles de divertissements;
 - b) imposition de conditions plus sévères pour l'émission des visas pour les citoyens du pays-cible;
 - c) restriction/annulation des liens téléphoniques, par câbles et

postaux³⁵;

- d) restriction/suspension/annulation des droits d'atterrissage et de survol³⁶, de transit maritime, d'accès aux ports et aux quais, des privilèges de transit routier.

- Mesures économiques

- i) Financières

- a) réduction/suspension/annulation de l'assistance publique au développement ou de l'assistance militaire;
 - b) réduction/suspension/annulation de facilités de crédit à taux concessionnel ou commercial;
 - c) gel/confiscation des actifs bancaires du pays-cible;
 - d) confiscation/expropriation d'autres actifs appartenant au pays-cible;
 - e) gel des paiements d'intérêts;
 - f) gel des autres paiements de transfert;
 - g) refus de refinancer, rééchelonner les paiements de dettes (intérêt et principal);
 - h) contrôle/gel des mouvements de capitaux;
 - i) vote contre des prêts, subventions, assistance technique ou autre assistance au sein d'organisations internationales;
 - j) imposition du principe de la responsabilité pour ses actions au

³⁵ A noter que ce type de mesures, de même que celles concernant les communications terrestres, aériennes et maritimes, comporte également un coût économique significatif, surtout lorsque c'est le trafic de marchandises qui est touché.

³⁶ Dans la mesure où les conventions internationales, telles la Convention de Chicago, le permettent.

gouvernement du pays visé, susceptible par la suite de poursuites en cas de violation de certaines conditions.

- ii) Commerciales et techniques
 - a) contingentements à l'importation;
 - b) contingentements à l'exportation;
 - c) permis restrictifs à l'importation;
 - d) permis restrictifs à l'exportation;
 - e) embargo partiel/total à l'importation;
 - f) embargo partiel/total à l'exportation;
 - g) politique de tarifs discriminatoire (incluant refus du statut de la Nation la Plus Favorisée ou de l'accès au Tarif général préférentiel pour les produits des pays en voie de développement);
 - h) restriction/annulation/suspension des droits de pêche;
 - i) suspension/annulation des projets conjoints;
 - j) annulation des accords commerciaux;
 - k) interdiction des exportations de technologie;
 - l) liste volontaire des individus/firmes commerçant avec le pays-cible;
 - m) réduction/suspension/annulation de l'assistance technique, des programmes de formation;
 - n) proscription des services d'assurance;
 - o) imposition d'une taxe spéciale sur ses exportations au pays visé, devant servir à compenser les victimes de ses actes.

3. Aspects positifs et négatifs des sanctions

Avant d'aborder cette section de l'étude, il importe de faire une mise en garde et d'insister sur le fait que les sanctions auront généralement un impact différent selon le pays-cible (notamment le degré de cohésion nationale, la taille de son économie et son niveau d'auto-suffisance), le type et la durée des sanctions connexes, le nombre de pays sanctionneurs ainsi que le type de relations entre pays sanctionneurs et pays visé. Toute évaluation hypothétique de ces sanctions doit en tenir compte. D'autre part, un certain nombre de sanctions et leurs conséquences ayant été étudiées au deuxième chapitre, nous nous limiterons à un survol rapide des avantages et inconvénients que représentent, surtout pour le pays sanctionneur, les sanctions listées ci-haut.

Une des conclusions retenues par M.P. Doxey est que c'est l'incapacité des sanctions internationales de produire des résultats concluants (encore qu'il s'en trouve qui estiment au contraire que les sanctions sont d'une efficacité certaine) qui a sapé la confiance dans leur efficacité en tant que moyen de pression. Elle dit d'ailleurs qu'il peut s'avérer plus productif d'avoir des objectifs plus modestes, de créer des irritants économiques à long terme ou d'avoir recours à la propagande afin d'attirer l'attention sur les fautes du pays-cible, plutôt que de s'engager dans de coûteuses représailles peu susceptibles de produire les résultats escomptés.

- mesures diplomatiques et politiques:

Ce type de mesures énoncées ci-haut, n'a dans l'ensemble guère de coût financier. Leur impact est surtout du domaine public et politique, ce qui peut avoir ses avantages lorsqu'il s'agit d'influencer l'opinion publique d'un pays qui a une certaine tradition démocratique. Evidemment, comme il n'y a pas d'impact économique négatif, les dirigeants du pays visé peuvent interpréter ces signaux comme signifiant que les pays sanctionneurs ne veulent pas aller plus loin, et que, tôt ou tard, ils seront prêts à rétablir les liens sur une base normale, en dépit de l'absence de modification dans les politiques ou les comportements reprochés.

D'autre part, il demeure important de maintenir des canaux de communication officiels, ce que la rupture des relations diplomatiques rend plus difficile. On peut à la rigueur ne pas reconnaître un régime qui prend le pouvoir par la force, sans nécessairement rompre les relations diplomatiques avec l'état. Dans la mesure où certains programmes d'ambassade (tels affaires publiques, immigration, commerce) sont susceptibles en cas de crise de ne pas conserver la même importance, il peut être loisible de retirer ou réduire le personnel qui leur est affecté. Les votes et motions de censure dans les assemblées multilatérales (ONU,

organisations régionales) visant à blâmer certains pays peuvent être un moyen relativement facile et non-coûteux de condamner certaines pratiques, non seulement du pays-cible, mais aussi d'autres pays pratiquant le même comportement et que, pour des considérations diverses, l'on hésite à condamner spécifiquement.

Il y a avantage à oeuvrer sur un plan multilatéral. Dans la mesure où l'on peut chercher des mesures surtout symboliques, ce type de mesures s'y prête bien. En oeuvrant de concert avec d'autres, un petit pays sanctionneur peut par ailleurs améliorer son image s'il prend l'initiative de certaines mesures qui seront adoptées par les autres membres. D'autre part, dans la mesure où certains pays peuvent ne pas vouloir être perçus isolément face au pays-cible, le fait d'oeuvrer conjointement avec d'autres états permet de conserver une certaine discrétion, tout en envoyant divers messages à ses citoyens, au pays-cible et à d'autres pays susceptibles d'être entraînés dans la ronde des sanctions. Enfin, en mettant les choses au pire et en supposant que les autres pays ne suivent pas et refusent d'adopter des sanctions plus importantes ou de suspendre le pays-cible de l'organisation internationale dont il est membre, ou encore de lui refuser certains droits et privilèges que lui confère son statut de membre, on aura alors une preuve évidente à offrir aux groupes militant domestiquement en faveur de sanctions, indiquant que le consensus international qui est nécessaire au succès des sanctions n'existe pas.

- mesures culturelles et de communications:

Ces mesures peuvent avoir des conséquences plus grandes sur le plan économique, si les pays sanctionneurs entretiennent des liens étroits avec le pays-cible. Les mesures plus anodines, comme les restrictions culturelles et sportives, n'ont guère de mordant³⁷, une troupe de ballet ou une équipe sportive pouvant simplement rééchelonner son programme de visite.

Les restrictions à la circulation aérienne, maritime, ferroviaire ou terrestre, ou encore au chapitre des communications, sont en revanche beaucoup plus susceptibles d'avoir un impact important. Ainsi, elles peuvent entraver considérablement le trafic des biens et services, et donc avoir des retombées hors de portée avec le simple coût des services de transport et de communications. Il y a un risque que les pays sanctionneurs, s'ils ne prennent garde à bien définir le type de liens qu'ils peuvent désirer conserver, ou à bien définir l'importance de

³⁷ Encore que dans le cas de l'Afrique du Sud, elles aient servi symboliquement à attirer l'attention de la minorité blanche sur l'extrême désaccord au sujet de la politique d'apartheid.

leurs propres liens avec le pays-cible, n'aient à souffrir directement ou indirectement de leurs propres sanctions.

Si le pays visé est dans un état de grande dépendance face aux pays sanctionneurs, il reconsidèrera peut-être la pertinence de modifier le comportement qu'on lui reproche, et pourra accepter de le modifier suffisamment pour sauver la face, tout en permettant aux pays sanctionneurs de réclamer le crédit de la victoire. Dans le cas contraire, il y a risque de raidissement de sa position, s'il ne perçoit pas que des mesures relativement anodines pourraient être suivies d'autres mesures plus restrictives et dommageables.

- mesures économiques:

Ce sont évidemment les mesures économiques qui sont les plus susceptibles de causer des torts importants aux pays visés, ainsi qu'aux pays limitrophes ou dépendant d'eux, ou même aux pays sanctionneurs. Evidemment, le recours à ces sanctions doit être proportionné, et tenir compte de la gravité de la faute reprochée. Il existe un risque de créer de dangereux précédents en ayant recours trop facilement aux sanctions économiques (qu'elles soient de nature financières, commerciales ou de communications), surtout si les pays envers lesquels elles sont invoquées ne sont guère en mesure d'y faire face et de développer des alternatives. L'existence du consensus le plus large possible est donc cruciale, afin d'avoir une chance raisonnable de succès. Ce consensus permet aussi de décourager les pays tiers, qui ne participeraient pas aux sanctions, de tenter de profiter des mesures, aux dépens des firmes des pays sanctionneurs. Sur le plan de la cohérence, il n'est pas dit que les pays sanctionneurs auront chaque fois la détermination d'appliquer des sanctions si celles-ci peuvent nuire à leurs propres intérêts.

D'autre part, tous les pays ne réagissent pas de la même façon aux sanctions. Un principe généralement observé est que le consensus est ordinairement difficile à construire³⁸ au sujet des sanctions économiques, car les

³⁸ Selon le rapport du U.S. General Accounting Office au président du Comité du Sénat sur les Relations étrangères, intitulé «Economic Sanctions: Effectiveness as Tools of Foreign Policy» (GAO/NSIAD-92-106, Février 1992), «il est souvent plus facile au pays sanctionneur d'obtenir la coopération internationale en imposant une interdiction sur les importations provenant du pays-cible et sur le flux de capital financier vers le pays-cible que lorsqu'il impose un embargo sur les exportations vers le pays en question.»

intérêts essentiels sinon vitaux des nations sont plus probablement touchés.³⁹ Et ce consensus peut s'effriter facilement si plusieurs nations participent mollement ou pas du tout au régime de sanctions, ou encore si le pays-cible semble s'adapter sans trop de difficultés à ce régime et tente de «soudoyer» certains pays sanctionneurs en leur faisant miroiter des opportunités uniques en contrepartie d'un relâchement de leur vigilance. Or, il existe très rarement, voire pratiquement jamais, de moyens permettant d'empêcher certains pays de circonvier aux sanctions. Enfin, il peut être utile de souligner que le principe du «bon gouvernement» peut devenir un facteur de plus en plus important dans la détermination des niveaux d'assistance à certains pays.

Certains pays en voie de développement comptent beaucoup sur la disponibilité de financements internationaux pour réaliser leurs plans de développements et soutenir leur économie. La suspension, le report ou l'annulation de certains financements d'aide, tant bilatéraux que multilatéraux, peuvent constituer des mesures utiles dans les circonstances, lorsqu'un pays sanctionneur ne possède pas beaucoup d'autres cartes à jouer, ou si des groupes domestiques militent pour une action face au pays-cible, ou encore si on ne veut pas mettre en péril le reste de nos relations avec ces mêmes pays.

4. Aspects pratiques qu'entraîne l'application de sanctions

Les pays peuvent être appelés à adopter des sanctions pour une grande variété de raisons. Dans certains cas, il se peut que les impératifs d'une décision urgente priment sur la pertinence de bien évaluer leurs conséquences. Toutefois, plusieurs aspects doivent tôt ou tard être considérés afin de s'assurer de la bonne application des mesures. Ainsi, et dans la mesure où le temps le permet, la coordination de la mise en place des sanctions doit faire l'objet d'un consensus au sein du gouvernement, faute de quoi un pays s'expose à présenter une image peu cohérente. Généralement, le ministère des Affaires étrangères est le mieux placé pour assurer l'initiative et le leadership en matière de législation, de décrets et de règlements. Selon la nature des sanctions à être adoptées, ce même ministère peut avoir un rôle de coordination auprès des autres instances gouvernementales. Ainsi, des mesures relativement symboliques telles le retrait d'un ambassadeur ou du personnel diplomatique, le boycottage de réunions internationales, la

³⁹ On hésitera davantage, et on a pu l'observer, à adopter des sanctions significatives à l'égard de pays tels la Chine (affaire Tian-An-Men), l'Indonésie (invasion du Timor oriental, sévère répression des opposants) ou la Turquie (membre de l'OTAN, qui pourtant a occupé le nord de Chypre), en raison des intérêts multiples qui existent entre les pays potentiellement sanctionneurs et ces pays.

concertation avec d'autres pays relèveront d'abord et avant tout du MAE.

Des mesures plus compliquées, en revanche, telles des représailles de nature commerciale, technologique, développementale, ou qui touchent les douanes, les transports ou les communications, nécessiteront l'appui des ministères ou agences concernées. On ne saurait trop insister ici sur l'importance que revêt le mécanisme de coordination et de contrôle au sein du gouvernement du pays sanctionneur, car toute faiblesse à cet égard peut compromettre l'efficacité de leur application.

Il n'existe pas de liste «faite d'avance» en matière de sanctions, qui pourrait permettre à un pays de comparer la gravité d'une situation ou d'une «offense» à des cas-types et d'y trouver automatiquement une réponse appropriée en termes de mesures à adopter en guise de représailles. Hormis les clauses spécifiques liées au membership au sein des organisations internationales, lesquelles peuvent prévoir des procédures de suspension ou d'expulsion, ou encore la suspension de certains services ou privilèges aux membres ayant dérogé aux règlements ou aux grands principes, on peut généralement affirmer que les sanctions qui seront adoptées devront au préalable faire l'objet d'un accord au sein du gouvernement qui les adopte, ainsi qu'avec autant de pays partageant notre indignation qu'il sera possible d'en trouver. Le fait de rechercher le consensus le plus grand possible entraîne souvent un nivellement par le bas des mesures envisagées, car telle sanction qui pourrait être jugée acceptable à certains pays (par exemple un embargo total sur le commerce avec certains pays contrevenant de manière flagrante aux droits de la personne) le sera beaucoup moins à d'autres pays qui sont peut-être parmi les principaux partenaires commerciaux du pays-cible. Ceci entraîne la probabilité que le succès soit plus difficile à atteindre en conséquence, puisque le pays-cible verra clairement la difficulté d'organiser des pressions à son égard, et s'en tiendra à son comportement ou à ses politiques reprochables. Les impératifs de sécurité régionale peuvent d'autre part primer sur l'indignation causée par certains gestes ou politiques adoptés par des pays voisins. Ainsi, les hésitations face aux sanctions envisagées de la part de certains pays frontaliers avec l'Irak, au lendemain de l'invasion du Koweït, peuvent être compréhensibles si l'on considère leurs appréhensions face à l'Iran, qui était susceptible de ressortir grand de l'affaiblissement éventuel de l'Irak, ou encore leur souci de voir l'Irak éviter l'humiliation étant donnée la capacité future de ce pays de causer des problèmes à ses voisins. Sauf dans les cas les plus absolument choquants, il est donc peu probable que l'on puisse obtenir un large consensus sur les mesures, en raison de la nécessité de développer une position aussi cohérente et crédible que possible, non seulement face au pays-cible mais également face aux autres pays susceptibles de voir leur comportement être influencé par la résolution des pays sanctionneurs.

Le gouvernement du pays sanctionneur se doit également de toujours avoir à l'esprit l'ensemble de ses politiques (étrangères et domestiques) lorsqu'il évalue l'opportunité de mettre en place des mesures envers certains contrevenants. Toute sanction éventuellement adoptée doit être, dans la mesure du possible, «défendable» face aux critiques qui ne manqueront pas de se faire entendre, et doit d'autre part pouvoir soutenir la comparaison avec d'autres cas similaires si ces derniers devaient se produire, sous peine de se voir taxer d'incohérence par une partie de l'opinion publique. Selon Doxey, «la poursuite simultanée ou chevauchante d'objectifs conflictuels est assez commune et sape l'impact des sanctions». Elle cite l'exemple de la France et de la Grande-Bretagne vis-à-vis l'Italie en 1935, alors que ces pays devaient à la fois soutenir la Ligue des Nations sans toutefois trop s'aliéner Mussolini qu'elles tentaient d'amadouer afin de contenir l'Allemagne. Un parallèle plus près de nous est celui de la Chine, qui a droit de veto au Conseil de Sécurité des Nations-Unies, et dont le soutien est de ce fait nécessaire pour toute sanction éventuellement décrétée par le Conseil, ce qui implique parfois que l'on évite de trop s'immiscer dans les affaires intérieures chinoises.

Tout cas de sanctions «illustre probablement un mélange de buts et d'objectifs reliés non seulement aux prétendues cibles mais également aux constituantes domestiques et aux tierces parties», toujours selon Doxey. L'absence d'un cadre organisationnel général en matière de sanctions et la tendance à adopter des mesures ad hoc rendent plus probable le fait que les objectifs spécifiques en matière de politique étrangère et de politiques domestiques des grandes puissances jouent un rôle important, sinon décisif, jetant ainsi un certain discrédit sur la prétention d'agir à la défense des grands principes et du droit international. Ainsi, il peut se produire des épisodes de sanctions motivés davantage par le souci d'apaiser les revendications de certains groupes d'origine ethnique qui les réclament, tout comme il est des cas où nous éviterons de trop nous engager à punir certains pays pour ne pas déplaire à d'autres groupes.

5. Concernant le pays-cible face aux pays sanctionneurs

Les raisons invoquées par les pays sanctionneurs dans le but de justifier les mesures qu'ils adoptent envers les pays-cible varient grandement, mais peuvent généralement être regroupées dans l'un ou l'autre des grands groupes suivants:

- danger réel ou appréhendé pour la paix ou pour la sécurité internationale: ce fut le cas pour l'Irak, qui avait envahi le Koweït en 1990, de même que pour la Yougoslavie;

- appui au terrorisme international: la Libye (depuis 1986) et l'Iran (à l'époque de la révolution Khomeiny) sont deux pays envers lesquels diverses mesures ont été adoptées;
- appui au trafic international de stupéfiants: les représailles des Etats-Unis envers Panama, qui ont considérablement nui à l'économie panaméenne en sont une illustration;
- les violations des droits de la personne: la Birmanie, envers qui on a pratiquement suspendu toute assistance bi- et multilatérale, en est un exemple, tout comme certains pays d'Amérique centrale durant les années 1980 (Guatemala, Salvador), ou encore Haïti.

Il est évident que la réponse des pays sanctionneurs devrait varier selon la nature et la gravité du blâme reproché au pays-cible. De plus, et dans un monde idéal, le même type de comportement reprochable devrait encourir le même type de pénalités. Ceci n'est pas toujours le cas toutefois, car les pays sanctionneurs sont parfois plus prompts à adopter des sanctions envers les pays avec lesquels ils n'ont guère de relations économiques importantes (le cas d'Haiti peut l'illustrer) alors qu'ils se fermeront plus facilement les yeux sur les torts causés par les gouvernements de pays plus importants à leurs yeux (le cas de la Chine, par exemple), ou qui sont fournisseurs/clients de produits stratégiques (l'Irak, qui commettait pourtant des atrocités envers les Kurdes bien avant son invasion du Koweït, est un cas; l'Indonésie, qui occupe le Timor oriental, un autre).

L'un des facteurs entrant en ligne de compte dans le processus de décision sur les sanctions est celui des objectifs poursuivis. A cela s'ajoute la vulnérabilité (surtout dans le cas des pays petits, enclavés, dont les frontières sont relativement peu ouvertes; ou des pays très dépendants du commerce, du tourisme ou d'apports extérieurs), car il va de soi qu'un pays qui peut assez facilement contourner les sanctions, ou s'y adapter, pourra mieux y résister. On ne peut non plus ne pas mentionner la susceptibilité du pays-cible, qui dans certains cas peut être amené à reconsidérer son comportement même si les sanctions envisagées sont faibles, en raison de son extrême sensibilité à l'opinion publique interne ou externe. La question de la réaction des élites est ici importante, notamment si celles-ci sont relativement à l'écart de la population du pays-cible. D'autre part, le pays-cible où il existe de forts liens de solidarité entre la population et ses dirigeants peut résister plus longtemps à un régime de sanctions. Il est le plus souvent difficile d'évaluer à l'avance la réaction du pays-cible à l'imposition de mesures à son encontre, tout comme sa capacité à s'y adapter. Certains pays réagiront plus négativement à l'imposition de sanctions qu'à la poursuite de

mesures diplomatiques discrètes pouvant leur permettre de «préserver les apparences».

Sur le plan politique, il faudra analyser la nature des liens qui existent déjà entre les deux, ce qui peut avoir une incidence significative sur la détermination d'un pays d'en punir un autre. Ainsi les liens de longue date entre les dirigeants, la population, le secteur des affaires et autres groupes constitués sont de nature à fournir autant de canaux par lesquels transmettre un message de désapprobation, et donc d'influencer le pays visé et l'amener à modifier son comportement de façon favorable. Leur absence, par contre, peut engendrer une réponse plus radicale, puisque moins d'éléments sont susceptibles de s'y opposer dans le pays sanctionneur, ou parce que l'on n'aura qu'une vision grossière de leur possible impact dans le pays-cible. Les intérêts communs pouvant unir certains pays militent en général contre l'imposition de sanctions entre eux, car la détérioration des rapports bilatéraux peut être perçue comme étant contraire à la poursuite du dialogue constructif visant à renforcer leurs intérêts existants. Ainsi, on a vu peu de sanctions à l'égard de la Turquie, à qui certains reprochent son comportement face à sa minorité kurde, ou encore son inflexibilité sur la question cypriste, en raison de son statut de membre de l'OTAN et de pays frontalier avec l'Irak et d'autres pays musulmans (pour ne rien dire de l'ex-Union soviétique).

Il importe d'avoir à l'esprit le désir de la plupart des pays sanctionneurs de minimiser (en présumant que le pays sanctionneur fait une étude même implicite des coûts/bénéfices de l'opération⁴⁰) les coûts et les dommages pour leur propre pays. En période économique difficile⁴¹, il est probable que se constitueront dans les pays sanctionneurs des lobbies des parties négativement affectées si les sanctions doivent être maintenues longtemps, car il y a fort à parier que le pays-cible pourra s'adapter et trouver de nouvelles sources de produits/services ou de

⁴⁰ Hufbauer, Schott et Elliott estiment que le manque de données précises rend généralement difficile l'évaluation préalable des coûts pour l'économie domestique qu'occasionne l'application de sanctions. De plus, «plusieurs coûts n'apparaissent que des années plus tard sous la forme d'opportunités perdues pour les firmes domestiques affublées de l'étiquette de fournisseurs non-fiables».

⁴¹ Toujours selon Hufbauer, Schott et Elliott, les coûts sont souvent assumés par des acteurs différents de ceux qui prennent les décisions en matière de sanctions (lire les gouvernements). «Les sanctions sont payées par les industries dont le commerce est le plus affecté. Par contraste, la plupart des autres politiques gouvernementales liées aux affaires étrangères et à la défense sont financées à même les revenus généraux du Trésor». Il peut en conséquence être tentant pour les gouvernements de considérer les sanctions commerciales comme un moyen pratique d'atteindre des objectifs politiques, à peu ou pas de frais pour leur bourse.

nouveaux marchés, ce qui occasionnera une perte, possiblement à long terme, pour les fournisseurs ou clients des pays sanctionneurs. Il faut néanmoins présumer de l'existence de lobbies au sein du pays-cible également, représentant les intérêts qui s'estiment lésés (ou qui, par contre, ont peut-être avantage à voir se maintenir les sanctions s'ils en profitent).

La coopération bilatérale ou multilatérale peut être utilisée comme moyen (ou sa suspension comme menace si nécessaire) afin de faire avancer ses arguments. Les coopérants en place, leur accès aux preneurs de décision, leur connaissance de certains dossiers sont des outils à ne pas négliger.

L'existence d'une communauté originaire du pays visé peut jouer en faveur ou en défaveur du pays en question, selon le statut qu'a cette communauté dans le pays sanctionneur, sa capacité d'influencer la politique de ses dirigeants, et le maintien de ses propres liens avec le pays d'origine. Un exemple pertinent est celui des Serbes expatriés, dont on estime les transferts vers la Serbie et le Monténégro à quelque 1 milliard \$US depuis le début de 1992. Les dirigeants des pays sanctionneurs ne peuvent manquer de les avoir à l'esprit.

6. Concernant le pays sanctionneur face au pays-cible

Tout comme les pays-cibles, les pays sanctionneurs diffèrent entre eux, et peuvent avoir différentes raisons d'appliquer des mesures envers certains pays.

La question des coûts est cruciale, car il est impossible d'avoir une situation où chaque pays sanctionneur aura à assumer le même fardeau économique, commercial ou financier face au pays-cible. Or, et hormis les cas où il existe une obligation en vertu du droit international (par exemple lorsque le Conseil de Sécurité décrète l'obligation d'adopter des mesures), les pays désirant piloter un projet de sanctions envers un pays-cible auront à assumer le fardeau de la preuve, i.e. de démontrer que le comportement reproché est suffisamment grave pour mériter la punition, et d'autre part d'identifier les mesures susceptibles d'envoyer un message suffisamment fort et clair, qui puissent être partagées par autant de pays que possible, sans trop nuire à l'activité économique générale. Le problème des exemptions se posera tôt ou tard, car certains pays auront inévitablement des intérêts à protéger, une période économique difficile à traverser ou encore invoqueront la nécessité pour eux de ne pas s'aliéner le pays-cible plus qu'il ne faut pour des raisons stratégiques, commerciales, politiques ou autres.

Doxey cite des cas où même au sein de l'OTAN ou des Nations-Unies, où

pourtant règnait un certain consensus sur les grands principes ou sur les grandes politiques, on a éprouvé de grandes difficultés à faire approuver des mesures contre des pays-cibles, en raison précisément des dissensions entre les pays-membres. Les difficultés auxquelles ont fait face les Américains lorsqu'ils ont tenté de convaincre les autres pays membres de l'OTAN de bannir les ventes de matériel pétrolier à l'URSS au début des années 1980 (à cause des événements en Pologne et en Afghanistan) illustrent ce problème.

Or, il n'est pas dit que dans tous les cas l'harmonie existe à l'avance entre les pays qui envisagent des sanctions. L'analyse coût-bénéfice à laquelle se prêteront les pays produira des résultats différents «selon que la motivation principale des sanctions est de satisfaire les pressions de groupes domestiques, plutôt que d'affaiblir un adversaire, défendre une norme internationale ou d'indiquer l'adhérence à une position particulière». Il est également possible de sous-estimer la capacité de résistance du pays-cible, ou encore la présence de dissension au sein du groupe de pays sanctionneurs, ce qui risque d'affaiblir à long terme certaines organisations.

Le danger de se «tirer dans le pied» est donc toujours présent et il importe d'en tenir compte. En cas de doute, il peut s'avérer préférable de s'en tenir à des mesures plus symboliques, moins susceptibles d'engendrer à long terme des problèmes entre des alliés de longue date.

La question de l'envergure des sanctions est importante, en raison de la difficulté générale d'obtenir l'assentiment d'un grand nombre de nations à certaines actions jugées nécessaires.

Mis à part l'ONU, à laquelle appartiennent désormais pratiquement tous les pays, il n'existe guère d'organisations pouvant décider et appliquer efficacement des mesures de représailles envers un pays-cible. Et il importe de mettre tout de suite une parenthèse à cette capacité de l'ONU, en raison précisément de l'absence de mécanisme de coercition à sa disposition qui pourrait forcer les états désirant prendre leurs distances par rapport à certaines décisions du Conseil de Sécurité ou certaines recommandations de l'Assemblée générale, à les appliquer. Il n'y guère de pénalités pour non-participation, ce qui nuit certainement à l'efficacité des sanctions.

Les sanctions adoptées par des organismes régionaux, quant à elles, sont encore moins en mesure de produire des résultats probants. On n'a qu'à penser à l'embargo contre Cuba, imposé par les Etats-Unis dans les années 1960, avec l'assentiment de l'Organisation des Etats américains; aux mesures de représailles

envers certains pays socialistes (Yougoslavie en 1948, Albanie) par l'Union soviétique; ou enfin à l'inefficacité évidente des mesures envers l'Afrique du sud tant qu'elles l'étaient seulement par l'Organisation de l'Unité africaine.

Enfin, le contrôle de la mise en oeuvre des sanctions par les organisations qui les recommandent ou les décrètent demeure problématique, malgré les tentatives de les améliorer.⁴² Ainsi, il n'existe généralement pas de structure veillant en permanence au respect des mesures que les pays-membres doivent appliquer, et étant donnée l'absence de pouvoir d'exécution des instances internationales, il s'ensuit des problèmes sérieux de suivi. Bien que les Nations-Unies aient mis sur pied par le passé des comités ad hoc chargés de superviser l'exécution des mesures décrétées face à la Rhodésie ou à l'Afrique du sud, ces comités étaient sans pouvoir véritable de contrôle face aux états, et leur principal outil, mis à part des questionnaires occasionnels envoyés aux états (lesquels n'étaient pas dans l'obligation d'y répondre), se révélait être en fin de compte la publicité dont ils pouvaient parfois entourer leurs réunions ou la publication de leurs rapports.

V CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Jusqu'ici, le Canada a appuyé l'imposition de sanctions économiques ou autres, en réaction à des événements politiques internationaux, surtout dans le contexte d'un large consensus international. Les principales raisons sont l'importance économique limitée de notre pays, qui est peu susceptible de produire un impact suffisant en agissant unilatéralement; que les sanctions économiques et autres ne devraient pas être considérées comme un instrument diplomatique ordinaire, à utiliser à la légère; et le souci d'éviter de nuire aux nombreux efforts de promotion commerciale de nos gens d'affaires, afin de ne pas placer ces derniers en désavantage face à certains de leurs concurrents.

Les circonstances suscitant le recours à la Loi sur les Mesures économiques spéciales sont les suivantes:

- rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationale susceptible

⁴² Il est pertinent de noter ici les efforts déployés par certains pays afin de renforcer la surveillance douanière aux frontières de la Serbie et du Monténégro. On mentionnera aussi ceux dont font preuve les membres de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), afin de nommer un coordonnateur central pouvant mieux gérer les mesures déjà en vigueur ou à être adoptées face à ces deux républiques de l'ancienne Yougoslavie.

d'entraîner ou ayant entraîné une grave crise internationale;

- lorsqu'une organisation internationale ou une association d'états dont le Canada est membre, décide, recommande ou passe une résolution appelant à des sanctions dans un contexte de crise internationale grave.

D'autre part, notre appartenance aux Nations-Unies nous oblige à appliquer fidèlement toute décision du Conseil de Sécurité lorsque ce dernier juge bon d'ordonner l'adoption de mesures envers certains pays.

En dépit des pressions qui peuvent être exercées afin que l'on adopte des mesures envers certains pays, il faut toujours faire au préalable une estimation des coûts que l'on aura à encourir si l'on procède. On ne saurait trop insister sur la nécessité de consulter tous les intervenants intéressés, et au premier rang le secteur privé⁴³, lorsque les sanctions envisagées sont susceptibles de nuire à leurs intérêts. Ceci peut permettre d'éviter les retombées trop négatives envers notre économie; contre les populations civiles innocentes du pays-cible; envers les pays voisins tributaires en grande partie de leurs liens avec le pays-cible (dans certains cas, ces liens ne peuvent facilement être relâchés ou modifiés substantiellement, en raison de l'enclavement de ces pays); ou finalement en raison des conséquences potentiellement néfastes que pourraient avoir des représailles ayant des répercussions sur le système financier international (quand on connaît la fragilité des banques ou la facilité avec laquelle les rumeurs peuvent affecter les marchés financiers).

Grands principes à considérer

Certains grands principes sont à considérer avant d'appliquer des sanctions:

- dans la mesure où le Canada a un poids limité sur la scène internationale, il se doit d'éviter l'unilatéralisme;
- Le consensus international doit être le plus large possible parmi les pays partageant les mêmes idées. Ceci présuppose que les pays s'entendent généralement plus facilement et plus rapidement sur des sanctions relativement bénignes, d'où l'attrait que représente le «plus

⁴³ En précisant au départ que la décision d'adopter des sanctions est prise et irrévocable, il demeure possible de discuter sur les modalités d'application, l'intensité et le choix parmi les options possibles.

petit commun dénominateur»;

- le fardeau des sanctions devra être partagé équitablement, afin d'éviter de défavoriser nos entreprises;
- les instruments retenus en guise de mesures de représailles doivent être appropriés compte tenu du type de faute reprochée et des objectifs poursuivis.
- il est généralement plus facile d'appliquer les sanctions que de les lever. Le moment n'est jamais parfait, car le pays visé fait rarement exactement ce que l'on voudrait qu'il fasse. Au moment de l'imposition de sanctions, il faudrait déjà décider (sans nécessairement l'annoncer publiquement) quand et comment on les lèvera, car on s'expose autrement à faire face à des pressions énormes pour les maintenir.
- il importe de toujours considérer la dynamique interne et externe du pays visé, qui dictera souvent les mesures les plus appropriées dans les circonstances;
- on ne peut ignorer que dans certaines circonstances, les mesures prises envers certains pays peuvent servir d'exemple à d'autres que les circonstances nous empêchent de sanctionner immédiatement, mais dont on s'attend à ce qu'ils «retiennent la leçon»;
- en général, il est peu probable que les sanctions seules suffisent pour atteindre les objectifs poursuivis.

Nous avons vu dans ce document que tous les problèmes occasionnés par les pays qui ont un comportement inadmissible aux yeux de la communauté internationale ne peuvent pas nécessairement être résolus par la voie des sanctions, quoique cette solution soit parfois valable⁴⁴. Il importe donc de

⁴⁴ Hufbauer, Schott et Elliott déduisent d'ailleurs de leur étude sur le sujet des sanctions que celles-ci constituent un instrument de politique de moins en moins efficace, dans la mesure où il existe de plus en plus de moyens d'y circonvenir. Les cibles potentielles tendent à la longue à développer une certaine «immunité» à leur égard, parfois parce qu'ils apprennent à réduire tôt leur dépendance envers les pays sanctionneurs (et les USA se sont révélés parmi les plus grands utilisateurs de ces mesures depuis une génération), souvent parce qu'il existe davantage de pays prêts à se substituer aux pays sanctionneurs afin d'accéder à de nouveaux marchés ou à de nouvelles sources d'approvisionnements. Ils n'excluent toutefois pas leur utilité face aux pays-cibles petits, faibles ou vulnérables à la pression internationale.

travailler à mieux définir les circonstances propices à leur application, et d'avoir à l'esprit certains grands principes.

Il est bon de se souvenir que l'ONU, si elle peut en général servir de caution morale à un régime de sanctions, souffre en raison de son incapacité au chapitre du contrôle et de l'autorité⁴⁵ (mise en oeuvre des sanctions). Par certaines observations retenues depuis une génération, on peut alléguer que des progrès ont été réalisés en ce qui touche les droits de la personne. Par contre, tous les cas où des pays étaient coupables de violations de ces droits n'ont pas été rapportés, ou s'ils l'ont été, ils n'ont pas toujours donné lieu à des condamnations formelles ou à l'appel à des sanctions de la part du Conseil de Sécurité (on n'a qu'à penser à l'Ouganda sous Idi Amine, au Salvador ou au Nicaragua, ou à certains pays arabes temporairement alliés à l'un ou l'autre des blocs à l'époque de la rivalité Est-Ouest).

D'autre part, le statut du pays coupable d'un comportement inacceptable est souvent plus important que la faute qu'on lui reproche. Ainsi, un pays disposant d'un droit de veto au Conseil de Sécurité (la Chine par exemple) s'en tirera généralement mieux qu'un autre, et ce même s'il se rend coupable du même genre de politique hors-norme qu'on reprochera vivement à un autre pays moins important. Les considérations politiques internationales militent souvent en faveur d'une inaction relative. Par contre, dans des organisations régionales dominées par une superpuissance, on adoptera plus souvent un régime de sanctions (à la demande de cette puissance) sans trop de contestation sur la pertinence des mesures ou des objectifs (par exemple l'embargo de l'OEA envers Cuba; les représailles des pays de l'Est envers les pays dissidents dans les années 1950 et 1960). Plusieurs sanctions ont été adoptées hors des grands ensembles organisés, sur une base ad hoc. Ceci implique qu'il est de plus en plus difficile de dire à l'avance si tel ou tel comportement est susceptible d'impliquer des mesures envers le pays qui l'adopte, ou encore si les pays sont moralement ou politiquement engagés à adopter des sanctions envers le moindre contrevenant.

Toute évaluation de l'efficacité des sanctions doit être liée à leurs objectifs, qu'ils soient publics ou pas. Si l'objectif principal est de «donner le change» sans

⁴⁵ Ce document ne touche pas la question des pays tirant avantage aux dépens des pays sanctionneurs, parce que non obligés par la communauté internationale (à l'instar des membres de la Communauté européenne dans le cas de Haïti); non plus que ceux qui sont obligés, par leurs engagements antérieurs à certains organismes (dont l'ONU), d'appliquer un régime de sanctions, mais qui violent ce régime impunément. C'est le problème des resquilleurs (ou «free-riders»), qui a toujours existé, et qui ne peut vraisemblablement être résolu que par la voie multilatérale, au moyen d'accords internationaux, voire par la mise sur pied de mécanismes de contrôle effectifs par une organisation internationale.

illusion de pouvoir modifier le comportement du pays visé, et qu'on n'applique les sanctions qu'afin de se montrer solidaire avec d'autres pays, ou afin de satisfaire les demandes d'une partie de son opinion publique, on aura satisfait cet objectif simplement par l'adoption de diverses mesures, peu importe qu'elles soient efficaces et affectent réellement le pays-cible.

L'argument favori de bien des diplomates et de bien des politiciens, qui est de travailler en sourdine à convaincre les pays récalcitrants de modifier leur comportement, a du mérite si on considère que certains dirigeants sont trop faibles pour pouvoir donner l'impression qu'ils cèdent (et donc qu'ils «perdent la face») aux pressions exercées par les pays sanctionneurs. Or, les comportements qu'on peut leur reprocher ne sont pas toujours absolument inqualifiables, et certains peuvent avoir des raisons domestiques pour adopter temporairement des politiques contraires à celles internationalement reconnues comme acceptables (l'exemple du président Fujimori du Pérou, pays affecté par la guérilla et la traite des stupéfiants, qui a suspendu son Congrès pourtant démocratiquement élu au soulagement apparent de la majorité de sa population, peut servir à illustrer cet argument).

Bien que les pays sous sanctions adoptent généralement des comportements plus rigides avant de céder, on ne peut exclure la possibilité que des sanctions, une fois appliquées, n'engendrent une rigidité trop grande chez le pays-cible, rendant ainsi plus difficile la résolution du problème que l'on souhaite voir disparaître. Les signaux peuvent parfois être mal interprétés, notamment lorsque les pays sanctionneurs sont nombreux et que les pressions en faveur des sanctions proviennent de multiples milieux auxquels on présente (ou desquels émanent) des messages différents et parfois contradictoires. Il arrive aussi qu'on ne puisse «corriger le tir» une fois les sanctions en place, et donc pas revenir en arrière facilement.

Dans l'ensemble, et les exceptions sont évidemment possibles, on peut dire qu'il importe de causer plus de tort au pays-cible qu'aux pays sanctionneurs⁴⁶, à moins que des arguments particuliers militent contre cette position. L'aspect coût/bénéfice doit donc être analysé a priori, dans la mesure du possible.

Il importe également d'éviter «de couler dans le béton» le comportement du

⁴⁶ On doit ici distinguer les torts causés par les sanctions de leur succès à atteindre l'objectif fixé. Le rapport du U.S.G.A.O. «Economic Sanctions: Effectiveness as Tools of Foreign Policy» note d'ailleurs dans ses conclusions que «l'envergure des dommages économiques encourus par le pays-cible ne détermine pas souvent le succès des sanctions; la menace de dommages résultant de sanctions additionnelles est souvent plus efficace».

pays-cible alors que l'on cherche simplement à le modifier, en s'assurant que les signaux soient les bons. En ce sens, des mesures modérées, susceptibles d'être rendues plus mordantes, mais laissant une certaine flexibilité au pays-cible, sont généralement préférables, et on peut envisager en fait un système de sanctions visant à encourager le pays-cible à améliorer son comportement par la levée progressive et graduelle des mesures à son égard s'il va dans le bon sens.

Les sanctions demeurent des outils controversés, et le seront probablement toujours, étant donné le grand nombre d'éléments à considérer lorsqu'on y a recours. Le recours plus fréquent aux Nations-Unies, depuis trois ans, est encourageant, mais il ne faut pas se dissimuler les difficultés inhérentes à cette organisation, notamment les nombreuses divisions qui la caractérisent (nord/sud, pays musulmans, écarts régionaux...). La nécessité d'une certaine cohérence⁴⁷ en la matière doit donc être privilégiée, si l'on veut donner plus de crédibilité au processus.

On ne peut écarter au départ les efforts politiques et diplomatiques à déployer afin de tenter de résoudre les cas-problèmes avant qu'ils ne dégénèrent et ne nécessitent le recours aux sanctions. Il importe donc de persévérer afin de se doter d'institutions favorisant le dialogue et visant la résolution de problèmes par des moyens pacifiques.

⁴⁷ «A faute semblable, châtement similaire» pourrait être un principe servant à guider nos actions, quoiqu'il faille reconnaître la nécessité de tenir comme toujours compte de l'ensemble de nos relations avec un pays visé.

ANNEXE 1

Quelques cas précis sanctions impliquant le Canada:

Depuis la fin des années 1960, le Canada a imposé des sanctions économiques complètes ou quasi-complètes à au moins 5 reprises, contre la Rhodésie (1968), l'Afrique du Sud (1986), l'Irak (1990), Haïti (1991) et la Yougoslavie (1991). On a également appliqué ou prévu d'appliquer des sanctions limitées contre l'Iran (1980), l'URSS (1980), la Pologne (1982), l'Argentine (1982), et la Libye (1982). De plus, il existe un certain nombre de cas où les programmes d'aide bilatérale ont été suspendus, voire coupés, en raison de violations des droits de la personne.

A. Suite à l'imposition de sanctions par le Conseil de Sécurité des Nations-Unies:

- Rhodésie: contrôle du commerce selon la LLEI, avec des exceptions concernant les aliments, médicaments et autres produits humanitaires; puis embargo général en vertu des règlements des Nations-Unies sur la Rhodésie;
- Afrique du Sud: La LLEI a été utilisée pour restreindre les livraisons d'armes en 1977, suite à l'imposition de sanctions par le Conseil de Sécurité des Nations-Unies.(voir ci-dessous pour plus de détails);
- Irak: embargo général (en vertu de la LNU), quoique des clauses excluaient les aliments des mesures;(voir ci-dessous pour quelques détails);
- Yougoslavie: embargo général sur les marchandises en provenance de et destinées à la Yougoslavie, sauf pour les médicaments et les produits alimentaires. De plus, une série de mesures financières, économiques, diplomatiques et autres touchent ce pays (voir ci-dessous pour les détails).
- Libye: Le Canada a annoncé, en avril 1992, des mesures en réponse à l'obligation imposée par le Conseil de Sécurité des Nations-Unies, qui demandait aux pays membres de limiter l'assistance au secteur aéronautique et un embargo sur les armes et le matériel connexe; (voir ci-dessous);

- Somalie: le Conseil de Sécurité a imposé, en janvier 1992, un embargo total (que le Canada applique) sur les armes et les équipements militaires destinés à la Somalie, afin de contribuer ainsi au rétablissement de la paix et de la sécurité dans le pays;

B. Lorsque l'Organisation des Etats Américains a recommandé la suspension des liens économiques, financiers et commerciaux avec Haïti (voir ci-dessous), et de geler les avoirs de l'état haïtien.

C. Parmi les cas où l'aide au développement a été revue, suspendue ou coupée par mesure de représailles, on peut citer l'Afghanistan (1979), Cuba, Fidji (1987), le Guatemala (où l'aide est acheminée sous le couvert des ONG ou des agences multilatérales), El Salvador (idem), Haïti (pour l'assistance bilatérale de gouvernement à gouvernement), l'Indonésie (sur la question de Timor, qui a amené le gouvernement à suspendre l'approbation de nouveaux projets d'assistance depuis 1991), le Kenya (revue des programmes d'aide), Myanmar, Sri Lanka, le Zaïre (1991, suspension du programme bilatéral mais maintien d'une assistance humanitaire).

D. Autres cas et commentaires

- Contre la Pologne en 1982, le Canada a provisoirement bloqué l'octroi de nouveaux crédits, sauf pour les aliments, retardé temporairement les négociations sur le rééchelonnement de la dette polonaise, et restreint les droits d'atterrissage des lignes polonaises à 2 vols hebdomadaires.
- Contre l'Argentine (qui avait envahi les Malouines en 1982), le Canada a imposé un embargo temporaire sur les ventes d'armes, de munitions et de matériel militaire, ainsi que de tout item sur la liste des produits contrôlés destiné aux forces argentines, imposé une interdiction sous la LLEI aux importations de produits d'origine argentine, et recommandé à la SEE la suspension de tout nouveau crédit pour de nouvelles transactions avec l'Argentine. Les contrats en vigueur pour l'importation de produits argentins ont toutefois été honorés, ce qui a diminué l'impact des mesures adoptées auprès des importateurs.
- La Loi sur les Sanctions Economiques contre l'Iran, adoptée en 1980, fut en vigueur pendant un an, mais le gouvernement n'y a pas eu recours, la crise des otages s'étant terminée par leur libération.
- Dans les cas de l'Afghanistan, de l'Iran et de la Pologne, il fut un peu complexe sur le plan légal d'appliquer les sanctions en l'absence de mesures

contraignantes du Conseil de Sécurité, car ceci empêchait le recours à la LNU. Il fallait donc conclure une entente bilatérale ou multilatérale avec d'autres pays afin de permettre le recours à la législation alors en vigueur.

- En ce qui concerne les sanctions à l'égard de l'Argentine, la Libye et l'Afrique du Sud, le Canada a permis aux importateurs et exportateurs touchés d'exécuter les contrats conclus avant la date d'entrée en vigueur des restrictions à l'exportation. L'Irak présentait un problème d'un autre ordre étant données la gravité et l'extrême urgence de la crise, et on n'a pas permis le maintien des relations contractuelles existantes. On n'a prévu aucun mécanisme pour recevoir les demandes de compensation.

- Libye: en représaille contre l'appui libyen au terrorisme, le Canada a adopté diverses mesures depuis 1982, lesquelles furent renforcées en 1984, 1986 et 1992. Le Canada a ainsi cessé d'appuyer financièrement les firmes canadiennes actives en Libye; cessé d'assurer via la Société pour l'Expansion des Exportations les nouvelles activités des firmes canadiennes dans ce pays; et interdit d'exporter (en refusant les licences d'exportation devenues nécessaires du fait de l'inclusion de la Libye sur la Liste des Pays visés) des biens militaires et stratégiques (tels les avions civils) ainsi que de l'équipement pétrolier contenant de la «technologie occidentale exclusive». Aucune compensation n'a été prévue. Les contrats existant à l'époque pour les équipements pétroliers ont, semble-t-il, été honorés.

Dans la mesure où notre pays n'est pas relié directement à la Libye, et où il n'y a guère de trafic aérien même par voie indirecte (l'essentiel du mouvement des voyageurs étant probablement constitué d'étudiants libyens en résidence au Canada et de travailleurs canadiens et leurs personnes à charge, au nombre d'environ 2500, installés temporairement en Libye où ils sont surtout impliqués dans le secteur pétrolier), l'impact est négligeable. Ces voyageurs peuvent toujours voyager vers et de la Libye via Malte ou la Tunisie voisine. Il n'y a d'autre part guère d'avions fabriqués au Canada en Libye, et au demeurant, le service technique de ceux-ci pourrait toujours être effectué plus tard, en présumant que les autres pays ayant fourni des avions au marché libyen respectent eux aussi l'embargo.

- Afrique du Sud: Au fil des ans, le Canada a adopté diverses mesures pour signifier son opposition à l'apartheid et pour faire pression sur le gouvernement sud-africain afin qu'il désavoue cette politique et qu'il négocie avec les leaders noirs en vue de l'établissement d'un régime non racial et démocratique. Depuis 1985, plusieurs mesures ont été mises en place dans ce but. On note l'embargo de l'ONU sur les exportations d'armes et de technologie sensible; sur les

importations d'armes (politique volontaire de l'ONU); l'abrogation de l'accord bilatéral de double imposition; la fin à l'appui financier officiel aux exportations canadiennes; la limitation des contacts sportifs; l'interdiction de la vente de pièces d'or sud-africaines au Canada; le contrôle rigoureux des contacts officiels avec les représentants du gouvernement sud-africain; l'interdiction de nouveaux prêts bancaires et de la vente de pétrole; l'embargo sur le transport aérien direct, puis l'interdiction de toute liaison aérienne; la création d'un fonds spécial visant à aider les détenus politiques sud-africains; la création d'un comité des Sages au sein du Commonwealth, visant à suggérer des moyens possibles afin de lutter contre l'apartheid; le renforcement des liens avec les milieux syndicaux sud-africains; l'interdiction de la promotion touristique sud-africaine au Canada; la révocation des accréditations de certains attachés sud-africains alors basés à Washington; l'interdiction de nouveaux investissements canadiens en Afrique du Sud, de même que sur les importations de produits agricoles, de charbon, d'uranium, de fer et d'acier provenant d'Afrique du Sud; la suppression partielle de services consulaires offerts en Afrique du Sud; la création d'un comité des ministres des Affaires étrangères (CMAE) du Commonwealth sur l'Afrique australe; les programmes de bourses et d'enseignement destinés à des étudiants sud-africains; le renforcement de la coopération internationale et l'appel à une collaboration et à un contrôle accrûs afin de renforcer l'impact des sanctions. En mai 89, l'Afrique du Sud a été placée sur la Liste des Pays visés, en vertu de la LLEI, dans l'intention de restreindre les exportations de produits pouvant être utiles au maintien du régime d'apartheid.

En février 1991, le CMAE décide de lier l'assouplissement des sanctions à l'adoption de mesures réelles de démantèlement de l'apartheid. Ainsi, les sanctions limitant les contacts dits «personnels» sont progressivement levées étant donné les progrès enregistrés du côté des prisonniers politiques, du retour des exilés et de l'abrogation des lois sur l'apartheid. Les sanctions de nature commerciale et économique demeurent toutefois en place tant que les différents acteurs ne se seront pas mis d'accord entre eux sur des mécanismes de transition devant permettre les négociations politiques. Les sanctions financières demeureront tant qu'on ne se sera pas entendu sur le texte d'une nouvelle constitution démocratique. Enfin, l'embargo sur les armes ne sera levé que lorsqu'on sera assuré de la stabilité du nouveau régime post-apartheid.

On a permis aux exportateurs ayant des contrats en vigueur de les honorer en émettant des licences d'exportation. Aucune mesure n'a été prévue pour la compensation des parties négativement affectées au Canada ou à l'étranger. Il importe de noter le rôle de leader au sein du Commonwealth qu'a joué le Canada en ce qui concerne les sanctions à l'égard de l'Afrique du sud. L'influence qu'a

eue le Canada a d'ailleurs constitué un des succès de la politique étrangère canadienne, qui s'est démarquée sensiblement de celles poursuivies par les Etats-Unis et par la Grande-Bretagne qui étaient moins convaincus de la pertinence d'adopter des régimes de sanctions.

- Yougoslavie II: Le but visé pour le Canada, en se joignant aux sanctions de la CEE, était initialement de faire une déclaration politique afin d'amener les parties à reconsidérer leurs positions. Le Canada a graduellement opté, en 1991 et 1992, pour les mesures suivantes:
 - appui aux mesures et sanctions de la CEE;
 - radiation de la Yougoslavie de la liste des pays bénéficiant du Tarif de Préférence général, et son inscription sur la Liste des Pays visés, ce qui oblige tout exportateur canadien à obtenir au préalable une licence à l'exportation;
 - suspension de la promotion commerciale et de tout soutien commercial (rejet de toute assistance sous le Programme de Développement des Marchés d'Exportation ou le programme Renaissance Europe de l'Est, pour la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro));
 - prestation de secours d'urgence aux populations affectées;
 - demande de convocation du Conseil de Sécurité de l'ONU afin d'imposer des sanctions économiques, commerciales et pétrolières envers Belgrade;
 - suspension des droits de la ligne aérienne yougoslave JAT d'atterrir au Canada;
 - rappel de l'ambassadeur aux fins de consultation;
 - réduction du nombre des accréditations des diplomates yougoslaves au Canada;
 - suite à l'adoption de la résolution 757 du Conseil de Sécurité des NU: embargo complet sur les exportations ou importations avec la Yougoslavie (Serbie et Monténégro), sauf pour les fournitures médicales et produits alimentaires;

- recensement des fonds et ressources financières ou économiques de la RFY (Serbie et Monténégro) au Canada, pour en interdire l'accès à ce gouvernement;
- sanctions additionnelles dans les domaines des sports, de la culture, de la science et de la technologie.

Pour le Canada, l'effet des sanctions a été relativement minime, encore que certains exportateurs et importateurs soient touchés davantage que d'autres. Le niveau de notre commerce avec l'ancienne Yougoslavie (ventes de \$45 millions et achats de \$71 millions en 1991, en chute de 22% et de 23 % respectivement sur 1990) était modeste, et il est probable que presque toutes les importations provenant de cette région aient pu être remplacées sans trop de difficultés ni de coûts supplémentaires. Il est intéressant de noter que nos exportations avaient déjà décliné vers la fin des années 1980, chutant de presque la moitié par rapport au début de la décennie, alors que nos importations avaient presque doublé en moyenne, passant à \$74 millions annuellement à la fin des années 1980, ce qui reflétait probablement les difficultés économiques auxquelles faisait face l'ancienne Yougoslavie, confrontée avec la nécessité de faire le service d'une dette extérieure très grande. D'autre part, étant données les difficultés économiques supplémentaires causées par la guerre et la situation politique délicate de ces républiques, il est à prévoir que notre niveau de commerce aurait chuté de toute façon. Il est donc malaisé d'essayer de comptabiliser l'effet négatif sur notre économie résultant des sanctions. Les engagements de la SEE étaient également modestes, à un peu plus de \$100 millions, de même que le montant d'assurances susceptibles d'être versées par la société (moins de \$10 millions), sans compter que ces montants pourraient fort bien être remboursés plus tard, lorsque la paix sera rétablie. Les opportunités perdues sont plus difficiles à évaluer, et ne constituent pas des pertes au même titre que des contrats fermes déjà signés. Il n'y avait pas de programme d'aide bilatérale. La Yougoslavie n'est ni source significative, ni preneur important de technologie canadienne. En résumé, des pertes minimales, et donc acceptables, peu susceptibles d'amener le Canada à modifier sa politique face au régime de sanctions en place.

- Irak: Le cas irakien est un «beau cas» de sanctions, car il s'est déclenché rapidement et massivement. L'offense reprochée a vite fait la quasi-unanimité parmi les pays membres de l'ONU, et elle est survenue à un moment des plus opportuns, à une époque de lune de miel entre l'URSS et les USA. Sur décision du Conseil de Sécurité, les pays membres ont graduellement mis en place une série de mesures destinées à isoler l'Irak, à l'empêcher de renforcer son potentiel militaire, tout en montant en parallèle des préparatifs militaires visant à libérer le Koweït par

la force si nécessaire. Ainsi, le Canada a, dès le début, interrompu son commerce avec l'Irak et le Koweït occupé, gelé les actifs de ces deux gouvernements au Canada, mis fin aux arrangements spéciaux conclus avec l'Irak pour la promotion des affaires ainsi qu'à d'autres échanges. Pourtant, et comme le disait le SEAE début-décembre 1990⁴⁸, les sanctions, somme toute, sont nécessaires mais non-suffisantes pour satisfaire nos objectifs déclarés: le retrait irakien du Koweït et la restauration de sa souveraineté et de son gouvernement légitime. Il fallut en fin de compte avoir recours à une force militaire substantielle (à laquelle le Canada a d'ailleurs participé), et il faut malheureusement admettre, 2 ans après la fin des hostilités militaires, que la tension persiste dans la région.

- Contre l'URSS en 1980, le Canada n'a pas interrompu les livraisons de céréales sous les engagements contractuels existant à l'époque, afin de ne pas violer l'accord commercial bilatéral de 1956 avec ce pays. A plusieurs reprises, nous avons cependant restreint ou bloqué les lignes de crédit pour l'URSS, annulé les échanges culturels et scientifiques, et annulé ou remis les visites ministérielles ou de hauts fonctionnaires. Nous avons également prié le comité olympique canadien de s'abstenir de participer aux Jeux olympiques de Moscou en 1980, ce à quoi le Comité a accédé.

- Le niveau de notre commerce avec Haïti était très faible (exportations de \$15 millions, importations de \$11 millions en 1991), et ce commerce déjà minime a chuté considérablement, et serait presque nul si ce n'était les dons en nourriture et le matériel humanitaire. Le nombre de touristes canadiens à destination d'Haïti avait chuté depuis les événements entourant la chute du président Duvalier, et n'a pas repris. Nous n'émettons que de rares visas mais les programmes d'immigration continuent de fonctionner pour des raisons humanitaires. Les personnes ayant des liens connus avec le nouveau régime se voient refuser le visa. Les investissements canadiens en Haïti sont négligeables. Les sanctions n'ont donc guère causé de dommages à notre économie. On peut arguer que le retrait de l'assistance canadienne, toute limitée qu'elle ait été, a causé certains problèmes additionnels à la population, encore que ces préjudices aient été partiellement compensés par le maintien, voire le renforcement, de notre assistance via les organisations non-gouvernementales ou multilatérales.

- La Chine a vu nombre de pays, dont le Canada, réagir énergiquement suite aux événements de la place Tian-An-Men, en 1989. Bien que nous ayons pris soin

⁴⁸ «Discours du très Honorable Joe Clark, Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, sur l'Effet des Sanctions contre l'Irak, devant le Comité de la Chambre des Communes sur les Affaires extérieures et le Commerce extérieur», (90-73), Ottawa, 10 décembre 1990.

de ne pas qualifier les mesures adoptées de sanctions, les Chinois les ont appelées ainsi. Lors d'un discours prononcé fin-juin 1989, le ministre Joe Clark nomma trois grands critères devant servir à guider les actions du gouvernement canadien face à la Chine. Bien que le financement commercial de la SEE ait continué d'être disponible, les ventes d'équipements destinées aux autorités responsables de la sécurité et de la propagande n'étaient pas admissibles. Les visites de haut niveau entre les gouvernements étaient restreintes. La Chine ne devait pas être isolée du reste du monde. Le Canada a généralement appuyé, au sein du G-7 notamment, une politique plus restrictive lors du processus d'approbation de financements pour des projets par les institutions financières internationales, afin d'envoyer ainsi un message à Beijing, mais nous avons maintenu le financement concessionnel disponible pour les projets éligibles.

L'impact économique sur le Canada est jugé modeste, fort peu de projets ou d'opportunités réelles ayant existé dans les secteurs de la sécurité ou de la propagande. L'adoption de principes liant l'assistance canadienne au «bon gouvernement» peut avoir eu une influence sur le type d'assistance offerte à la Chine. Cette assistance est d'ailleurs de plus en plus orientée vers le développement des ressources humaines ainsi qu'aux réformes économiques de base, et tend à minimiser les contacts directs de gouvernement à gouvernement.

- Au milieu des années 1970, l'Inde, qui avait bénéficié d'une assistance technique canadienne dans le domaine de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, a fait exploser un engin atomique. En conséquence, le Canada a interrompu son programme de coopération dans ce domaine avec ce pays. Le Pakistan, adversaire traditionnel de l'Inde, et dont les ambitions nucléaires sont connues, n'a pas de son côté fait exploser de bombe, mais ne voulait pas fournir les assurances qu'il satisferait aux exigences canadiennes relatives à la non-prolifération. Ses tentatives afin de se procurer la technologie nucléaire étant connues, elles ont poussé le Canada à limiter d'abord en 1974, puis à interdire en 1976 toute assistance dans ce secteur avec le Pakistan. Westinghouse Canada a été l'une des firmes les plus directement concernées, étant donné que cette compagnie avait construit une unité de fabrication de combustible nucléaire CANDU pour le Pakistan. Ceci ne semble toutefois pas avoir empêché totalement le Pakistan de progresser vers l'acquisition éventuelle de la technologie atomique.

- L'Indonésie, par sa politique de répression des droits de la personne au Timor oriental (plusieurs pays contestent incidemment le droit de l'Indonésie d'y imposer sa souveraineté), constitue un cas particulier, en ce sens que malgré de nombreuses critiques de la part des nations occidentales (surtout), aucun régime de sanctions n'a été officiellement adopté, même si plusieurs pays ont suspendu leurs

programmes d'assistance, non-renouvé certains projets, ou encore restreint leurs exportations de matériel militaire ou de sécurité. Le Canada a néanmoins été l'un des plus vigoureux pourfendeurs de la politique indonésienne, critiquant ce pays plus sévèrement que la plupart des autres nations, et encourageant par le fait même les reproches des autorités indonésiennes. Certaines firmes canadiennes ont déjà signalé au gouvernement qu'elles estiment avoir été lésées en partie en raison de la politique canadienne. Elles ne peuvent toutefois pas en apporter la preuve, bien qu'elles prétendent que certains fonctionnaires indonésiens leur aient confié privément ce qu'elles avancent. Certains estiment notamment avoir souffert dans des pays tiers d'avoir vu leur réputation de «fournisseur fiable» négativement affectée par les protestations canadiennes.

ANNEXE II

L'ÉPINEUSE QUESTION DE LA COMPENSATION

Il n'existe malheureusement pas de pratiques uniformes et de lignes directrices claires concernant la question de la compensation.

L'épineuse question de savoir qui doit assumer le fardeau du coût des sanctions lorsqu'elles sont appliquées se pose. La question des droits constitutionnels relatifs à la propriété n'a pas été réglée, mais il appert que la Charte canadienne des droits et libertés ne protège pas les droits de propriété. Or le gouvernement est habilité à adopter des lois lui permettant d'imposer des sanctions économiques...sur la base de ses compétences législatives relatives au commerce extérieur, aux banques, à la navigation, à l'aéronautique, à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement. La Déclaration canadienne des Droits, elle, reconnaît le droit de l'individu à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi. La cour reconnaîtrait-elle le droit à une compensation en vertu de la Déclaration canadienne des droits? Cette question viendra tôt ou tard sur le tapis.

Les droits acquis peuvent être touchés par l'application de sanctions économiques. Il est parfois possible de se protéger au moyen d'une assurance-exportation contre les risques politiques, laquelle peut être obtenue à un coût raisonnable. La Loi sur les Mesures d'Urgence prévoit l'indemnisation obligatoire des personnes ayant subi des dommages à la suite de règlements pris en vertu de la Loi. Ni la Loi sur les Licences d'Exportation et d'Importation, ni la Loi sur les Sanctions économiques contre l'Iran, ni la Loi sur les Nations-Unies n'ont de disposition pour permettre de compensations. La Loi sur les Mesures économiques spéciales, quant à elle, exclut le caractère obligatoire des compensations. Dans les cas de sanctions depuis 25 ans, seules celles contre la Rhodésie (1968) ont prévu la possibilité de compensation, et on ne semble pas avoir trouvé de preuve indiquant que des réclamations de compensation à la suite de sanctions aient été présentées au gouvernement. En 1980, le Canada s'est engagé à ne pas remplacer les exportations américaines de blé à destination de l'URSS et à s'abstenir de vendre à l'URSS une quantité de céréales supérieure aux "niveaux normaux et traditionnels". Le gouvernement s'est engagé à indemniser les producteurs canadiens de céréales des pertes de revenu qui pouvaient légitimement être attribuées aux mesures prises par le gouvernement du Canada ou par l'impact des retombées sur les tiers marchés de mesures prises par les USA. 81 millions \$ auraient été alors versés dans le cadre de divers programmes d'aide aux

producteurs de céréales et d'oléagineux pour les pertes de revenus dues à la baisse des prix résultant du détournement sur le marché mondial des céréales américaines qui auraient normalement été vendues à l'URSS.

Il semble qu'il y ait eu une certaine correspondance de la part du secteur privé dans le but d'explorer les possibilités d'obtenir un règlement quelconque suite à de présumées pertes encourues par des firmes ou par des individus à la suite de l'application de sanctions. Il semble toutefois qu'il n'y ait guère eu de demandes formelles de compensation qui aient été soumises au gouvernement dans d'autres cas. Aucun cas de compensation par le gouvernement n'a été relevé hormis celui cité ci-dessus.

Lorsqu'un pays est ajouté à la liste des Pays visés (LPV), les effets sur les exportateurs individuels ne sont pas nécessairement immédiats, car il peut s'agir d'une mesure initialement politique. Ces effets peuvent toutefois devenir comparables à ceux qui résultent de l'application des sanctions économiques, car les biens sur la LPV nécessitent une licence d'exportation. Or le SEAE a discrétion quant à la décision d'autoriser ou non une telle licence⁴⁹. Il appert toutefois que le gouvernement évite de s'engager a priori à compenser les possibles pertes résultants de l'application de la LLEI, car cette loi ne contient pas de clause relative à la compensation pour la perte de ventes résultant de l'annulation ou de la suspension de licences émises en vertu de cette même loi.

Qui devrait assumer les conséquences négatives non voulues et inévitables des sanctions économiques? On suggère le cas-par-cas. Parmi les facteurs à considérer, il faut tenir compte:

- a) du nombre et de la catégorie des personnes qui pourraient être touchées de façon négatives:
 - personnes directement visées par les sanctions (parce que se trouvant dans le pays visé ou étroitement liées à celui-ci);

⁴⁹ Bien que les licences deviennent nécessaires dès le moment où le pays est inscrit sur la LPV, il arrive que l'on accepte de modifier certaines décisions initialement négatives, afin d'éviter des pertes indues pour certains exportateurs qui avaient des contrats en vigueur au moment de l'inscription sur la LPV, et ce surtout s'il est démontré que les biens vendus ne contreviennent pas à l'esprit des sanctions.

- personnes directement touchées par les sanctions et celles qui ne le seront qu'indirectement (et qui seraient probablement exclues, sauf exceptions, de tout programme de compensation);
 - personnes dont les droits acquis sont affectés par les sanctions (exportateurs actuels) et celles dont les droits éventuels ou les possibilités peuvent être touchés (ex. exportateurs étant simplement intéressés au marché visé);
 - personnes oeuvrant dans différents secteurs de l'économie (agriculture, banques, transports...) qui seront affectées différemment. Certaines pourront vendre ailleurs leurs produits ou services; d'autres pas;
 - personnes négativement affectées qui sont résidents canadiens, citoyens canadiens ou sociétés constituées au Canada, et celles qui ne le sont pas, étant donné que la loi n'imposerait d'obligations qu'aux citoyens, résidents ou sociétés constituées du Canada.
- b) de la possibilité pour ces personnes d'éviter les pertes ou de les atténuer (par exemple au moyen d'une assurance). La Société pour l'Expansion des Exportations permet aux exportateurs de s'assurer contre les risques d'annulation de permis d'exportation et l'imposition de nouvelles restrictions à l'exportation, alors que les importateurs ne le peuvent pas. La question des pertes éventuelles de la SEE ou de tout organisme forcé de dédommager les sociétés ayant souscrit auprès d'elles une police d'assurance contre les risques politiques doit cependant être considérée dans l'évaluation de l'impact économique sur le Canada.

Il appert que le SEAE se doit de consulter les autres ministres lorsqu'il prépare ses recommandations, afin d'évaluer les conséquences économiques que l'imposition des sanctions pourrait avoir pour le Canada. Ceci n'entraîne toutefois pas, semble-t-il, l'obligation pour le gouvernement de verser une compensation, mais lui laisse la possibilité d'agir en ce sens, selon ce que lui dictent les circonstances.

Il existe en effet des arguments pour et contre le recours aux deniers publics à des fins de compensation. Il apparaît difficile, voire impossible, d'établir des critères pouvant régir de façon invariable l'octroi d'une compensation dans tous les cas de sanctions imposées par le Gouvernement canadien. Une approche flexible paraît donc souhaitable, qui n'entraînerait pas d'obligations pour le gouvernement.

mais qui lui permettrait d'examiner chaque cas de demande de compensation. Le temps manque parfois pour mener une analyse des coûts ou de la pertinence d'offrir une compensation, avant l'imposition des sanctions. Le recours à la prérogative de l'état de fournir une compensation à titre gracieux demeure probablement la meilleure formule si les personnes concernées peuvent facilement s'en prévaloir.

La LMES prévoit, sans préciser lequel, qu'un ministre peut être chargé de recevoir, d'évaluer et de faire des recommandations concernant les demandes de compensation présentées par des citoyens canadiens, des sociétés constituées au Canada et d'autres personnes au Canada qui subissent des dommages par suite de l'application des sanctions en vertu de la législation. Cette disposition ne crée pas nécessairement de droit à une indemnisation; tout paiement versé le serait vraisemblablement à titre gracieux.



**DOCUMENTS DU GROUPE DE LA
PLANIFICATION DES POLITIQUES /
POLICY PLANNING STAFF PAPERS**

Récents documents sur des questions économiques et de politique commerciale:
Recent Papers on Economic and Trade Policy Issues:

1. From a Trading Nation to a Nation of Traders: Towards a Second Century of Trade Development, by Andrew Griffith. 92/5 (March 1992)
2. World Population Growth and Population Movements: Policy Implications for Canada, by Michael Shenstone. 92/7 (April 1992)
3. Trade and the Environment: Dialogue of the Deaf or Scope for Cooperation?, by Michael Hart and Sushma Gera. 92/11 (June 1992)
4. Globalization and Public Policy in Canada: In Search of a Paradigm, by Keith H. Christie. 93/1 (January 1993) (aussi disponible en français)
5. Pour des sanctions efficaces et appropriées, par Jean Prévost. 93/4 (mars 1993)
6. Black Gold: Developments in the World Oil Market and the Implications for Canada, by Sushma Gera. 93/5 (March 1993)
7. Exports and Job Creation in Canada, by Morley Martin. 93\6 (forthcoming)
8. Globalization: The Impact of by Dennis Seebach. 93\7 (forthcoming)

DUE DATE		DATE DE RETOUR	
MAR 4 5 1993		MAR 17 1993	

