



Assemblée générale

Distr. générale
27 août 1998
Français
Original: anglais

Cinquante-troisième session

Point 156 de l'ordre du jour provisoire*

**Rapport du Comité spécial de la Charte
des Nations Unies et du raffermissement
du rôle de l'Organisation**

**Mise en oeuvre des dispositions de la Charte relatives
à l'assistance aux États tiers touchés par l'application
de sanctions**

Rapport du Secrétaire général

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-3	3
II. Mesures destinées à améliorer encore les procédures et méthodes de travail appliquées par le Conseil de sécurité et ses comités des sanctions pour examiner les demandes d'assistance au titre de l'Article 50 de la Charte des Nations Unies .	4	4
III. Dispositions prises par le Secrétariat pour présenter au Conseil de sécurité et à ses organes des éléments d'information et d'appréciation permettant de connaître plus précisément et rapidement les effets que les sanctions ont ou pourraient avoir sur les États tiers qui invoquent l'Article 50 de la Charte des Nations Unies	5	4
IV. Résumé des délibérations et des principales conclusions de la réunion du groupe spécial d'experts sur l'élaboration d'une méthode d'évaluation des répercussions sur les États tiers de l'application de mesures préventives ou coercitives et sur la recherche de mesures novatrices et pratiques d'assistance internationale aux États tiers touchés	6-57	4

* A/53/150.

A.	Élaboration d'une méthode d'évaluation des répercussions de l'application de mesures préventives ou coercitives effectivement subies par des États tiers	10-34	5
	1. Cadre conceptuel	11-12	5
	2. Sources de difficultés	13-20	5
	3. Méthodes d'évaluation de l'impact	21-34	7
B.	Examen de mesures novatrices et pratiques d'assistance internationale qui pourrait être fournie aux États tiers subissant le contrecoup de l'application de sanctions	35-48	10
	1. Considérations générales	36-37	10
	2. Mesures visant à réduire à un minimum les dommages indirects causés par les sanctions	38-41	10
	3. Mesures d'assistance aux États tiers	42-48	11
C.	Conclusions et recommandations	49-57	13
V.	Évolution récente du rôle de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social et du Comité du programme et de la coordination dans le domaine de l'assistance aux États tiers qui subissent le contrecoup de l'application des sanctions	58-61	15
VI.	Coordination de l'information sur l'assistance internationale qui pourrait être fournie aux États tiers qui subissent le contrecoup de l'application de sanctions, en coopération avec des institutions et des organismes compétents appartenant ou non au système des Nations Unies	62-64	16

I. Introduction

1. À sa cinquante-deuxième session, l'Assemblée générale a adopté sans vote la résolution 52/162 du 15 décembre 1997, intitulée « Mise en oeuvre des dispositions de la Charte des Nations Unies relatives à l'assistance aux États tiers qui subissent le contrecoup de l'application de sanctions ».

2. Dans cette résolution, l'Assemblée générale, entre autres dispositions :

a) Invite à nouveau le Conseil de sécurité à envisager de mettre en place de nouveaux mécanismes ou procédures, selon qu'il conviendra, pour la tenue le plus tôt possible de consultations, conformément à l'Article 50 de la Charte des Nations Unies, avec les États tiers qui se trouvent ou risquent de se trouver en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil en vertu du Chapitre VII de la Charte, au sujet de la solution de ces difficultés, notamment des moyens appropriés d'accroître l'efficacité des méthodes et procédures qu'il applique pour l'examen des demandes d'assistance présentées par ces États tiers;

b) Se félicite des nouvelles mesures que le Conseil de sécurité a prises depuis qu'elle a adopté sa résolution 50/51 en vue d'accroître l'efficacité et la transparence du Comité des sanctions, l'invite à appliquer ces mesures et lui recommande de façon pressante de poursuivre ses efforts pour améliorer le fonctionnement de ces comités, rationaliser leurs méthodes de travail et permettre aux représentants des États qui se trouvent en présence de difficultés économiques particulières dues à l'application de sanctions de s'adresser plus facilement à eux;

c) Prie le Secrétaire général de poursuivre l'application des dispositions de sa résolution 50/51 relatives aux directives qui pourraient être adoptées au sujet des moyens techniques devant être mis en oeuvre par les secteurs appropriés du Secrétariat, ainsi que des paragraphes 4 à 6 de sa résolution 51/208, et de continuer à recueillir et coordonner régulièrement les renseignements relatifs à l'assistance internationale dont peuvent bénéficier les États tiers qui subissent le contrecoup de l'application de sanctions, de continuer à mettre au point des méthodes pour évaluer les répercussions effectivement subies par les États tiers et de rechercher des mesures novatrices et pratiques pour prêter assistance aux États tiers qui pâtissent de l'application de sanctions;

d) Fait sienne la proposition du Secrétaire général tendant à ce qu'un groupe spécial d'experts se réunisse au premier semestre de 1998 en vue de mettre au point des méthodes pour évaluer les répercussions de l'application de

mesures préventives ou coercitives effectivement subies par des États tiers, demande à cet égard que le groupe d'experts prenne dûment en compte les problèmes et les besoins des pays en développement qui se trouvent en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution de mesures coercitives et de rechercher des mesures d'assistance novatrices et pratiques que les organismes compétents du système des Nations Unies et de l'extérieur pourraient prendre en faveur des États tiers subissant le contrecoup de l'application de sanctions, et prie le Secrétaire général de lui présenter, à sa cinquante-troisième session, un rapport sur les résultats de la réunion du groupe d'experts;

e) Réaffirme l'importance du rôle que jouent l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et le Comité du programme et de la coordination en mobilisant et en supervisant, le cas échéant, les efforts de la communauté internationale et des organismes des Nations Unies pour apporter une aide économique aux États qui rencontrent des difficultés économiques particulières dues à l'exécution de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de sécurité, ainsi qu'en trouvant, le cas échéant, des solutions aux difficultés économiques particulières de ces États;

f) Invite les organismes des Nations Unies, les institutions financières internationales, les autres organisations internationales, les organisations régionales et les États Membres à s'attaquer de façon plus spécifique et plus directe, selon qu'il conviendra, aux difficultés économiques particulières que rencontrent les États tiers qui subissent le contrecoup de l'application de sanctions imposées en vertu du Chapitre VII de la Charte, et à cette fin, à envisager d'améliorer les procédures de consultation pour maintenir un dialogue constructif avec ces États, notamment au moyen de réunions régulières et fréquentes et, le cas échéant, de réunions spéciales entre ces États et la communauté des donateurs, avec la participation d'organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales;

g) Prie le Secrétaire général de lui présenter, à sa cinquante-troisième session, un rapport sur l'application de la résolution.

3. Le présent rapport a été élaboré pour donner suite à la résolution 52/162 de l'Assemblée générale.

II. Mesures destinées à améliorer encore les procédures et méthodes de travail appliquées par le Conseil de sécurité et ses comités des sanctions pour examiner les demandes d'assistance au titre de l'Article 50 de la Charte des Nations Unies

4. Par une note adressée au Président du Conseil de sécurité en date du 6 mars 1998 (S/1998/203), le Secrétaire général a appelé l'attention des membres du Conseil de sécurité sur la résolution 52/162 de l'Assemblée générale intitulée «Mise en oeuvre des dispositions de la Charte relatives à l'assistance aux États tiers qui subissent le contrecoup de l'application de sanctions», et en particulier sur le paragraphe 1, reproduit au paragraphe 2 a) ci-dessus.

III. Dispositions prises par le Secrétariat pour présenter au Conseil de sécurité et à ses organes des éléments d'information et d'appréciation permettant de connaître plus précisément et rapidement les effets que les sanctions ont ou pourraient avoir sur les États tiers qui invoquent l'Article 50 de la Charte des Nations Unies

5. Le Secrétaire général a pris bonne note du paragraphe 3 de la résolution 52/162 de l'Assemblée générale, qui est reproduit au paragraphe 2 c) ci-dessus. Il réaffirme que le dispositif mis en place en 1996, dont il est rendu compte aux paragraphes 4 à 11 de son rapport de la même année sur la question (A/51/317), ainsi qu'au paragraphe 5 de son rapport de 1997 (A/52/308), demeure en application.

IV. Résumé des délibérations et des principales conclusions de la réunion du groupe spécial d'experts sur l'élaboration d'une méthode d'évaluation des répercussions sur les États tiers de l'application de mesures préventives ou coercitives et sur la recherche de mesures novatrices et pratiques d'assistance internationale aux États tiers touchés

6. Conformément au paragraphe 4 de la résolution 52/162 de l'Assemblée générale, le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat a convoqué à New York, du 24 au 26 juin 1998, une réunion d'un groupe spécial d'experts sur le thème «Mise en oeuvre des dispositions de la Charte relatives à l'assistance aux États tiers qui subissent le contrecoup de l'application de sanctions». La réunion avait pour objet de solliciter l'opinion d'experts de réputation internationale sur des questions de fond essentielles concernant : a) l'élaboration d'une méthode possible d'évaluation des répercussions effectives sur les États tiers de l'application de mesures préventives ou coercitives, compte dûment tenu des problèmes et des besoins spécifiques des pays en développement qui ont à faire face à des difficultés économiques particulières du fait de ces mesures; b) la recherche de mesures novatrices et pratiques d'assistance que les organismes compétents du système des Nations Unies et de l'extérieur pourraient prendre en faveur de ces États.

7. Le groupe d'experts, siégeant à titre personnel, était ainsi composé : Iwan J. Azis (Indonésie); Serhiy N. Berezovko (Ukraine); David Cortright (États-Unis d'Amérique); Tuğrul Çubukçu (Turquie); Hendrikus M. G. Denters (Pays-Bas); Margaret P. Doxey (Canada/Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord); Leonardo Garnier Rímolo (Costa Rica); Gary Clyde Hufbauer (États-Unis d'Amérique); Hisham Khatib (Jordanie); Gheorghe-Ştefan Mihai (Roumanie); Germano M. Mwabu (Kenya); Cristian Ossa (Chili); et Arjun K. Sengupta (Inde), Président. Des représentants des départements du Secrétariat et des programmes et institutions spécialisées des Nations Unies concernés, ainsi que des organisations internationales et régionales intéressées, ont aussi été invités à assister à cette réunion en qualité d'observateurs.

8. Le groupe disposait de deux documents de travail établis pour la réunion par des consultants : «The incidental

impact of sanctions on neighbouring countries: methodological notes» («L'impact indirect des sanctions sur les pays voisins : notes méthodologiques»), par Gary Clyde Hufbauer, et «Assistance to non-target States affected by the application of multilateral economic sanctions: problems and proposals» («Assistance aux États tiers qui subissent le contre-coup de l'application de sanctions économiques multilatérales : problèmes et propositions»), par Margaret P. Doxey. La documentation de base sur la question comprenait les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale¹, des rapports du Secrétaire général² et des organismes compétents des Nations Unies³, ainsi que des études et publications spéciales sur divers aspects du sujet.

9. On trouvera ci-dessous un résumé des délibérations et des principales conclusions du groupe d'experts.

A. Élaboration d'une méthode d'évaluation des répercussions de l'application de mesures préventives ou coercitives effectivement subies par des États tiers

10. Le groupe d'experts a examiné quels pourraient être les grands axes d'une méthode d'évaluation des répercussions effectives sur les États tiers de l'application de mesures préventives ou coercitives, compte tenu des problèmes et des besoins propres aux pays en développement qui se trouvent de ce fait devant des difficultés économiques particulières. Il a débattu du cadre conceptuel général à retenir pour l'analyse d'impact, la détermination des sources de difficultés et une typologie des effets subis par les États tiers, ainsi que des méthodes et procédures applicables pour évaluer les coûts de la mise en oeuvre des sanctions.

1. Cadre conceptuel

11. Le groupe d'experts a pris note du cadre conceptuel envisagé pour la détermination et l'évaluation des répercussions sur les États tiers des mesures préventives ou coercitives imposées par l'ONU, tel qu'il ressortait des précédents rapports du Secrétaire général⁴. Il a aussi pris connaissance des observations communiquées par d'autres organisations internationales, et en particulier les institutions financières et commerciales, sur ces évaluations⁵. En conséquence, le groupe a estimé que toute méthode d'évaluation, pour être utile, devrait être reliée au but politique des sanctions imposées contre l'État visé, aux réalités économiques et à la situation particulière des pays limitrophes et des autres pays tout proche de cet État, ainsi qu'à la coopération internationale et à l'assistance mutuelle requises pour la prise en charge des coûts de l'application des sanctions, en vue d'en assurer

l'efficacité et d'en réduire au minimum les effets secondaires, et en particulier les effets dommageables sur les États tiers.

12. On a constaté que l'impact effectif des sanctions sur les différents États tiers et les possibilités d'action qui leur sont offertes pour faire face aux difficultés économiques qui en résultent peuvent différer sensiblement selon les cas, en fonction de la nature spécifique du régime des sanctions considéré et de la situation particulière du pays en question, notamment en ce qui concerne la structure et l'intensité de ses liens antérieurs avec l'État visé par les sanctions. Aussi, l'élaboration d'une méthode générale d'évaluation d'impact exigerait-elle que l'on étudie tout un ensemble de questions et de procédures pour déceler et classer correctement diverses répercussions, choisir les méthodes à appliquer pour estimer les pertes subies et les coûts encourus et à partir de là concevoir des mesures réalistes et pratiques de secours et d'assistance internationale. Une fois examinés ces éléments essentiels et interdépendants, on pourrait élaborer sous forme de directives générales ou de modalités d'action, une méthode commune susceptible, si elle était acceptée, d'être appliquée dans chaque cas.

2. Sources de difficultés

13. En s'appuyant sur l'expérience tirée de l'application de l'Article 50 de la Charte des Nations Unies dans la pratique, le groupe d'experts a étudié les principales sources de difficultés et les répercussions défavorables très diverses que les mesures préventives ou coercitives imposées contre certains États ont eues sur les États tiers, et surtout les pays en développement. En principe, il est indispensable de déterminer et classer correctement ces effets pour pouvoir définir une méthode d'évaluation d'impact axée sur les faits observables et tangibles dont on peut trouver la cause dans le régime de sanctions. Toutefois, ces effets peuvent être regroupés suivant différents types de classement : effets directs et indirects, commerciaux et financiers, économiques et sociaux, primaires et secondaires, passagers et durables⁶. On trouvera ci-après des exemples des diverses catégories d'effets.

14. D'un point de vue économique général, les divers types de préjudice, sous forme de pertes et de coûts, que subissent les États tiers peuvent être divisés en deux grandes catégories : effets «directs» et «indirects» des sanctions. Sont évalués à titre d'effets directs le manque à gagner et les pertes découlant directement de l'annulation de contrats ou de la rupture des relations économiques avec le pays sanctionné – ce sont, par exemple, les ventes suspendues ou les commandes non livrées, les expéditions, paiements ou autres opérations interrompues, ou encore la désorganisation de la production de coentreprises. Le plus souvent, c'est sur la

balance des paiements courants et en particulier les exportations et importations de biens et services, que ces effets se font sentir, mais ils peuvent aussi avoir trait à des opérations en capital comme les projets d'investissement. Pour leur part, les effets indirects, qui découlent dans une large mesure des effets directs, représentent pour l'essentiel l'impact négatif exercé sur les variables intérieures (production, investissement, emploi, budget) – ce peuvent être, par exemple, la désorganisation de la production due à l'absence ou à l'enchérissement des livraisons frappées d'embargo, l'interruption des apports et services financiers, le manque à gagner sur les recettes fiscales au titre de l'impôt sur les bénéfices ou sur les recettes douanières, les pertes d'emplois ou de revenus et la hausse correspondante des dépenses sociales. Les effets indirects se prêtent de toute évidence moins bien à l'évaluation quantitative, surtout en montants nets.

15. Selon la nature des sanctions imposées contre un État, les coûts qu'elles entraînent pour les États tiers sur le plan de la balance des paiements peuvent être classés par catégorie de secteur extérieur : a) commerce avec le pays sanctionné; b) liens financiers avec le pays sanctionné; c) autres coûts liés à l'existence de rapports particuliers avec le pays sanctionné (coentreprises, par exemple). Ce classement sectoriel est d'autant plus difficile que le commerce des services a pris un essor considérable au cours des dernières années et que la structure et l'intensité des liens entre les États qui appliquent et ceux auxquels s'appliquent des sanctions sont très variables. Néanmoins, il serait sans doute particulièrement utile d'identifier les principales sources de difficultés dans le secteur commercial et financier pour l'évaluation d'impact.

16. En règle générale, les embargos commerciaux entraînent la perte de recettes en devises qui peuvent faire cruellement défaut lorsqu'il s'agit de financer des importations essentielles. À l'exportation, leurs conséquences peuvent prendre diverses formes : non-livraison de marchandises régulièrement exportées sans autres débouchés aisément accessibles (manque à exporter); commandes en carnet qui ne pourront pas être livrées alors que la production est déjà en cours; suspension des ventes de services à l'État sanctionné (projets d'ingénierie ou de construction, activités dans les domaines des transports, des communications et de la maintenance et de l'emballage, notamment). De même, à l'importation, les pertes peuvent comprendre : la non-livraison de marchandises jusque-là importées régulièrement, surtout s'il n'y a pas d'autres fournisseurs disponibles (importations manquées), la perte ou la suspension d'importations à des conditions avantageuses, et en particulier à prix subventionnés; les commandes à l'étranger déjà payées qui ne seront pas livrées; la cessation ou la suspension de l'importation de services.

17. Les difficultés financières que connaissent les États tiers par suite des sanctions sont liées à la suspension des apports de capitaux, à l'interruption des transferts courants et aux retards dans le service de la dette. C'est le cas, par exemple, de la perte des bénéfices tirés des investissements ou d'autres revenus comme les envois de fonds des travailleurs immigrés; de la confiscation, la saisie ou la conversion de l'épargne et des avoirs (comme contre-mesures possibles de la part de l'État sanctionné); de la perte des prêts et crédits obtenus à des conditions libérales ou des dons; des investissements marqués; du manque à gagner sur les recettes du tourisme. Bien que les intérêts non payés réduisent dans l'immédiat les rentrées de devises, ces arriérés, contrairement aux recettes perdues à l'exportation, peuvent être capitalisés et s'ajouter aux créances du pays tiers touché sur l'État visé par les sanctions. Il arrive cependant que le manque à percevoir au titre du service de la dette du pays sanctionné prenne la forme d'une interruption ou d'une suspension de la livraison de produits de base d'importance capitale (remboursement différé de la dette extérieure de l'Iraq moyennant des livraisons futures de pétrole, par exemple).

18. Pour estimer les retombées économiques des sanctions sur les États tiers, il peut y avoir à prendre en considération des facteurs qui se neutralisent tant dans le secteur commercial que dans le secteur financier. Ainsi, une partie des exportations destinées à l'État sanctionné peut être absorbée par l'économie intérieure ou réorientée vers d'autres marchés; et il peut être avantageux de ne pas avoir à rembourser des intérêts, à amortir une dette ou à effectuer d'autres paiements dus au pays sanctionné lorsque des mesures financières excluent leur transfert. Il convient donc d'estimer les pertes à l'exportation déduction faite de la valeur des exportations réacheminées et du coût des importations que le pays touché aurait utilisées pour produire les exportations correspondantes. De même, seul le surcoût des importations de remplacement obtenues d'autres sources (soit la différence de prix ou d'intérêts à payer) devrait être retenu dans les estimations globales. Cela dit, pour évaluer correctement ce surcoût entraîné par les sanctions, il faudrait disposer d'une estimation de base fiable de ce qui se serait passé en l'absence de sanctions.

19. En dehors des répercussions économiques des sanctions sur les États tiers, il peut aussi y avoir des coûts sociaux engendrés par le retour en grand nombre de travailleurs émigrés, l'afflux de réfugiés et les pertes d'emploi ou de revenus, toutes choses qui nécessiteraient des dépenses publiques supplémentaires (par exemple, pour le logement, les soins de santé, l'éducation et autres services sociaux nécessaires aux groupes touchés) et risquent de défaire le tissu social, surtout dans les pays en développement. À plus

long terme, si, pour couvrir le coût des sanctions, ces pays détournent de leurs objectifs de développement des ressources déjà modiques et exploitées au maximum, cela ferait peser sur leur économie vulnérable, une charge démesurée qui serait une entrave de plus à leur développement économique et social.

20. À cela peuvent s'ajouter une série d'effets secondaires découlant des particularités du régime de sanctions, de facteurs géographiques et des nécessités du contrôle et de l'application effective des sanctions, qui portent atteinte aux relations économiques traditionnelles dans la région. Ainsi, l'imposition de restrictions au transbordement par le territoire d'un État sanctionné qui joue un rôle important dans les transports et les communications au sein de la région entraverait beaucoup les relations économiques extérieures des pays voisins auxquelles l'État sanctionné n'a pas directement part. Dans le cas particulier des sanctions imposées contre la Yougoslavie, par exemple, les dommages signalés par les pays voisins étaient pour l'essentiel liés à la désorganisation des transports, à savoir pertes à l'exportation (de produits agricoles périssables, par exemple), frais supplémentaires ou baisses des recettes au titre des services liés au transport, alourdissement des coûts d'importation dû aux changements d'itinéraires généralisés et aux retards considérables aux postes frontière, sans compter les coûts du contrôle et de l'application des sanctions. Les dommages de ce type sont très difficiles à évaluer séparément.

3. Méthodes d'évaluation de l'impact

21. En s'appuyant sur des monographies pertinentes, le groupe d'experts a examiné un certain nombre de méthodes précises susceptibles d'être appliquées pour évaluer l'impact secondaire des sanctions économiques multilatérales sur les États tiers : i) analyse chronologique des variations de la balance des paiements; ii) sondage stratifié des sociétés ou autres entités touchées; iii) modèle gravitaire des flux commerciaux bilatéraux; iv) équation de régression des chocs sur le revenu; v) application de l'analyse hiérarchique aux enquêtes de perception. Les principales caractéristiques de ces méthodes sont résumées et analysées ci-après.

Analyse chronologique des variations de la balance des paiements⁷

22. Cette méthode consiste à examiner des données chronologiques sur les échanges de biens et services et les flux financiers pertinents avant et après l'imposition des sanctions, en vue d'évaluer les effets directs que celles-ci ont sur l'État tiers touché en réduisant ses exportations et ses importations de marchandises ainsi que ses transferts financiers. Elle aboutit à une estimation de leur incidence sur la balance des

paiements, en valeur absolue ou relative. En principe, on peut étendre le champ de l'analyse d'impact aux effets secondaires indirects des sanctions sur des variables intérieures telles que la production, l'investissement, l'emploi et le budget. Ces estimations peuvent aussi être ventilées par secteur ou branche d'activité économique – industrie, agriculture et services.

23. Au cours de l'opération, peuvent surgir diverses difficultés d'ordre méthodologique et pratique qui risquent de biaiser les estimations. D'ordinaire, les questions les plus difficiles à résoudre pour évaluer les conséquences globales des sanctions pour le bien-être national sont les suivantes : a) comment isoler les effets des sanctions des autres facteurs qui sont à l'origine des difficultés économiques; b) comment éviter le double comptage des exportations, de la production et des recettes perdues; c) comment déduire les exportations réacheminées et la part des importations dans la production perdue; d) comment estimer les surcoûts liés au changement de sources d'approvisionnement extérieures. Dans bien des cas, par conséquent, il faudrait, pour éliminer ou réduire à un minimum ces contraintes méthodologiques, centrer l'évaluation avant tout sur l'incidence des sanctions sur la balance des paiements et sur les besoins de financement extérieur correspondants des pays touchés. En outre, il est indispensable de disposer de données macroéconomiques fiables et à jour si l'on veut tenter sérieusement de mesurer les effets des sanctions sur les États tiers.

Sondage stratifié d'entreprises

24. Cette méthode n'est applicable que si le pays en question dispose de données concernant un recensement ou une étude générale récents des entreprises (ou d'autres entités touchées, comme les ménages) réalisés avant l'imposition des sanctions, qui lui permettent de définir un échantillon au hasard stratifié d'entreprises (entités) à interroger sur l'impact des sanctions et d'établir ce qu'était leur situation avant les sanctions pour servir de point de repère. Il est indispensable de procéder ainsi pour le biais que risque d'induire une enquête centrée sur des entreprises (entités) qui se disent elles-mêmes «éprouvées» ou sont officiellement signalées comme telles. Une fois les données voulues recueillies, il faut faire une analyse de régression des résultats après et avant les sanctions, exprimés en fonction des caractéristiques des entreprises (entités).

25. Dans le cas des entreprises touchées, la variable dépendante est la variation des résultats sous la forme d'une baisse des ventes ou de l'emploi depuis l'imposition des sanctions. On peut classer en deux groupes les caractéristiques des entreprises proposées comme variables explicatives : a) celles qui traduisent le degré de dépendance de

l'entreprise à l'égard du pays visé (ou l'intensité de son interaction avec celui-ci), au premier rang desquelles figure la part des échanges avec le pays visé dans le volume total des ventes et des achats de l'entreprise considérée avant les sanctions; et b) celles qui rendent compte de caractéristiques propres à l'entreprise elle-même comme la taille, mesurée par le volume des ventes ou l'effectif de personnel. Plus (ou moins) les coefficients obtenus pour les caractéristiques du groupe a) (qui sont généralement évalués sur une échelle de 0 à 1) sont élevés, plus (ou moins) l'entreprise est tributaire du pays visé, d'où une baisse correspondante de ses ventes totales ou de son effectif total. À partir de là, on peut estimer les pertes ou les coûts à l'échelle nationale en appliquant les coefficients aux valeurs moyennes de la dépendance des entreprises à l'égard du pays visé en ce qui concerne ses achats d'intrants et ses marchés d'exportation.

26. Cette méthode permet de faire une analyse d'impact au niveau microéconomique sur les entreprises ou d'autres entités touchées de l'État tiers, mais non de déterminer l'augmentation compensatoire des ventes (ou de l'emploi) dont bénéficiaient les entreprises (entités) qui n'étaient pas lourdement tributaires du pays visé pour leurs approvisionnements ou leurs débouchés. Elle ne permettrait pas non plus de saisir la baisse de confiance qui se répandrait dans toute l'économie d'un pays voisin comme conséquence indirecte des sanctions imposées contre l'État visé. En outre, cette méthode ne fait pas de distinction entre l'effet des sanctions et d'autres vicissitudes, à moins d'être complétée par une estimation séparée destinée à démêler les différents effets.

Modèle gravitaire des flux commerciaux bilatéraux⁸

27. Ce modèle est spécialement conçu pour mesurer la dynamique des interactions économiques, et en premier lieu les flux commerciaux bilatéraux, entre deux pays quelconques, tels l'État expéditeur (tiers) et l'État visé. En appliquant à ce modèle la technique statistique courante d'analyse de régression dite des «moindres carrés ordinaires» au «modèle gravitaire», le chercheur peut isoler les effets directs et indirects des sanctions sur les flux commerciaux bilatéraux, tout en maintenant les autres facteurs constants. Cette méthode fait appel à de grandes séries de données pour estimer les paramètres représentant les fondamentaux qui déterminent l'ampleur des échanges bilatéraux de marchandises (importations et exportations). Des variables indépendantes supplémentaires sont ensuite ajoutées pour rendre compte de l'existence, de la durée et de la rigueur des sanctions économiques. Les paramètres obtenus pour les deux séries de variables indépendantes dans la régression peuvent ainsi servir à calculer le pourcentage prédit de réduction du commerce

bilatéral de marchandises imputable aux sanctions. Bien qu'elle soit centrée sur le commerce de marchandises, cette méthode permettrait aussi de déterminer les effets des sanctions financières, dans la mesure où celles-ci réduisent le commerce en empêchant le pays visé de bénéficier d'investissements, de devises ou de crédit et en alourdissant le coût du crédit pour l'État tiers touché.

28. Toutefois, dans l'application pratique de cette méthode, il y a quelques écueils importants à éviter. En premier lieu, pour évaluer un épisode donné à partir des coefficients représentant les pourcentages prédits, il faut au préalable avoir classé les sanctions en question selon leur sévérité. Ainsi, il ressort d'une étude récente de l'impact des sanctions sur les exportations des États-Unis à partir d'une moyenne des estimations des paramètres pour les années 1985, 1990 et 1995 que les sanctions «limitées» ont réduit les échanges bilatéraux de 27 % par rapport au niveau qui aurait été normalement observé, que les sanctions «modérées» les ont fait baisser de 36 % et que les sanctions «de grande envergure» ont entraîné une chute de 91 % des exportations. En outre, ce modèle ne permet pas de calculer le flux d'échanges compensatoires qui ont pu être induits par la baisse du commerce bilatéral avec le pays visé, pas plus que les pertes en cascade que celui-ci entraîne dans la production intérieure. Qui plus est, comme toutes les estimations statistiques de paramètres, les pertes commerciales prédites comportent une marge d'erreur d'environ 10 points de pourcentage par rapport à la prédiction moyenne.

Équation de régression des chocs par le revenu

29. Le raisonnement sur lequel cette méthode se fonde est que les effets d'une contraction de l'économie de l'État visé (c'est-à-dire un choc important causé par des variables discrètes telles que les sanctions) sur le revenu de l'État tiers varieront selon l'importance relative du premier dans le commerce total du second et auront tendance à s'amoindrir avec le temps. Ainsi, la première étape consiste à recueillir des données sur un grand nombre d'épisodes défavorables et de définir une équation de régression pour estimer la variation qu'ils induisent du produit intérieur brut (PIB) du pays tiers. Les variables indépendantes prendront donc la forme de variables interactives reliant a) la part des échanges bilatéraux avec le pays visé dans le PIB du pays tiers avant le choc et b) le pourcentage de variation (en baisse) du PIB réel du pays visé à un certain moment après l'entrée en vigueur des sanctions. Plus la part du commerce avec le pays visé dans le pays tiers est grande, plus l'effet de la baisse du PIB du premier sur la production du second devrait être prononcé, surtout dans la période qui suit immédiatement l'imposition des sanctions. Cependant, au fil du temps, le pays tiers touché

devrait pouvoir trouver des moyens de s'adapter à la rupture de ses liens économiques avec le pays visé. Les paramètres estimés visent donc à indiquer, par des coefficients de valeur décroissante, les effets des chocs sur le revenu pour l'année en cours et pour les années suivantes.

30. Cette méthode vise à assurer une analyse plus complète, étant donné que les variables de la régression traduisent à la fois les baisses des échanges et de la production intérieure, en tenant compte de divers facteurs compensatoires, extérieurs et intérieurs. Toutefois, les calculs qui en résultent ne peuvent être rattachés à tels ou tels événements ou entités touchées dans l'épisode en question, du fait que les estimations des paramètres sont des moyennes dérivées d'un grand nombre d'épisodes semblables, mais non identiques, de choc sur le revenu.

Application de l'analyse hiérarchique aux enquêtes de perception⁹

31. Instrument pratique pour la réalisation d'une enquête de perception de l'impact des sanctions, cette méthode vise : a) à saisir des variables incorporelles telles que les facteurs politiques et sociaux; b) à mesurer les avantages et le coût de plusieurs options afin d'éviter les erreurs de jugement; c) à quantifier les perceptions contradictoires tout en établissant un ordre de priorité cohérent; d) à incorporer les effets indirects et les effets secondaires; e) à intégrer les conséquences subies aux interventions ou aux mesures d'assistance qui y répondent. Bien qu'on puisse dire que cette méthode repose sur des bases théoriques et mathématiques solides, son application pratique n'exige pas pour autant de séries longues de données.

32. La procédure se ramène au fond à deux grandes opérations : la première consiste à construire une hiérarchie pour faire la synthèse des problèmes à traiter, la seconde, à mesurer le rang de priorité de chaque attribut dans la hiérarchie au moyen d'une échelle (de 1 à 9 par exemple). Pour les analyses d'impact, la «hiérarchie d'impact» comprend généralement plusieurs niveaux, dont celui qui distingue les effets directs et indirects des sanctions. On peut en déterminer très librement le nombre selon le cas particulier étudié, de même que celui des attributs à chaque niveau. Cela dit, plus il y a de niveaux, plus les calculs prendront de temps. Après avoir isolé les variables d'impact critiques au niveau inférieur de la hiérarchie, il faudrait, dans la «hiérarchie de réponse», fusionner ces variables avec divers facteurs jugés décisifs pour bien voir quelles sont les mesures appropriées d'assistance au pays tiers touché.

33. Cette méthode faisant appel avant tout à des appréciations personnelles, elle comporte un risque de surestimation

– d'exagération des effets dommageables des sanctions. Pour lever la difficulté, on peut appliquer le principe du rapport des coûts-avantages. Pour ce faire, il faut construire deux «hiérarchies de réponse», l'une pour les avantages, l'autre pour les coûts de l'adoption de différentes mesures d'assistance possibles. Ces mesures sont répertoriées au niveau inférieur de chaque hiérarchie pour permettre de faire des estimations de leurs avantages et coûts respectifs. Le ratio avantages-coûts est le critère qui servira en fin de compte à trancher. On prend dans ce cas, deux échelles ordinaires, car les échelles servant à mesurer le rang de priorité de chaque attribut dans la hiérarchie sont des échelles semi-logarithmiques obtenues par comparaison de paires. Pour vérifier l'exactitude des résultats finals, il faut mesurer le degré de non-convergence calculé à partir des jugements portés sur la situation. Pour le test de robustesse, on peut faire une analyse de sensibilité sans que cela exige d'information supplémentaire.

34. Toutes les méthodes évoquées ci-dessus peuvent être utiles pour évaluer les effets des sanctions sur les États tiers, mais de l'avis du groupe d'experts, le choix de la ou des méthodes applicables dépendra de la situation particulière du ou des États touchés dans le contexte d'un ou des régimes de sanctions donnés. L'idéal serait d'essayer autant de méthodes qu'il est possible, pour satisfaire au maximum de critères d'analyse. Toutefois, les données disponibles et le coût de l'analyse risquent d'imposer de sévères limites à l'application de certaines des méthodes ascendantes et descendantes exposées ici. En outre, certaines caractéristiques du régime des sanctions et les particularités de la situation de certains pays touchés découlant de la diversité et de l'intensité de leurs liens avec l'État visé qui ont été suspendus (par suite de l'interruption de leurs étroites relations dans les domaines commercial, financier, institutionnel, des transports et des infrastructures) nécessiteront sans doute une évaluation sur le terrain afin d'appréhender convenablement et de mesurer pleinement divers effets préjudiciables. On a fait savoir que, pour la plupart des pays voisins gravement touchés, l'envoi sur place de missions spéciales d'évaluation serait inévitable.

B. Examen de mesures novatrices et pratiques d'assistance internationale qui pourrait être fournie aux États tiers subissant le contrecoup de l'application de sanctions

35. Au titre de cette question, le groupe d'experts a examiné un large éventail d'idées et de propositions visant à réduire les dommages indirects causés par les sanctions et à fournir

aux États tiers, et en particulier aux pays en développement, une assistance pratique qui les aide à faire face aux difficultés économiques particulières qu'ils connaissent du fait de l'application de sanctions. À cette fin, le groupe a examiné la pratique récente de la communauté internationale en réponse aux appels à l'aide lancés en faveur des États tiers touchés, résumée dans les précédents rapports du Secrétaire général sur le sujet¹⁰. Le groupe s'est penché sur les mesures tant financières que non financières qui pourraient être prises aux niveaux bilatéral et multilatéral pour isoler, autant que possible, les pays tiers touchés.

1. Considérations générales

36. Le groupe d'experts a mis l'accent sur la notion de partage de la charge et de répartition équitable des coûts, consacrée par les Articles 49 et 50 de la Charte des Nations Unies. Il en a reconnu l'intérêt à la fois pour réduire à un minimum les dommages indirects et pour encourager une pleine coopération dans l'application des sanctions¹¹. Il ressort de l'expérience récente que dans la pratique, c'est surtout le souci d'une application rigoureuse des sanctions qui pousse les donateurs à fournir une assistance aux États tiers qui en pâtissent. Par ailleurs, l'octroi en temps utile à un État d'une assistance pratique inciterait davantage la communauté internationale à adopter une démarche efficace et globale à l'égard des sanctions imposées par le Conseil de sécurité. Aussi, les mesures d'assistance intégrant des dispositions qui renforcent la capacité d'exécution des sanctions ont-elles davantage de chances d'être bien accueillies par les donateurs extérieurs qui dispensent une assistance aux États tiers touchés.

37. Aux yeux du groupe, le coût de l'application des sanctions devrait être considéré comme le coût d'opportunité d'une solution de rechange à une intervention militaire internationale ou à une opération de maintien de la paix. Le coût des opérations militaires ou de maintien de la paix est partagé à l'échelle internationale, sous forme de contributions volontaires ou statutaires. De même, celui de l'application de mesures préventives ou coercitives comme les sanctions économiques, et en particulier de leurs conséquences pour les pays en développement touchés, devrait être supporté par la communauté internationale suivant une répartition plus équitable. Le groupe ne doute pas que les grands pays industriels et les autres pays à revenu élevé reconnaîtraient et assumeraient leur responsabilité particulière à cet égard.

2. Mesures visant à réduire à un minimum les dommages indirects causés par les sanctions

38. Le groupe d'experts a tout d'abord examiné les mesures qui pourraient être prises avant ou peu après l'imposition des sanctions en vue d'en renforcer l'impact politique et d'en réduire à un minimum les dommages indirects, en particulier les effets négatifs secondaires sur les États tiers. Les mesures non financières et surtout administratives proposées dans cette perspective sont : a) une étude préalable, y compris une évaluation des effets négatifs possibles sur les États tiers; b) des consultations avec les États tiers qui pourraient être vulnérables; c) l'examen d'exemptions éventuelles pour les pays les plus gravement touchés; d) la mise au point de «mesures ciblées» visant le fautif (l'élite au pouvoir, par exemple), au lieu de l'ensemble de la société civile; e) une nouvelle amélioration des procédures et des méthodes de travail du Conseil de sécurité et de ses comités des sanctions¹².

Études et consultations préalables

39. De l'avis de groupe, il est indispensable que le Conseil de sécurité examine soigneusement les effets potentiels des sanctions à la fois sur l'État visé (au premier chef sur le plan humanitaire) et sur les pays tiers, avant d'adopter une résolution imposant ces mesures en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Le Conseil tirerait grand profit d'une étude préalable des effets possibles des mesures coercitives ou préventives envisagées ainsi que de consultations préalables avec les pays tiers qui risquent le plus d'en subir le contrecoup. Cela permettrait d'éviter que certains dommages ne soient indirectement causés aux États voisins et autres États tiers, sans nuire à l'efficacité du régime de sanctions envisagé. On pourrait également prévoir la possibilité de surveiller les effets des sanctions et, s'il y a lieu, d'y apporter des aménagements¹³.

Exemptions

40. Le groupe a rappelé que le Conseil de sécurité et/ou ses comités des sanctions ont pour pratique d'accorder des exemptions partielles ou limitées permettant certaines transactions avec l'État visé pour certains produits ou services qui revêtent une importance cruciale pour les pays voisins et d'autres pays tiers¹⁴. Ces exemptions ont été consenties dans des circonstances exceptionnelles, au cas par cas, et moyennant des formes appropriées de surveillance et de contrôle. Dans le cas des sanctions contre l'Iraq, par exemple, le comité compétent a, à titre exceptionnel, autorisé la Jordanie à reprendre ses importations de pétrole et de produits pétroliers irakiens. De même, en ce qui concerne les sanctions contre la Yougoslavie, il a accédé à certaines demandes de l'Albanie (transit d'énergie électrique), de la Hongrie (fourniture de carburant pour les brise-glace sur le Danube), de la Roumanie (livraisons de pétrole pour les écluses des Portes de fer I sur le Danube) et de l'ex-République yougoslave de Macédoine (trafic de transit). Ainsi, dans certains cas, des exemptions appropriées et consenties à temps éviteraient de devoir prendre de nouvelles mesures de compensation ou d'ajustement pour les dommages déjà subis ou les pertes et frais effectivement supportés par les États tiers.

Sanctions ciblées

41. Des sanctions, comme le gel des avoirs personnels, les restrictions aux voyages au moyen de visas et l'exclusion des enceintes internationales visent à priver les élites au pouvoir de valeurs importantes pour apporter les changements d'orientation requis sans faire de mal à la population civile du pays visé ni affecter les économies des États tiers. Ces mesures s'imposent pour des raisons d'équité et pour l'efficacité qu'on peut en attendre; elles méritent donc qu'on les examine en priorité pour concevoir un régime de sanctions¹⁵.

3. Mesures d'assistance aux États tiers

42. Le groupe d'experts a également examiné les mesures pratiques que les organismes compétents, tant à l'intérieur qu'en dehors du système des Nations Unies, pourraient prendre pour fournir une assistance aux États tiers qui subissent le contrecoup de l'application de sanctions. Bien entendu, ces mesures devraient être fonction de la nature des difficultés économiques particulières auxquelles se heurtent les États tiers touchés dans tel ou tel épisode de sanctions, ainsi que du mandat, des instruments existants et des ressources disponibles des différentes organisations en question. Les sanctions de grande envergure comme celles imposées contre l'Iraq ou l'ex-Yougoslavie, exigeraient une réponse interna-

tionale très large, à laquelle prendraient part les institutions financières et commerciales internationales, les programmes de développement et les institutions spécialisées des Nations Unies, ainsi que les autres organisations internationales et régionales compétentes.

Institutions financières et commerciales internationales

43. Le groupe d'experts a observé que les institutions financières internationales, tant mondiales que régionales, possèdent en principe les connaissances spécialisées, les instruments et les ressources financières nécessaires pour aider les États Membres à faire face aux chocs économiques extérieurs tels que l'imposition de sanctions. Si le Fonds monétaire international (FMI) est bien placé pour fournir, dans le cadre de ses mécanismes existants, une aide financière à tout État membre qui éprouve des difficultés de balance des paiements, la Banque mondiale et les banques régionales de développement sont de leur côté bien équipées pour traiter, dans le cadre des priorités des programmes d'investissement des pays concernés, divers problèmes sectoriels et autres de développement. Dans les situations d'urgence, ces institutions sont en mesure d'agir rapidement pour adapter et développer leurs opérations, leurs moyens et leurs lignes d'action en vue de fournir un appui financier aux pays les plus gravement touchés. Le FMI, par exemple, a réagi à la crise du Golfe en prenant un certain nombre de mesures pratiques, dont l'introduction d'un «élément pétrole» temporaire dans sa facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus en vue de compenser les hausses brutales inattendues du coût des importations de pétrole brut, de produits pétroliers et de gaz naturel des États membres, des dispositions pour leur assurer un accès plus rapide au financement compensatoire et en élargir le champ dans le sillage d'une chute brutale des recettes d'exportation, y compris les déficits de recettes sur les oléoducs, les droits de passage de canaux, les transports maritimes et terrestres, le bâtiment et les travaux publics et les assurances, et d'autres mesures encore visant à assouplir les conditions d'octroi et à accroître le volume disponible de ressources financières pour les pays touchés, à l'appui de leurs efforts d'ajustement¹⁶. Parallèlement, la Banque mondiale et les banques régionales de développement se sont employées notamment à accélérer les versements au titre des prêts et crédits existants, à relever le plafond de leur participation aux coûts des projets en cours et des nouveaux projets et à accroître leurs prêts à des conditions avantageuses aux pays touchés. De plus, le Fonds et la Banque possèdent l'expérience requise pour mobiliser et coordonner (dans le cadre des réunions de groupes consultatifs, par exemple) l'appui financier de divers donateurs multilatéraux et bilaté-

raux, y compris les gouvernements et les institutions financières privées, ainsi que les compétences spécialisées nécessaires pour fournir une assistance technique.

44. De l'avis du groupe, ce sont les institutions financières internationales qui devraient jouer le premier rôle aussi bien l'évaluation des conséquences économiques effectives pour les États tiers des sanctions imposées par l'Organisation des Nations Unies que pour l'octroi d'une aide financière à ces pays en vue de leur permettre de surmonter les difficultés économiques, financières et commerciales qu'ils traversent du fait de l'application des sanctions. Pour s'attaquer plus précisément et directement aux difficultés économiques particulières, des États tiers touchés, le FMI et la Banque mondiale pourraient juger bon d'envisager de créer un mécanisme spécial, qui serait approuvé par leurs organes directeurs respectifs, pour pouvoir mobiliser des ressources financières nouvelles et supplémentaires en puisant à toutes les sources possibles en vue de fournir auxdits États un appui financier d'urgence à des conditions exceptionnelles et avantageuses sans détourner de ressources des programmes ordinaires d'aide au développement. Pour que les efforts d'aménagement des sanctions soient couronnés de succès, il est indispensable que ce mécanisme apporte une aide financière spéciale venant en dépassement des interventions classiques au titre des déséquilibres macroéconomiques ou des programmes d'ajustement structurel et visant précisément et directement les difficultés et les besoins économiques particuliers nés de l'application de sanctions. Cette aide financière devra peut-être être complétée par des mesures non financières de promotion du commerce, notamment l'octroi de préférences commerciales spéciales, l'aménagement des droits de douane et l'allocation de contingents, des accords spéciaux d'achat de produits et la recherche de nouveaux débouchés. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la CNUCED peuvent fournir l'assistance technique nécessaire à cet égard.

Programmes de développement et institutions des Nations Unies

45. De l'avis du groupe d'experts, les programmes de développement et les institutions spécialisées compétentes des Nations Unies, tels le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), devraient, en collaboration avec les autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales compétentes,

s'attacher avant tout à fournir aux États tiers des secours d'urgence ainsi qu'une assistance à plus long terme pour leur permettre de mieux faire face au contrecoup des sanctions sur le plan social et humanitaire. C'est en conséquence à eux qu'il devrait incomber au premier chef de recenser et d'évaluer les difficultés et les besoins particuliers des pays touchés dans ces deux domaines et de mettre au point des mesures appropriées pour venir en aide à ces États. À cette fin, la mise en place d'arrangements interorganisations spéciaux et la publication d'appels collectifs en faveur de programmes d'aide spéciaux à élaborer et appliquer sous les auspices du Bureau de coordination des affaires humanitaires ou du PNUD, selon le cas, pourraient être utiles pour assurer convenablement la coordination interinstitutions des activités de programmation et de mobilisation de ressources et des apports en faveur des États tiers touchés. Il est essentiel que ces programmes spéciaux reposent sur une stratégie commune cohérente, définissent clairement le rôle de chacune des institutions participantes et indiquent leurs besoins de ressources respectifs. Dans la mesure du possible, ces besoins de financement devraient être couverts à l'aide de fonds disponibles (les ressources spéciales du Programme, par exemple) et/ou par des efforts spéciaux de mobilisation de ressources comme les conférences de donateurs. Le système des coordonnateurs résidents du PNUD peut jouer un rôle important dans l'évaluation sur le terrain des besoins potentiels et effectifs, ainsi que dans l'exécution des programmes d'assistance spéciale.

46. Cela dit, jusqu'ici, les appels du Secrétaire général, de même que les efforts de mobilisation de ressources des programmes de développement des Nations Unies, en faveur des États tiers touchés par les sanctions imposées contre l'Iraq et la Yougoslavie n'ont pas suscité de réactions qui soient vraiment à la mesure de l'ampleur des problèmes que connaissent ces États. C'est pourquoi il a été suggéré que l'on envisage sérieusement d'appliquer à cette fin les procédures de financement adoptées pour les opérations de maintien de la paix. Elles assureraient la possibilité de dégager et de prévoir les fonds requis pour aider les États tiers touchés à faire face aux conséquences des sanctions sur les plans social et humanitaire.

Coopération régionale

47. Le groupe d'experts a insisté sur l'utilité de la coopération régionale pour atténuer, en particulier, les difficultés des États voisins qui sont liées à l'application des sanctions (effets secondaires). Les exemples des sanctions prises contre l'Afrique du Sud et contre la Yougoslavie donnent à penser qu'une action en faveur de la coopération régionale et une contribution au financement de leur exécution peuvent

compter beaucoup pour atténuer le contrecoup des sanctions. Outre qu'elles permettent la mise en commun de l'information disponible et favorisent les formules de coopération mutuellement avantageuses, les initiatives régionales mettent les pays touchés en présence de futurs donateurs bilatéraux et multilatéraux et facilitent la mise au point d'une demande intégrée.

48. Ainsi, dans le cas de la Yougoslavie, l'envoi de missions d'assistance pour l'application des sanctions dans sept pays de la région (Albanie, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Roumanie, ex-République yougoslave de Macédoine et Ukraine), avec leur assentiment, était une innovation. Ce système, qui s'inscrivait dans le cadre d'une opération conjointe de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de l'Union européenne, comportait l'intervention d'agents des douanes dispensant sur place des conseils pour l'application des sanctions tout en facilitant le commerce licite aux postes frontière, ce qui répondait bien au double souci de renforcer l'application des sanctions et d'atténuer certaines des difficultés éprouvées par les États de la région. Autre exemple tiré du même cas, l'OSCE a convoqué une réunion spéciale au début de 1994 à Vienne pour aider les pays touchés de la région à mieux faire face aux effets des sanctions, qui a permis d'identifier huit projets à court terme pour desserrer les goulets d'étranglement des flux de trafic autour de l'ex-Yougoslavie. À ce propos, la Commission européenne a affecté 100 millions d'euros à un programme à plus long terme de développement des transports et de l'infrastructure dans la région. En complément, deux couloirs douaniers ont été créés pour accélérer le transit de marchandises par certains postes frontière¹⁷.

C. Conclusions et recommandations

49. De ses débats, le groupe d'experts a conclu que les deux points inscrits à son ordre du jour, à savoir la mise au point d'une méthode d'évaluation des répercussions de l'application de mesures préventives ou coercitives effectivement subies par les États tiers et la recherche de mesures novatrices et pratiques d'assistance internationale aux États tiers touchés, étaient étroitement liés et complémentaires. Ses recommandations devaient donc à son sens porter sur les deux questions à la fois, de façon à traiter de manière plus complète et plus efficace les difficultés économiques particulières des États touchés par l'application de sanctions. En conséquence, le groupe a indiqué un ensemble de directives générales applicables à tout le processus d'évaluation des effets négatifs des sanctions sur les États tiers et d'action pour les atténuer. Si elle était acceptée, la démarche proposée comprendrait un

certain nombre de mesures pratiques à prendre par étapes successives qui seraient applicables à l'avenir à tous les cas de sanctions économiques, sans que cela exclue la possibilité, à chaque étape, de modifier les procédures et les mesures dans tel ou tel cas. Le processus/méthode d'ensemble est exposé ci-après.

50. Pour faciliter le processus d'évaluation d'impact, le groupe a recommandé que soit établie une liste provisoire des effets que les sanctions peuvent exercer sur les États tiers. Cette liste ne saurait à l'évidence être exhaustive et devrait être rectifiée dans chaque cas selon la nature des sanctions, la structure et l'intensité des relations économiques avec le pays visé et les autres facteurs qui revêtraient une importance particulière (comme la géographie). Ces effets potentiels, tant directs qu'indirects, peuvent être regroupés en trois grandes catégories : a) effets économiques, commerciaux et financiers; b) effets sur le plan social et humanitaire, surtout à l'égard des groupes sociaux les plus vulnérables (migrants et personnes déplacées, par exemple); c) effets secondaires, habituellement associés aux problèmes que pose l'application des sanctions. Les principaux éléments de la liste proposée ont été recensés et analysés plus haut aux paragraphes 13 à 20.

51. Lorsqu'il envisage d'imposer des sanctions, le Conseil de sécurité peut juger bon de demander au Secrétaire général de lui présenter, à assez bref délai (dans les deux semaines, par exemple), une évaluation anticipée de l'impact potentiel des sanctions envisagées sur le pays visé et, plus particulièrement, sur les États tiers. À partir des données statistiques disponibles sur les liens économiques extérieurs du pays visé, cette analyse préliminaire permettrait sans doute déjà de prédire l'essentiel des répercussions défavorables que les mesures prévues peuvent avoir sur les pays tiers, sous réserve de l'évaluation plus détaillée éventuellement nécessaire à une étape ultérieure. Il serait utile aussi d'essayer de voir quels sont les pays les plus exposés à subir fortement l'impact des sanctions. Il serait alors indispensable de tenir compte des préoccupations des États qui risquent le plus d'être gravement touchés par ces mesures avant de les adopter pour assurer l'efficacité des sanctions et en réduire au minimum les effets secondaires dommageables.

52. Une fois les sanctions imposées, il faudrait charger le Secrétariat d'en surveiller les effets, en vue de communiquer au Conseil de sécurité et à ses organes des informations à jour et des évaluations préliminaires concernant les pertes subies par les États tiers qui sont ou peuvent être les plus touchés par l'application de ces mesures. Ces évaluations auraient pour but d'informer le Conseil et son comité des sanctions des besoins et difficultés particuliers de ces États tiers et de présenter des options possibles, afin que tout en maintenant l'efficacité des sanctions, on puisse modifier leurs modalités

d'application, voire les sanctions elles-mêmes en vue d'atténuer leurs effets sur ces États.

53. Aux États qui invoquent l'Article 50 de la Charte des Nations Unies, le Secrétariat devrait être prêt, s'ils en font la demande, à fournir une assistance technique pour établir les documents explicatifs à joindre à leur demande de consultations avec le Conseil de sécurité sur la solution des difficultés économiques particulières qu'entraîne pour eux l'application des sanctions. La liste provisoire des répercussions que les sanctions peuvent avoir sur les États tiers, avec les ajustements voulus selon les caractéristiques du régime de sanctions considéré, pourrait aussi servir de cadre aux évaluations nationales et permettrait au Conseil de sécurité d'examiner chaque cas particulier en s'appuyant sur des critères plus uniformes et plus comparables. Le Conseil pourrait également juger bon de demander au Secrétariat des compléments d'information et d'analyse pour les évaluations nationales.

54. Il est vivement recommandé que, dans les cas les plus graves, le Secrétaire général nomme un Représentant spécial chargé, en collaboration avec les gouvernements intéressés, d'évaluer pleinement les conséquences que l'application des sanctions imposées par l'Organisation des Nations Unies a effectivement eues pour les États particulièrement touchés et de définir les mesures à prendre pour leur prêter assistance. À cette fin, le Représentant spécial devrait mettre en place un mécanisme ou une équipe spéciale interorganisations qui se compose de trois sous-groupes formés de représentants des organisations internationales compétentes appartenant ou non au système des Nations Unies. Un de ces sous-groupes serait chargé des questions d'évaluation des effets économiques, commerciaux et financiers des sanctions et des moyens de les atténuer et comprendrait donc des représentants des institutions financières et commerciales internationales, et en particulier de la Banque mondiale et du FMI, qui pourraient aussi faire appel, au besoin, aux compétences de la CNUCED, de l'OMC et des banques régionales de développement. Le deuxième sous-groupe s'occuperait des effets des sanctions sur le plan social et humanitaire et comprendrait des représentants des programmes de développement des Nations Unies et des institutions spécialisées compétentes (PNUD, UNICEF, HCR, PAM, OIT, FAO et OMS, notamment), ainsi que d'autres organisations, intergouvernementales ou non gouvernementales, compétentes, s'il y a lieu. Le dernier sous-groupe, composé de fonctionnaires des départements et services compétents du Secrétariat de l'ONU, s'attaquerait aux effets secondaires des sanctions, en recommandant des modifications à apporter à l'administration des régimes de sanctions, des exemptions partielles ou limitées dans des cas exceptionnels et d'autres mesures non financières, en vue de

conférer aux sanctions le maximum d'impact politique et d'en réduire les effets secondaires dommageables au minimum. Dans le cadre de ses travaux, ce groupe pourrait également faire appel aux compétences d'experts appartenant ou non au système des Nations Unies, et en particulier d'organisations régionales.

55. Ces sous-groupes seraient chargés au premier chef d'établir les évaluations d'impact et d'élaborer des propositions visant les mesures à prendre dans leurs domaines de compétence respectifs. Suivant la nature des problèmes rencontrés et l'information disponible, chaque sous-groupe adopterait une méthode appropriée pour évaluer la catégorie d'effets particulière qu'il a à étudier. Les cinq méthodes pratiques d'évaluation d'impact résumées et analysées plus haut aux paragraphes 21 à 34 – à savoir a) analyse chronologique des variations de la balance des paiements; b) sondage stratifié d'entreprises; c) modèle gravitaire des flux commerciaux bilatéraux; d) équation de régression des chocs sur le revenu; et e) application de l'analyse hiérarchique aux enquêtes de perception –, séparément ou en combinaison, assurent la souplesse voulue à cet effet.

56. Pour les pays tiers les plus gravement touchés, la meilleure façon d'évaluer l'impact des sanctions pourrait consister à envoyer sur le terrain des missions spéciales d'information ou d'évaluation. Dans leur cas, les visites sur place de missions spéciales d'évaluation seraient très importantes pour estimer la totalité des divers effets négatifs et difficultés économiques particulières découlant de l'application des sanctions, établir quels sont les besoins urgents et les conditions particulières auxquels doit répondre l'appui international et proposer des mesures correctives ou une assistance spéciales. Il serait plus facile de mener à bien cette tâche en collaborant étroitement avec les autorités nationales et locales et, s'il y a lieu, les organisations non gouvernementales dans les États tiers touchés et en mettant à profit, le cas échéant, la présence dans le pays de représentants du système des Nations Unies (comme les coordonnateurs résidents) et d'autres organisations internationales.

57. Le Représentant spécial serait responsable en dernier ressort de tout le processus d'évaluation de l'impact, y compris la coordination des travaux des trois sous-groupes évoqués plus haut au paragraphe 54 et la synthèse de leurs conclusions dans un rapport d'ensemble à soumettre au Secrétaire général. Chacune des trois parties du rapport établies par les sous-groupes devrait présenter des propositions concrètes concernant les mesures pratiques d'assistance internationale à prendre en faveur des États tiers touchés (voir plus haut, par. 38 à 48). De plus, le rapport devrait autant que possible rendre compte des initiatives bilatérales prises pour leur venir en aide ainsi que des contributions envisagées à cet

effet par les institutions extérieures au système des Nations Unies, au niveau régional en particulier. Pour cela, le Représentant spécial devrait tenir les consultations requises avec les organisations régionales et autres compétentes. Le Représentant spécial pourrait en outre être invité à coordonner les activités complémentaires d'assistance pour les pays ou les régions touchés.

V. Évolution récente du rôle de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social et du Comité du programme et de la coordination dans le domaine de l'assistance aux États tiers qui subissent le contre-coup de l'application des sanctions

58. Conformément aux dispositions du paragraphe 5 de la résolution 52/162 de l'Assemblée générale, l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et le Comité du programme et de la coordination ont continué à jouer leurs rôles respectifs en mobilisant et en supervisant, le cas échéant, les efforts de la communauté internationale et des organismes des Nations Unies pour apporter une aide économique aux États qui rencontrent des difficultés économiques particulières en raison de l'application de mesures préventives ou coercitives imposées par le Conseil de sécurité, ainsi qu'en trouvant, le cas échéant, des solutions aux difficultés économiques particulières de ces États.

59. À sa cinquante-deuxième session, l'Assemblée générale était saisie du rapport du Secrétaire général sur l'assistance économique aux États qui subissent le contre-coup de l'application des résolutions du Conseil de sécurité imposant des sanctions contre la République fédérative de Yougoslavie (A/52/535). Ce rapport donnait des indications mises à jour sur l'assistance bilatérale et multilatérale fournie en 1996-1997 aux pays touchés, surtout au titre du soutien de la balance des paiements, du développement des transports et de l'infrastructure et de l'aide à la promotion du commerce et des investissements. Il mentionnait en particulier les activités relevant de leurs domaines de compétence respectifs menées dans les pays touchés par la FAO, la Banque mondiale, le FMI, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), la CNUCED et le PNUD ainsi que par l'Union européenne et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Il fournissait en outre des données mises à jour, reçues de la

Banque mondiale, de l'UNICEF, du PAM et du HCR, sur la participation des fournisseurs originaires des pays touchés à la reconstruction, au relèvement et au développement de l'ex-Yougoslavie après le conflit.

60. Par sa résolution 52/169 H du 16 décembre 1997, l'Assemblée générale a notamment invité de nouveau tous les États et les organisations internationales compétentes, apparentées ou non aux Nations Unies, et en particulier les institutions financières internationales, à tenir compte des besoins spécifiques des pays qui subissent le contre-coup des sanctions dans l'assistance qu'ils leur fourniraient durant la période de transition suivant la levée des sanctions; encouragé les États de la région qui subissaient le contre-coup des sanctions à poursuivre le processus de coopération régionale multilatérale, notamment dans le cadre de l'exécution de projets d'infrastructure transfrontières et de la promotion du commerce et des investissements, de façon à atténuer les effets négatifs des sanctions; demandé instamment aux organisations internationales compétentes de prendre des mesures appropriées pour faciliter aux fournisseurs originaires des pays touchés l'accès aux marchés et de faire en sorte qu'ils puissent participer activement au relèvement et à la reconstruction de l'ex-Yougoslavie après le conflit; et prié le Secrétaire général de lui rendre compte à sa cinquante-quatrième session de l'application de cette résolution.

61. À sa trente-huitième session, tenue du 1er au 26 juin 1998, le Comité du programme et de la coordination a examiné le rapport d'ensemble annuel du Comité administratif de coordination pour 1997 (E/1998/21), qui, conformément à la demande formulée au paragraphe 338 du rapport du Comité du programme et de la coordination sur les travaux de sa trente-septième session (voir A/52/16), comprenait un chapitre intitulé «Assistance aux pays qui invoquent l'Article 50 de la Charte des Nations Unies». Au cours du débat, on a approuvé les mesures prises dans le système des Nations Unies pour fournir une assistance aux pays qui invoquent l'Article 50 de la Charte des Nations Unies; en effet, beaucoup de ces pays étaient doublement pénalisés par l'application de sanctions, et on a demandé si la réunion du groupe spécial d'experts demandée par l'Assemblée générale dans sa résolution 52/162 avait déjà eu lieu (voir A/53/16, Part I, par. 278).

VI. Coordination de l'information sur l'assistance internationale qui pourrait être fournie aux États tiers qui subissent le contre-coup de l'application de sanctions, en coopération avec des institutions et des organismes compétents appartenant ou non au système des Nations Unies

62. En prévision de la réunion du groupe spécial d'experts dont il était question à la section IV, le Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales internationales a adressé des lettres aux secrétaires exécutifs des programmes et organismes de développement compétents, et notamment aux institutions financières et commerciales internationales et aux organisations régionales concernées, appartenant ou non au système des Nations Unies, pour les inviter à envoyer des représentants assister à la réunion en qualité d'observateurs et leur demander de lui communiquer leurs vues ou les informations d'ordre général dont ils disposeraient sur les diverses questions évoquées aux paragraphes 4 et 6 de la résolution 52/162 de l'Assemblée générale.

63. Dans leurs réponses, ces organisations et institutions se sont une nouvelle fois dites conscientes et inquiètes des conséquences particulières, économiques et autres que les sanctions imposées au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies faisaient subir aux États tiers. Plusieurs organisations internationales et régionales, appartenant ou non au système des Nations Unies, ont envoyé des représentants assister en qualité d'observateurs à la réunion du groupe spécial d'experts, et les autres ont indiqué qu'elles souhaiteraient être informées des travaux et des résultats de la réunion et entretenir des relations de collaboration avec le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat pour les activités de suivi. En ce qui concerne l'application du paragraphe 6 de la résolution, plusieurs organisations ont renvoyé à leur contribution à l'établissement du précédent rapport du Secrétaire général sur le sujet (voir A/52/308, sect. III et IV).

64. De plus, la Commission économique pour l'Europe (CEE) a souligné l'importance des initiatives sous-régionales conçues pour promouvoir l'esprit de coopération et les relations de bon voisinage en Europe du Sud-Est. L'Initiative de coopération pour l'Europe du Sud-Est, par exemple, lancée en décembre 1996 par les États-Unis, vise à appuyer les projets de coopération sous-régionale destinés à traiter les

problèmes économiques et écologiques communs des pays considérés. Cette initiative a pour particularité importante de consister non pas en un programme d'aide massive, mais plutôt en un programme d'auto-assistance dans le cadre duquel les pays de la région décident eux-mêmes comment ils peuvent collaborer plus étroitement et quelles mesures concrètes s'imposent pour atténuer leurs problèmes communs. Cette coopération prend la forme de projets précis comprenant tous deux dimensions : a) l'harmonisation des politiques d'après les conventions, normes, règles et directives pertinentes de la CEE portant sur divers problèmes transfrontières; et b) la création des conditions nécessaires au financement des projets par le secteur privé ou les institutions financières. La participation de la Commission européenne, de la Banque mondiale et de la BERD aux réunions du groupe chargé des projets aide aussi à assurer la cohérence des démarches et à éviter les doubles emplois. D'après la CEE, cette initiative est à la fois pratique et dans une certaine mesure novatrice et elle pourrait donc au besoin être appliquée à d'autres régions.

Notes

¹ Résolutions de l'Assemblée générale, 50/51 du 11 décembre 1995, 51/208 du 17 décembre 1996 et 52/162 du 15 décembre 1997, sur l'application des dispositions de la Charte des Nations Unies concernant l'assistance aux États qui subissent les répercussions de sanctions imposées à d'autres États; résolutions 47/120 A du 18 décembre 1992 et 47/120 B du 20 septembre 1993 sur l'Agenda pour la paix; et 51/242 du 15 septembre 1997, sur le supplément à l'Agenda pour la paix.

² Rapports du Secrétaire général concernant : les difficultés économiques particulières que connaissent des États par suite de sanctions imposées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (A/48/573-S/26705); l'assistance économique aux États qui subissent le contre-coup des sanctions imposées par le Conseil de sécurité à la République fédérale de Yougoslavie (A/549/356, A/50/423, A/51/356 et A/52/535); l'application des dispositions de la Charte relatives à l'assistance aux États tiers touchés par l'application de sanctions (A/50/361, A/51/317 et A/52/308); et le supplément à l'Agenda pour la paix (A/50/60-S/1995/1).

³ Rapports de 1994, 1995, 1996, 1997 et 1998 du Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation des Nations Unies (A/49/33, A/50/33, A/51/33, A/52/33 et A/53/33).

- ⁴ Voir les rapports du Secrétaire général concernant les difficultés économiques particulières que connaissent des États par suite de sanctions imposées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (A/48/573-S/26705, par. 70 à 86) et l'application des dispositions de la Charte des Nations Unies relatives à l'assistance aux États tiers touchés par l'application de sanctions (A/51/317, par. 16 à 34).
- ⁵ Voir le rapport du Secrétaire général sur l'application des dispositions de la Charte des Nations Unies relatives à l'assistance aux États tiers touchés par l'application de sanctions (A/52/308, par. 6 à 12).
- ⁶ Pour une ventilation des principales catégories de coûts à la charge des États appliquant des sanctions, voir Margaret P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, 2e éd. (Londres, Macmillan/New York, St. Martin's Press, 1996), chap. 4, tableau 4.1, p. 68.
- ⁷ Pour une illustration de l'application de cette méthode, voir la note du Fonds monétaire international intitulée «Impact of implementing United Nations sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)», FMI, EBS/94/229, décembre 1994.
- ⁸ Pour une analyse plus détaillée et une illustration de l'application pratique de cette méthode, voir le document de travail de Gary Clyde Hufbauer, Kimberly Ann Elliott, Tess Cyrus et Elizabeth Winston, intitulé «US economic sanctions: their impact on trade, jobs, and wages» (Washington, DC, Institut d'économie internationale, avril 1997).
- ⁹ Pour une explication plus détaillée de cette méthode, voir Iwan J. Azis, «The use of the analytic hierarchy process in conflict analysis and an extension», in *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 1997, vol. 3, No 3; Iwan J. Azis, «Resolving possible tensions in ASEAN's future trade: using "hierarchy process"», in *ASEAN Economic Bulletin* (Singapour, Institut d'études de l'Asie du Sud-Est, mars 1997), vol. 12, No 3.
- ¹⁰ Voir les rapports du Secrétaire général sur la question des difficultés économiques particulières que connaissent des États par suite des sanctions imposées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (A/48/573-S/26705, par. 107 à 125); et sur l'assistance économique aux États qui subissent le contre-coup des sanctions imposées par le Conseil de sécurité contre la République fédérale de Yougoslavie (A/49/356, A/50/423, A/51/356 et A/52/535).
- ¹¹ Pour une analyse plus détaillée du concept de partage de la charge et du coût des sanctions, voir Margaret P. Doxey, *United Nations Sanctions: Current Policy Issues*, (Halifax, Nouvelle-Écosse, Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University, 1997), chap. 1; et Doxey, op. cit., chap. 4.
- ¹² Voir aussi le rapport du Secrétaire général sur la mise en oeuvre des dispositions de la Charte des Nations Unies relatives à l'assistance aux États tiers touchés par l'application des sanctions (A/50/361, par. 4 à 38).
- ¹³ Pour des précisions sur les cadres et indicateurs envisageables pour évaluer au préalable et suivre les effets des sanctions sur le plan humanitaire, voir *Political Gain and Civilian Pain: Humanitarian Impacts of Economic Sanctions*, éd. Thomas G. Weiss, David Cortright, George A. Lopez et Larry Minear (Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, Maryland, 1997), chap. 2; et une étude de Larry Minear, David Cortright, Julia Wagler, George A. Lopez et Thomas G. Weiss, «Toward more humane and effective sanctions management: enhancing the capacity of the United Nations system» (commandée par le Département des affaires humanitaires, octobre 1997).
- ¹⁴ Voir les rapports du Secrétaire général sur la mise en oeuvre des dispositions de la Charte des Nations Unies relatives à l'assistance aux États tiers touchés par l'application des sanctions (A/50/361, par. 30 à 38); et sur l'assistance économique aux États qui subissent le contre-coup des sanctions imposées par le Conseil de sécurité contre la République fédérale de Yougoslavie (A/50/423, par. 5 à 17; et A/51/356, par. 9 à 11).
- ¹⁵ Voir aussi Margaret P. Doxey, *United Nations Sanctions: Current Policy Issues* (Halifax, Dalhousie University, 1997), chap. 3.
- ¹⁶ Pour de plus amples précisions, voir David M. Cheney, *Dealing with the Unexpected: The IMF's Response to the Middle East Crisis* (Washington, DC, Fonds monétaire international, août 1991).