

b2767107(F)

CA1
EA534
94C04
FRE
ex.1
DOCS

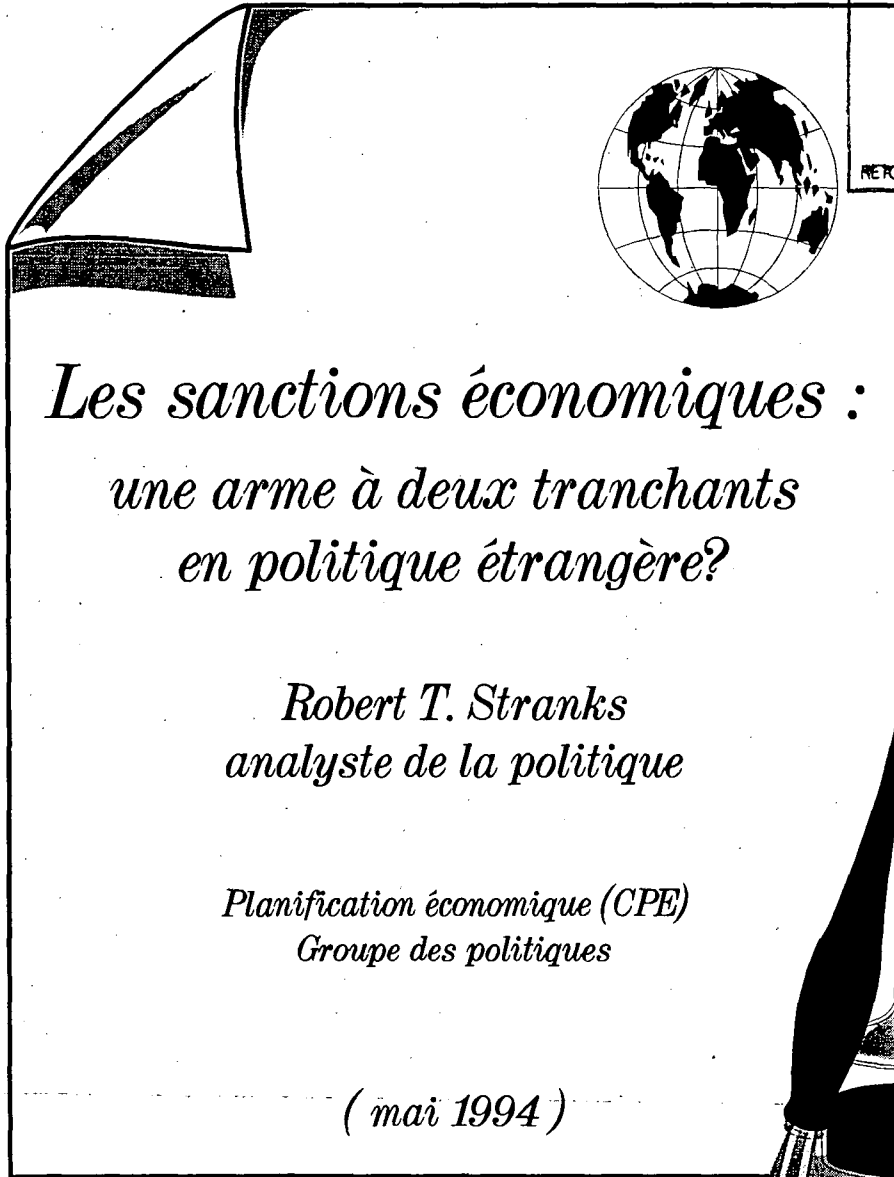
NON CLASSIFIÉ

COMPLÉMENTAIRE No. 4 du GROUPE des POLITIQUES

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

MAY 22 1996

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTRE



Les sanctions économiques : une arme à deux tranchants en politique étrangère?

*Robert T. Stranks
analyste de la politique*

*Planification économique (CPE)
Groupe des politiques*

(mai 1994)

Les Analyses du Groupe des politiques prennent la forme de brefs documents portant sur des questions intéressant les personnes et milieux qui suivent la politique étrangère.

Les opinions exprimées ne traduisent pas forcément celles du gouvernement du Canada.

Les lecteurs sont priés de faire parvenir à l'auteur leurs observations ou demandes d'informations.

B43276 a11

Les sanctions économiques : Une arme à deux tranchants en politique étrangère?

Les sanctions économiques sont-elles des instruments efficaces de politique étrangère? Voilà une question administrative d'une importance cruciale à laquelle il n'est pas facile de répondre dans la mesure où aucune ligne directrice générale ne saurait convenir à toutes les situations. Toute politique présumant de l'efficacité ou de l'inefficacité des sanctions économiques est forcément malavisée. Si l'on en juge d'après l'histoire récente des sanctions économiques, leur efficacité à titre d'instruments de politique varie selon les cas. Le présent Commentaire examinera donc les facteurs et conditions qui influent sur l'efficacité des sanctions économiques, l'objectif ultime étant d'en mieux comprendre l'utilité et les limites.

Les sanctions économiques sont des mesures punitives ayant habituellement un objectif politique. Elles peuvent être définies comme des mesures économiques non violentes qui visent à changer ou modifier le comportement politique ou la conduite d'un autre pays. Elles consistent pour un gouvernement à interrompre de manière délibérée, ou à menacer d'interrompre, les relations commerciales ou financières avec un autre pays. Les sanctions peuvent s'accompagner ou non d'une intervention à caractère militaire. Aux fins du présent document, les recours commerciaux (tels que les droits compensateurs ou les droits antidumping) ne sont pas considérés comme des sanctions économiques. Ni d'ailleurs les stimulants économiques tels qu'une augmentation de l'aide ou l'attribution d'une aide nouvelle s'accompagnant pour le gouvernement bénéficiaire de l'obligation de modifier ses comportements. Toutefois, le retrait de l'aide, ayant pour objectif de changer le comportement d'un pays, pourrait être considéré comme une sanction.

Un large éventail de mesures commerciales et financières peuvent être utilisées en guise de sanctions. En voici quelques-unes :

- Réduire, suspendre ou annuler l'aide publique au développement.
- Geler ou confisquer l'actif bancaire ou d'autres éléments d'actif appartenant au pays visé.
- Contrôler ou geler les versements d'intérêts ou autres paiements de transfert, ainsi que les mouvements de capitaux.
- Voter contre l'attribution de prêts et autres formes d'aide à ce pays au sein d'organisations internationales.

- Imposer des restrictions à l'importation et à l'exportation, y compris le retrait du Système généralisé de préférences, ou encore un embargo total ou un embargo sur certains produits et services.
- Annuler des projets conjoints ou des ententes économiques.
- Interdire ou restreindre l'exportation de technologies ou de propriétés intellectuelles.

En politique étrangère, les objectifs des sanctions économiques ont été multiples : inciter un pays à mettre fin à des opérations militaires (l'embargo céréalier imposé par les États-Unis à l'URSS en 1980 à la suite de l'agression soviétique en Afghanistan); déstabiliser des gouvernements étrangers (les mesures prises contre la Yougoslavie par l'URSS en 1948); modifier des politiques intérieures (les sanctions imposées par les États-Unis à la Chine en 1989 après que celle-ci eut réprimé la dissidence politique sur son territoire, notamment de manière très visible à la Place Tiananmen). Des sanctions ont bien sûr accompagné les actions militaires visant la reddition sans condition des adversaires lors de la Première et de la Seconde Guerre mondiale.

Les sanctions économiques sont donc perçues comme des outils permettant de poursuivre des objectifs politiques, ou du moins d'en faciliter la réalisation; mais elles peuvent également être employées pour calmer l'opinion publique. Un pays peut fort bien recourir à de telles sanctions en poursuivant des objectifs de politique intérieure. Comme l'a fait remarquer David Lloyd George au sujet des sanctions imposées à l'Italie en 1935 : «Les sanctions sont venues trop tard pour sauver l'Abyssinie mais juste à temps pour sauver le gouvernement britannique»¹. Les sanctions peuvent s'avérer d'excellents moyens de démontrer à la population d'un pays, ainsi qu'à la communauté internationale, que «l'on fait quelque chose». Les sanctions peuvent cependant constituer une menace politique dans la mesure où leur imposition risque de créer dans le public des attentes parfois difficiles à combler. Le public peut fort bien percevoir les sanctions comme des instruments très efficaces de politique étrangère alors que la situation ne justifie pas vraiment leur utilisation. Par conséquent, le recours à des sanctions économiques peut nécessiter l'organisation d'une campagne interne de sensibilisation afin d'expliquer à la population les objectifs de ces sanctions et leurs limites inhérentes.

¹ Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, et Kimberley Anne Elliott, Economic Sanctions Reconsidered, Institute for International Economics, 1990, p. 3.

Les caractéristiques du pays qui prend les sanctions et du pays contre lequel elles sont dirigées

Deux aspects principaux doivent être pris en compte lorsque des sanctions économiques sont envisagées : d'une part, les caractéristiques du pays ou du groupe de pays qui les imposent, et, d'autre part, les caractéristiques, c'est-à-dire la vulnérabilité, du ou des pays visés par ces sanctions. La question fondamentale est celle-ci : certaines conditions économiques, politiques et sociales sont-elles de nature à favoriser une plus grande efficacité des sanctions prises? Outre le « poids économique » du groupe de pays qui prend des sanctions, la nature globale de celles-ci ainsi que la volonté politique de les mettre en application peuvent jouer un certain rôle. Les sanctions prises contre un pays nanti ou un grand pays en développement auront peu de chances d'atteindre leurs objectifs si elles ne sont pas appliquées de manière rigoureuse ou si elles ne sont appliquées que par un nombre restreint de pays. Si un ou des pays tiers « brisent les sanctions », les auteurs des sanctions pourront sans doute plus difficilement atteindre les objectifs politiques visés.

Les sanctions prises contre la Rhodésie sont un bon exemple de sanctions globales, à caractère quasi-exécutoire, qui ont été brisées par un autre pays. Entre 1965 et 1979, lorsque l'Afrique du Sud était son seul débouché commercial, la Rhodésie a vu croître son économie, en chiffres absolus. La réussite de la Rhodésie s'explique, du moins en partie, par le fait que les structures du pays et son niveau de développement technologique lui permettaient de fonctionner en dépit des sanctions prises contre elle. La Rhodésie était fort bien placée pour procéder à des substitutions d'importations. Sans doute les sanctions ont-elles ralenti la croissance économique de la Rhodésie, mais le chômage qu'a entraîné la diminution des exportations a pu être largement compensé en orientant la main-d'oeuvre ainsi mise en disponibilité vers le secteur de la substitution des importations, et ce grâce aux intrants importés d'Afrique du Sud. Sans l'Afrique du Sud, la situation économique de la Rhodésie aurait été plus difficile. Et ces conditions difficiles auraient peut-être pu favoriser un changement d'ordre politique.

En outre, les pays dont l'économie se fonde en bonne partie sur le commerce international ont tendance à être plus vulnérables aux sanctions économiques, surtout s'il s'agit de sanctions commerciales. Et si ce commerce s'articule autour de quelques denrées d'exportation, ou si les produits exportés sont écoulés sur un nombre restreint de marchés, un pays peut être encore plus vulnérable aux sanctions. Les types d'importations et leur rôle dans les méthodes de production d'un pays sont également des facteurs qui influent sur sa vulnérabilité. La dépendance d'un pays face aux fournisseurs qui lui imposent des sanctions, et l'absence de fournisseurs capables de prendre la relève, sont également de nature à accroître sa vulnérabilité aux sanctions.

À cet égard, le Japon, dont l'économie est complexe et tributaire d'une technologie de pointe, serait très vulnérable aux sanctions que pourraient lui imposer un groupe de pays exportateurs de pétrole. De même, un pays très dépendant des exportations de pétrole serait très vulnérable aux sanctions imposées par un groupe de pays développés, qui constituent ses principaux marchés d'exportation. Dans cette optique, le pays qui possède une économie diversifiée et qui exporte différents produits à un grand nombre de pays est moins vulnérable aux sanctions.

Les effets des sanctions sur le pays visé

De toute évidence, les sanctions imposent un coût économique au pays visé. Les exportations et les importations de ce pays sont souvent restreintes. À ces restrictions s'ajoutent parfois une interruption de l'aide et des investissements étrangers, ainsi que des problèmes relatifs à d'autres éléments d'actif. La réduction des exportations entraîne une diminution des devises étrangères, tandis que celle des importations peut empêcher un pays de se procurer les biens de production dont il a absolument besoin ou le forcer à payer un prix plus élevé pour ses importations de remplacement. L'interruption des relations commerciales peut avoir des répercussions sur la solvabilité d'un pays, et celui-ci se voit habituellement imposer des taux d'intérêt plus élevés par ses nouveaux créanciers, si tant est qu'il en trouve. Le financement public perdu, y compris les subventions, peut être irremplaçable. Tous ces facteurs auront un impact sur l'économie. La situation économique, du moins celle de la population en général, ira en se détériorant. Dans le cas d'embargos presque complets, touchant de nombreux produits, semblables à ceux imposés pendant la Première et la Seconde Guerre mondiale, les sanctions économiques ont provoqué d'importantes perturbations de l'économie des pays visés. Il n'en demeure pas moins difficile d'établir une échelle de sanctions qui soit proportionnelle à la gravité du comportement du pays visé.

Quoique moins visibles, les effets des sanctions contre le capital humain sont peut-être plus importants encore. Ces effets sont moins apparents dans les statistiques économiques. Les répercussions sur le capital humain sont particulièrement pénibles lorsque les sanctions globales s'accompagnent d'une intervention militaire. Certains observateurs ont fait remarquer qu'en 1993, la plupart des Iraquiens se sont retrouvés dans une situation précaire et que la vaste majorité de la population vivait dans une misère extrême, les services d'éducation, de soins de santé, d'alimentation et autres services essentiels ayant été ramenés au strict minimum. Certains indicateurs sociaux, tel que le pourcentage de nourrissons de faible poids à la naissance, étaient révélateurs de la très grande souffrance de la population. Les groupes les plus vulnérables de la société subissent alors des privations importantes car il est difficile de faire en sorte que les sanctions touchent

principalement l'élite politique du pays visé; et cette élite peut fort bien décider d'imposer d'énormes sacrifices à la population en général. Dans tout pays visé par des sanctions économiques, qu'il s'agisse d'un pays développé ou d'un pays en développement, la malnutrition des enfants et l'interruption des services d'éducation engendrent des coûts à long terme, qui risquent d'être très élevés. Et les enfants qui ont vécu dans la misère peuvent chercher plus tard à se venger de ce qu'on leur a fait subir. C'est donc dire que les sanctions peuvent faciliter la réalisation d'un objectif courant de politique étrangère, mais également être à l'origine de nouveaux problèmes politiques par la suite.

Même si les sanctions engendrent des coûts économiques, les dirigeants politiques du pays visé peuvent aussi en tirer certains avantages. Lorsque la situation politique interne d'un pays s'y prête, les sanctions peuvent en fait accroître l'appui de la population au gouvernement. On pourrait dire que c'est ce qui s'est produit à Cuba, qui a fait l'objet de différentes sanctions économiques imposées par les États-Unis depuis 1960. Les mesures américaines ont probablement contribué à la montée de l'anti-américanisme à Cuba, et les États-Unis ont servi de bouc émissaire à Castro, qui les a rendus responsables de la déstabilisation économique de son pays. De même, les sanctions prises par l'URSS contre la Yougoslavie en 1948 ont probablement permis au Maréchal Tito de raffermir son emprise sur le pays et d'accroître sa propre popularité. On retrouve à peu près la même situation aujourd'hui en Serbie. Par ailleurs, les sanctions prises par les États-Unis contre la République dominicaine en 1960 pourraient fort bien avoir contribué à renforcer l'opposition au régime de Trujillo, ce qui a conduit à l'assassinat du Président Trujillo en 1961².

On peut en conclure que les facteurs non économiques ont des répercussions sur l'efficacité générale des sanctions économiques et que des mesures imposant des coûts économiques semblables à deux pays différents n'auront probablement pas le même impact dans les deux cas. Le nationalisme, la religion, et la fierté d'une race ou d'une ethnie, ou encore un certain sentiment d'injustice historique sont autant de facteurs qui peuvent entrer en jeu. Les sanctions qui contribuent à renforcer un sentiment de persécution dans le pays visé peuvent être tout à fait contre-productives tout en demeurant nécessaires pour montrer aux autres États susceptibles de s'écarter du droit chemin que la communauté internationale est prête à intervenir. Toutefois, dans certains cas précis requérant une action immédiate, les décideurs devront s'attacher soigneusement à peser les facteurs non économiques importants ainsi que les

² Voir Jean Prévost, «Pour des sanctions efficaces et appropriées», Document du Groupe de la planification des politiques n° 93/04, ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, mars 1993, p. 13-15.

facteurs économiques qui auront une incidence déterminante sur l'efficacité des sanctions. Ce genre d'évaluation est invariablement complexe et sujet à l'erreur.

Les effets des sanctions sur les pays qui les prennent

Les sanctions ont des répercussions sur l'économie même des pays qui les prennent. Du côté des importations, les entreprises de ces pays peuvent être privées de biens de production indispensables ou devoir chercher d'autres fournisseurs, ce qui leur occasionne des dépenses supplémentaires. En ce qui concerne les exportations, les entreprises des pays qui appliquent les sanctions risquent de subir des pertes importantes si leurs opérations commerciales habituelles sont interrompues. Outre la baisse immédiate de leurs ventes, les sanctions risquent également de compromettre la réputation des entreprises à titre de fournisseurs fiables, à moins qu'elles n'aient fait l'objet d'un vaste consensus international. Le coût économique des sanctions peut être ressenti longtemps après leur levée. Au Canada, la Loi sur les mesures économiques spéciales prévoit la possibilité de verser des compensations aux entreprises canadiennes touchées par les sanctions sans pour autant créer d'obligations à cet effet au gouvernement³.

La suppression ou la réduction de l'aide accordée par le pays qui prend des sanctions est probablement la mesure la moins coûteuse pour l'économie intérieure. L'aide retirée au pays visé peut être distribuée à d'autres pays bénéficiaires ou le niveau de l'aide totale peut être réduit. Cela dit, l'effet à long terme de ce genre de sanctions, c'est-à-dire un ralentissement de la croissance économique dans le pays visé, peut fort bien aller à l'encontre des intérêts politiques et économiques du pays qui les impose. En outre, s'il s'agit d'une aide liée, officiellement ou non, aux fournisseurs du pays qui prend les sanctions et que cette aide est interrompue, les ventes à l'étranger peuvent en souffrir.

Les menaces de sanctions et leur effet dissuasif

Deux autres aspects méritent d'être brièvement examinés. Premièrement, la seule menace de sanctions peut-elle inciter le pays visé à modifier son comportement? Et deuxièmement, les sanctions ou la menace de sanctions à l'endroit d'un pays peuvent-elles servir de leçon à d'autres pays et les dissuader d'adopter certaines politiques ou pratiques? Il est difficile de répondre à ce genre de questions. Toutefois, les facteurs qui influent sur l'efficacité de l'ensemble des sanctions peuvent

³ Jean Prévost, «Pour des sanctions efficaces et appropriées», p. 6 et Annexe II.

probablement nous aider à formuler des réponses. À titre d'exemple, la menace de sanctions n'inciterait probablement pas un pays économiquement développé à modifier ses objectifs politiques en constatant les effets de telles sanctions sur un petit pays en développement, dont la survie dépend du commerce extérieur. La question doit être posée en termes politiques plus globaux et tenir compte des intérêts généraux d'un pays par rapport à un autre. Dans un tel contexte, des sanctions peuvent être prises contre un pays mais si ce pays est un pays puissant, autosuffisant sur le plan économique et jouissant d'un certain prestige aux chapitres de la stratégie, de la politique et de la sécurité, les sanctions ne sont peut-être pas le moyen d'action le plus approprié ni le plus efficace.

Incidence politique

Que faut-il conclure de toutes ces considérations? Si le Canada envisage la possibilité de recourir aux sanctions économiques, il ne doit pas perdre de vue les quelques réalités suivantes.

Premièrement, indépendamment des impératifs politiques et des intérêts nationaux, une action canadienne unilatérale a peu de chances de réussir, sauf peut-être dans de rares cas. L'économie du Canada n'a pas un poids suffisant pour infléchir le comportement politique d'un autre pays. Un élément important de la politique canadienne devrait donc consister à encourager d'autres États à participer aux sanctions lorsque nous estimons que le comportement d'un pays est internationalement inacceptable. Outre les motifs politiques qui s'opposent à une action canadienne isolée, le Canada doit absolument se trouver des alliés s'il veut que les sanctions économiques aient une chance de réussir. De plus, le fait que les sanctions soient appliquées par un grand nombre de pays est de nature à décourager des pays tiers d'intervenir pour contrer leurs effets. Les pays fournisseurs d'intrants industriels et de produits manufacturés étant multiples, à vue de nez, les restrictions unilatérales aux exportations risquent fort de ne pas être un instrument efficace de politique étrangère, quel que soit le pays visé, et surtout si le Canada agit seul.

Deuxièmement, toute décision stratégique doit prendre en compte les coûts ou préjudices qui peuvent en découler pour les entreprises canadiennes et leurs employés. Cet aspect soulève des questions de fond telles que celles-ci : comment intégrer les intérêts économiques du Canada dans l'ordre du jour de la politique étrangère; les responsables de l'action gouvernementale sont-ils portés à minimiser les considérations économiques lorsqu'ils ont à prendre une décision; comment savoir si le prix économique à payer est proportionné au résultat politique escompté? Les coûts économiques, tant à court qu'à long terme, doivent être pris en compte, même si les chiffres demeurent approximatifs. Il faut aussi se rappeler que l'effet des sanctions ne

prend pas fin dès que celles-ci sont levées, surtout s'il s'agit de sanctions globales, susceptibles de nuire considérablement à l'économie d'un pays et d'aggraver la misère de sa population; il faut alors absolument tenir compte de leurs effets à long terme sur les relations politiques et économiques de ce pays. Lorsque les sanctions envisagées risquent de détériorer grandement les relations futures, il pourrait être sage d'examiner la possibilité d'imposer des sanctions moins globales. En somme, les sanctions économiques ne doivent pas être prises à la légère.

Troisièmement, l'histoire des sanctions permet de douter de leur efficacité. Il est plutôt rare que l'issue soit heureuse, c'est-à-dire que les sanctions économiques contribuent de manière importante à modifier le comportement d'un pays dont la communauté internationale juge les pratiques condamnables. Cela dit, la «règle d'or» en ce qui concerne les sanctions économiques pourrait bien être celle-ci : un pays économiquement fort peut prendre des sanctions efficaces contre un pays économiquement plus faible dont la survie dépend du commerce extérieur, mais à la condition de ne pas agir seul. Voilà qui en dit long. Lorsque des sanctions doivent être prises, ce qui est inévitable et justifiable dans certains cas, nous devons veiller à bien nous entourer, à entretenir des attentes réalistes, et à prendre conscience que les sanctions sont un instrument contondant dans l'ordre mondial où le pouvoir aura toujours pour effet de rendre certains participants plus égaux et d'autres plus sensibles à la coercition.

CA1 EA534 94C04 FRE ex.1 DOCS
Stranks, Robert T.
Les sanctions économiques

LIBRARY E / BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20082918 5