



HAL
open science

Les stratégies de la guerre économique

Jacques Fontanel, Liliane Perrin-Bensahel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel, Liliane Perrin-Bensahel. Les stratégies de la guerre économique. Jacques Fontanel. Globalisation économique et sécurité internationale : introduction à la géoéconomie, Université Pierre Mendès France, pp.30-54, 2004, Côté cours, 2-86561-282-1. hal-02552073

HAL Id: hal-02552073

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02552073>

Submitted on 23 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les Stratégies de la guerre économique

Jacques Fontanel

In

Globalisation économique et sécurité internationale

Introduction à la géoéconomie

Edition Côté Cours

Université Pierre Mendès France

Grenoble

Résumé : Les Etats conduisent directement ou indirectement des politiques géoéconomiques, comme un rappel aux conceptions mercantilistes de l'économie. Plusieurs actions peuvent être entreprises par un ou plusieurs Etats en vue de modifier le comportement politique, militaire ou économique jugé hostile d'un autre pays, notamment le contrôle des échanges internationaux, l'appauvrissement par l'effort de préparation à la guerre, la rupture des échanges, l'encerclement économique, l'application de la violence politique, la punition internationale, la domination par la puissance économique au l'autarcie subie. L'arme économique est létale, et son efficacité n'est pas toujours démontrée. Le plus souvent, cette stratégie conduit à des résultats de type lost-lost, mais les attaqués subissent plus de pertes que leurs assaillants.

Summary : States directly or indirectly conduct geo-economic policies, as a reminder of mercantilist conceptions of the economy. Several actions may be undertaken by one or more States with a view to modifying the political, military or economic behaviour deemed hostile by another country, in particular the control of international trade, impoverishment through the effort to prepare for war, the disruption of trade, economic encirclement, the application of political violence, international punishment, domination by economic power over the autarky suffered. The economic weapon is lethal, and its effectiveness is not always proven. More often than not, this strategy leads to lost-lost results, but the attacked suffer more casualties than their attackers.

Mots clés : guerre économique, appauvrissement, armes économiques, stratégies économiques des Etats, géoéconomie
Economic war, geo-economics, impoverishment, economic arms, economic State strategies

La guerre est devenue inconcevable à l'ère du nucléaire. La force militaire et la diplomatie ont perdu de leur importance traditionnelle. Pourtant, l'heure de la paix universelle n'a pas encore sonné. L'existence des Nations est en elle-même une marque de différence, et de défiance. Les États ne sont pas nécessairement ennemis, ils sont adversaires. En fait la géoéconomie se présente comme une stratégie pour s'approprier la richesse et la puissance par d'autres moyens que la guerre, c'est un substitut aux fonctions militaires et diplomatiques. Le capital remplace la puissance de feu, la recherche-développement se substitue à la qualité des armes, la pénétration des marchés remplace la diplomatie et les barrières douanières sont des armes³⁴.

Les sociétés ne cherchent plus à défendre leurs territoires ou leur prestige, elles se proposent de renforcer leur pouvoir économique. Les moyens utilisés sont la recherche-développement à haut risque, les investissements lourds pour pénétrer les marchés et les parts de marché. Dans ce contexte, les droits de douane, les obstacles administratifs, le financement des exportations, l'intelligence économique et l'innovation soutenue par l'État constituent des armes décisives. Il s'agit donc de prendre les directions des fonctions décisionnelles et de garder le contrôle sur les finances, la création et la direction des entreprises. Ainsi, dans certains secteurs stratégiques, il n'est possible aux entreprises de réussir que si elles ont l'appui de l'État. Il en résulte souvent des surcapacités chroniques (aéronautique, automobile, grands ordinateurs) et des surinvestissements destinés à la gestion de la concurrence par la domination.

La géoéconomie renforce le pouvoir des élites gouvernementales qui appliquent aussi leur influence dans la sphère économique. Elle se substitue à la politique de puissance et elle facilite la cohésion sociale, en créant, parfois artificiellement, une communauté d'intérêts. Les affrontements des États peuvent aller jusqu'à saper les alliances traditionnelles. Après l'effondre-

ment de l'URSS, le Japon est apparu, aux yeux des Américains, comme l'ennemi numéro un de sa prospérité. La bureaucratie d'État rétablit ainsi son pouvoir, en protégeant les intérêts économiques vitaux. Aux États-Unis, la CIA et la NSA (*National Security Agency*) ont beaucoup de travail sur ce point. Il s'agit de contrôler les accords, d'affaiblir la situation d'entreprises non américaines concurrentes, de s'informer sur les innovations prometteuses pour en faire part aux firmes nationales ou aux industries d'armement. Aujourd'hui, l'ennemi n'est plus en armes, il vient avec ses produits financiers, commerciaux. Dans les pays pauvres, la bureaucratie, souvent corrompue, ne peut mener ce rôle.

La géoéconomie développe parfois des relents mercantilistes, sans la quête de l'or et le refus des échanges. Le monde s'organise souvent dans le cadre de blocs commerciaux rivaux. La guerre commerciale coûte cher lorsqu'elle est déclarée. Normalement, la politique industrielle est remise en question par le libéralisme, mais le gouvernement des États-Unis l'a pratiqué à l'avantage de l'informatique, alors que l'Europe l'a appliqué pour le secteur de l'aéronautique (Airbus). Tous les pays ont tendance à favoriser leurs producteurs nationaux, ce qui constitue les prémisses d'une politique industrielle. Les entreprises reçoivent des subventions, des investissements à taux d'intérêts préférentiels, des installations facilitées dans les régions ou des remises d'impôts³⁵. Le problème, c'est que cette politique conduit parfois à un piège bureaucratique, qui va des erreurs de prévision graves, aux choix risqués (avec les oeufs dans le même panier) et à la corruption. Le MITI, si souvent loué pour sa grande utilité dans le miracle japonais, fait l'objet aujourd'hui de procès concernant son efficacité, notamment en matière d'anticipation, malgré les analyses plutôt favorables de Chalmers Johnson³⁶. Si l'arme économique est de plus en plus utilisée, elle est relativement mal étudiée. Souvent les objectifs qui lui sont fixés sont trop élevés par rapport aux moyens. Historiquement, l'arme économique a été utilisée aussi bien à l'Est qu'à l'Ouest. Les deux superpuissances de la « guerre froide » se sont affrontées directement sur le terrain politique et stratégique.

– L'URSS a appliquée l'arme économique à l'encontre de ceux de ses amis qui ne suivaient pas le dogme imposé par Moscou, comme la Yougoslavie à la fin de la dernière guerre mondiale, l'Albanie en 1958 ou la Chine de Mao. Pour les trois pays considérés, l'embargo soviétique a limité le développement industriel des trois pays et paradoxalement renforcé les régimes en place. Au fond, seule l'arme militaire a été efficace pour réduire les velléités de déviationnisme idéologique ou politique, ainsi qu'en témoignent les écrasements des insurrections hongroises ou tchécoslovaques.

– Les États-Unis ont surtout utilisé l'arme économique à l'encontre de leurs ennemis potentiels, comme le Cuba de Castro, l'embargo céréalier ou la

rétenion des échanges technologiques à l'encontre de l'URSS et les actions plus constantes et profondes à l'égard de certains pays en voie de développement, notamment, le Nicaragua.

– Enfin, la communauté internationale, par le canal de l'Organisation des Nations Unies, a entrepris des mesures de rétorsion à l'encontre de l'apartheid de la Rhodésie et de l'Afrique du Sud, des attitudes guerrières de Saddam Hussein ou de la Serbie.

Il existe plusieurs stratégies : le contrôle des échanges commerciaux à des fins de nuire, l'appauvrissement par l'effort de préparation à la guerre, la rupture, l'encerclement, la violence politique, la punition internationale, la stratégie de la domination et de la puissance économique.

I. Le contrôle des échanges commerciaux

Le contrôle des échanges commerciaux a plusieurs objectifs. Il s'agit d'abord de ne pas livrer à l'ennemi des armes qui pourraient se tourner contre l'exportateur. Ensuite, toute la question est de définir l'avantage comparatif du commerce de deux pays potentiellement ennemis. L'idée est qu'il ne faudrait vendre que les produits qui n'amélioreraient pas autant la croissance économique du pays receveur que celle du pays donneur. Autrement dit, l'échange inégal est revendiqué, souhaité, espéré. Il est en effet difficile de faire des comptes précis de l'avantage procuré par une exportation particulière, d'autant que dans le domaine technologique notamment, les effets se font sentir à plus ou moins long terme. Le « *Coordinating Committee* » (COCOM) avait pour fonction d'éviter aux économies de marché de fournir dans la vente des produits à utilisation civile des moyens de production de matériels militaires dans les économies planifiées. Toute fourniture de technologie sensible devait être étudiée et refusée si le secteur militaire soviétique était susceptible d'en bénéficier. Les divergences concernant l'utilité de ces mesures étaient fréquentes. Contrairement aux Européens qui souhaitaient un contrôle des seules technologies militaires, pour les États-Unis toutes les technologies de pointe étaient concernées, car elles étaient susceptibles d'améliorer le potentiel de développement économique de l'URSS et donc les possibilités de ce puissant pays concurrent de fabriquer des armes, destinées à combattre le capitalisme. Sans aller jusqu'à la rupture, il s'agit de mener une stratégie destinée à limiter la puissance d'un Etat par le contrôle de ses échanges commerciaux.

Fin décembre 1981, après avoir averti Brejnev que dans l'hypothèse où la répression soviétique à l'encontre de la Pologne continuerait, il prendrait des mesures concrètes économiques et politiques pour mettre fin à cette

situation, Ronald Reagan a décidé de suspendre toutes les licences d'exportations exigées pour tous les produits et technologies du gazoduc euro-sibérien d'Urengoï. Six mois plus tard, devant l'échec relatif de cette sanction, il a proposé d'étendre sa décision aux filiales étrangères d'entreprises américaines et aux sociétés étrangères fabriquant leurs équipements sous licence américaine. Immédiatement, il en a résulté un différend juridico-politique grave entre les Alliés, notamment avec l'Allemagne de l'Ouest, le Royaume-Uni, l'Italie et la France. Ces nations ne comprenaient pas le but de cet embargo qui ne visait la Pologne que par pays interposé. Cette politique de « *linkage* » (groupe de liaison) en vue de retarder le gazoduc leur paraissait d'autant moins justifiée qu'elle s'accompagnait de l'arrêt de l'embargo sur les céréales. Au fond, cette décision apparaissait électoraliste, faiblement soucieuse de l'intérêt collectif des Alliés et volontairement peu coûteuse pour les États-Unis.

Mais surtout, l'effort des Américains pour donner une base juridique et une portée extraterritoriale aux sanctions qui touchaient d'abord les intérêts européens eut un effet exécrable pour l'image des États-Unis en Europe. Ces sanctions visaient aussi bien les entreprises américaines (Caterpillar) que les sous-traitants européens et elles créaient des problèmes juridiques particulièrement ardues, dont le jugement éventuel aurait pu remettre en cause certains principes fondamentaux des droits nationaux, avec les mesures de rétorsion prévisibles dans un cas de ce genre. Les autorités européennes et des mesures de ripostes législatives (ordre de réquisition de service en France) obligèrent les filiales européennes d'entreprises américaines à honorer leurs contrats, malgré les injonctions des autorités américaines. Elles s'interrogèrent sur le caractère exorbitant que le Président des États-Unis entendait appliquer et elles constatèrent que certains contrats d'acquisition des brevets ou d'une licence américaine impliquaient le respect de la réglementation américaine présente et à venir³⁷. À l'égard de la Pologne, le Président Reagan annonça toute une série de sanctions économiques plus ou moins graves comme la suspension des crédits garantis, le droit d'escale pour l'aviation civile polonaise, la suspension des droits de pêche dans les eaux territoriales américaines, l'arrêt de l'aide du gouvernement américain en produits agricoles, le refus de toute dérogation pour les exportations sensibles et le blocage de la demande d'adhésion au Fonds Monétaire International. Les pays européens condamnèrent aussi la loi martiale et Bruxelles annonça, en 1982, le refus de l'octroi de nouveaux crédits commerciaux à la Pologne et la suspension des négociations sur le rééchelonnement de la dette polonaise. Ils demandèrent la levée de la loi martiale, la libération des personnes internées, la reprise du dialogue avec Solidarité (syndicat qui avait été dissous) et l'Eglise. Les États-Unis iront encore plus loin en reti-

rant à la Pologne le bénéfice de la « clause de la nation la plus favorisée » des membres du GATT.

Par contre, ils n'allèrent pas jusqu'à boycotter le charbon polonais (mesure trop sévère qui aurait remis en cause le potentiel des Polonais à rembourser leur dette) et à accepter la déclaration juridique et formelle de défaut de paiement de la Pologne (ce qui lui aurait interdit tout crédit et l'aurait obligé à réaliser ses transactions internationales au comptant). L'impact des sanctions a été estimé à une quinzaine de milliards de dollars. C'est la suspension des crédits qui fut la mesure la plus douloureuse, compte tenu de la réduction drastique des importations qu'elle a entraînée, notamment dans l'agriculture et l'élevage. Au fond, ce sont les mesures de l'Alliance Atlantique qui eurent le plus d'impact, l'action spécifiquement américaine étant plutôt symbolique, compte tenu des effets de compensations obtenus par le gouvernement polonais pour la pêche. Cependant, compte tenu de la situation financière catastrophique de la Pologne (25 millions de dollars), il est probable qu'aucune nouvelle ligne de crédit n'aurait été acceptée. Les banquiers ont, par contre, souhaité que les négociations continuent arguant que le créancier est tout aussi demandeur que le débiteur. D'ailleurs en 1983, les Polonais vont même obtenir non seulement le rééchelonnement de leur dette, mais aussi un remboursement des emprunts, faveur qu'elle fut la première avec le Mexique à obtenir en dépit de la règle traditionnelle. Ceci était d'autant plus facile à obtenir pour la Pologne, qu'en mesure de rétorsion à l'encontre de cette action de boycott, elle avait décidé de suspendre tous ses remboursements (intérêt et principal). Au fond, c'était un cadeau inespéré pour la Pologne, puisqu'on lui offrait un moratoire de toutes ses dettes arrivant à échéance. Cette situation a duré 3 ans et elle a probablement rapporté 12 milliards de dollars, puisque l'accord de Paris en 1985 prévoyait un rééchelonnement sur onze ans avec six ans de grâce. Il n'empêche que cette attitude a probablement été un élément essentiel de politique intérieure. Seul Solidarnosc était capable de négocier avec les pays occidentaux la mise en place d'un véritable nouveau Plan Marshall. Ce syndicat avait par sa seule voix réussi à faire arrêter les sanctions et il devenait évident que la crise polonaise ne pouvait être vaincue sans l'aide efficace des pays occidentaux et l'arrivée au pouvoir des forces démocratiques. Les Soviétiques n'ont pas souhaité intervenir militairement du fait du coût politique et financier excessif nécessaire, de son impopularité en Pologne, de la détérioration de son image internationale au moment où ils engageaient des efforts diplomatiques particuliers en matière de désarmement. D'autres exemples peuvent être présentés. Ainsi, les sanctions contre l'Irak à la suite de l'invasion du Koweït ont été très fortes, avec une interruption quasi universelle du commerce (à la fois boycott et embargo), renforcé par

un blocus. C'est même un cas idéal, compte tenu de la vulnérabilité de ce pays et l'importance des sanctions engagées. De même, l'affaire des otages américains en Iran a conduit à l'arrêt des importations de pétrole iranien (qu'on souhaite étendre aux Alliés) et le blocage des avoirs iraniens dans les banques américaines aux États-Unis et hors des États-Unis. L'utilisation de l'arme économique n'est pas un jeu à somme nulle, puisque c'est l'ensemble de l'économie mondiale qui est placée en position sous optimale. Cependant, l'importance de l'application des sanctions réside dans la comparaison des pertes, ce qui ressemble évidemment à la guerre elle-même, l'étalement de sang en moins. Il y a eu des débats importants sur la question de savoir quels étaient les produits qui devaient ou non être interdits à la vente dans les pays supposés ennemis. À ceux qui estimaient que seules les armes devaient faire l'objet de ce contrôle, d'autres répondaient en affirmant que les importations d'armes sont « paupérisantes » pour un pays, alors que l'achat de céréales permettait, grâce aux avantages comparatifs, au pays concerné de se spécialiser dans les activités industrielles et technologiques nouvelles. Le débat n'est toujours pas clos. Il ne faut échanger que les produits qui appauvrissent l'économie des pays socialistes, donc favoriser les importations « paupérisantes ».

En 1997, un groupe de conseillers en entreprise (*President's Export Council*, ou PEC) du Président Clinton a recommandé de réduire l'usage des sanctions économiques américaines unilatérales et d'éliminer les sanctions extraterritoriales et les boycotts secondaires, c'est-à-dire appliqués aux pays qui ne respectent pas l'application des sanctions³⁸. Selon ce rapport, les sanctions unilatérales coûtent cher, pas seulement par le refus des transactions avec les pays incriminés, mais aussi par l'encouragement apporté ainsi aux concurrents étrangers et par la perte de confiance des fournisseurs.

II. L'appauvrissement par l'effort de préparation à la guerre

Cette stratégie est ancienne. Les mercantilistes recommandaient aux pays riches d'accroître leurs dépenses militaires et les menaces qu'ils exerçaient sur leurs voisins plus pauvres, de façon à ce que ceux-ci, lancés dans une course aux armements économiquement épuisante, deviennent rapidement une proie facile sans même l'intervention des forces militaires. Cette conception de la puissance est très moderne. Dans ce contexte, l'économie dans son ensemble est un instrument du pouvoir du Prince.

Les économies en voie de développement n'ont pas les moyens de développer leur défense, car les dépenses militaires sont un fardeau excessif pour les pays pauvres. La capacité de produire des armes performantes dépend du

potentiel économique et technologique des pays. Une course aux armements réduit les potentialités de développement des États, mais les plus pauvres s'appauvrissent encore plus rapidement, ce qui accroît la puissance des pays les plus riches. Dans les modèles de course aux armements, les économistes intègrent toujours « l'effet fatigabilité » qui indique le fardeau que représentent les efforts militaires sur la croissance économique. Dans ces conditions, la suprématie d'un État est recherchée par des moyens détournés, non pas pour acquérir à court terme la suprématie militaire, mais pour affaiblir l'ennemi au point de le déstabiliser socialement. En effet, les États devront recourir à un rationnement immédiat de la consommation (accroissement de la pression fiscale, inflation, réduction des dépenses sociales), subir des effets d'éviction des investissements civils par les dépenses militaires et accepter le chômage provoqué par le caractère faiblement productif des activités militaires. L'économie est une arme meurtrière, mais elle doit être soutenue, à terme, par l'action armée. Le pays pauvre comprend rapidement que sa survie est en jeu et qu'il est nécessaire pour lui de ne pas continuer cette course. Dans ces conditions, deux solutions sont possibles, la négociation (qui n'est jamais à l'avantage de celui qui la réclame parce qu'il en a le plus besoin) ou la confrontation militaire. C'est pourquoi cette politique est dangereuse. Elle ne peut être réellement menée que dans une perspective à long terme des rapports de forces futurs. Il faut affaiblir sans désespérer. Les États-Unis ont souffert de l'application de cette politique, qu'ils ont mené en leader, donnant provisoirement raison à ceux qui affirmaient que le XXI^e siècle serait allemand ou japonais. L'histoire récente nous montre que cette théorie n'a pas eu de confirmation dans les faits.

L'Union soviétique a souffert considérablement de cette stratégie engagée par les États-Unis. Pourtant, Staline a été le premier à considérer que la course aux armements sonnerait le glas du capitalisme, et notamment de l'économie américaine. Il s'appuyait sur le raisonnement suivant : la réduction de la consommation imposée par le complexe militaro-industriel américain ne manquerait pas de mettre à mal les structures productives américaines et de susciter un fort mécontentement des consommateurs et donc des électeurs. La sanction des gouvernements ne manquerait pas d'intervenir en faveur des forces progressistes. Pour mener à bien cette stratégie, l'URSS a dépensé près du quart de son PIB à ses fins militaires, s'engageant elle-même dans le processus de la « fatigabilité économique ». Aucun pays au monde, en situation de paix relative dans le cadre de la coexistence pacifique, n'aurait pu accepter un tel fardeau pendant un demi-siècle sans subir, à terme, des effets profondément négatifs d'un tel choix. En comparaison, les États-Unis, même pendant la période noire de la guerre du Vietnam,

n'ont jamais dépassé 10% de dépenses affectées à la défense. Certes, d'autres raisons peuvent être invoquées pour expliquer les raisons de l'échec de l'URSS, comme le choix jamais remis en cause d'une politique d'industrie lourde, les effets d'inertie de la bureaucratie communiste ou l'excessive concentration économique du pouvoir, mais il ne doit pas faire de doute que la militarisation de l'économie constitue une cause quasi décisive du processus d'effondrement du socialisme soviétique. C'est d'ailleurs au moment où le Président Reagan s'est engagé, dès sa première élection, dans une politique de « reconquête de la puissance militaire américaine », avec notamment l'Initiative de Défense Stratégique⁹⁹ (appelée encore la « Guerre des étoiles ») que le système soviétique, qui semblait encore fort et puissant, voire dominant militairement, a montré des signes de faiblesses incroyables et s'est effondré. Dans l'histoire, d'ailleurs, les États-Unis n'en sont pas sortis indemnes, avec les déficits jumeaux, la perte du leadership de nombreuses technologies ou marchés civils et l'apparition, temporaire, d'une multipolarité, avec l'émergence de nouvelles puissances économiques comme le Japon et l'Allemagne. Au point que l'idée de la décadence de la puissance américaine a souvent été développée. Cependant, avec la fin de la course aux armements, les États-Unis ont bien réagi, au point de redevenir indiscutablement le leader économique, monétaire, militaire et même moral du monde.

III. La stratégie de la rupture

Les armes économiques sont utilisées dans le but d'affaiblir l'ennemi potentiel. La stratégie directe (ou militaire) a été rendue difficile du fait de l'équilibre nucléaire et de la doctrine MAD. Les États ont été amenés à appliquer une stratégie de « manœuvre indirecte », qui se définit comme l'exploitation de la marge étroite de liberté échappant à la dissuasion nucléaire par d'autres moyens. L'économie est alors utilisée comme un moyen de pression pour appuyer une revendication ou donner du poids à un geste diplomatique. Il s'agit donc bien d'une arme, en ce sens que son utilisation ne procède pas d'objectifs uniquement économiques. Dans cette perception, la défense nationale dépasse largement le simple fait militaire. La stratégie de la rupture est la plus manichéenne. L'objectif est de créer des problèmes économiques dans le pays rival afin d'accroître ses difficultés politiques et sociales. La rupture des flux commerciaux ou financiers cherche à déstabiliser le pays qui subit unilatéralement cette décision. L'embargo est un instrument de représailles ou de dissuasion susceptible de modifier le comportement de l'ennemi potentiel. Le gouvernement américain de Car-

ter a réellement espéré que l'embargo sur les céréales créerait des problèmes sociaux relativement importants en Union soviétique. Plusieurs armes peuvent être utilisées, notamment l'arme alimentaire, l'arme énergétique, l'arme technologique ou l'arme monétaire et financière. Cependant, cette stratégie n'est pas facile à manier et les effets boomerangs sont parfois plus cruels pour celui qui utilise l'arme que pour celui qui devrait normalement en subir les effets.

Le 19 octobre 1960, les États-Unis imposèrent un embargo sur toutes les exportations américaines destinées à Cuba, à l'exception de la pharmacie. Puis ils décidèrent de réduire à zéro le quota sucrier réservé à Cuba (2/3 de sa production). Cuba perdait ainsi son principal client et fournisseur. Les États-Unis combattaient ouvertement le jeune régime castriste. Au départ, Castro n'était pas marxiste et son régime n'était pas perçu comme une menace. La réforme agraire de 1959 prévoyait la nationalisation des propriétés agricoles de plus de 1 300 hectares, mais cette loi portait atteinte à la société United Fruit et aux compagnies sucrières américaines. La première réaction américaine fut modérée, se limitant à l'exigence d'une compensation rapide, effective et adéquate. Cependant, rapidement, les États-Unis en vinrent à parler de spoliation. La nomination de Che Guevara comme Président de la Banque nationale cubaine n'arrangea pas vraiment le climat. Cependant, ce fut la visite des Soviétiques à Cuba en 1960 qui bouleversa profondément les relations américano-cubaines, fondées notamment sur le doublement du prix du sucre à l'achat, assorti d'une aide technique et financière en faveur des projets industriels. Les Soviétiques proposèrent d'acheter du sucre aux Cubains, certes à un prix inférieur au prix garanti américain, mais en échange de produits, notamment de pétrole. Cette visite poussa les Américains à réagir en tentant de former militairement des exilés cubains et de les préparer à renverser Castro, même si, dans un premier temps, ils utilisèrent l'arme économique. Les premières livraisons de pétrole soviétique servirent de prétexte. Cuba demanda que les trois compagnies étrangères qui avaient le monopole du ravitaillement en pétrole, son raffinage et sa distribution s'approvisionnent à un moindre coût en pétrole soviétique et ceci pour la moitié des besoins énergétiques de l'île. Le rejet des sociétés pétrolières a été immédiat, compte tenu du prix intéressant du pétrole vénézuélien et du contrat qu'elles avaient signé avec le gouvernement cubain. Cuba refusa alors de rembourser sa dette aux trois compagnies et elle saisit alors les raffineries. Le conflit d'économique devint politique, celui d'un petit État aux prises avec la grande « puissance capitaliste impérialiste ».

Le gouvernement des États-Unis considéra que l'URSS n'avait pas les moyens suffisants pour fournir le pétrole nécessaire, faute d'une flotte suffisante de pétroliers. C'était sans compter avec l'indépendance politique des cons-

tructeurs et des armateurs qui n'hésitèrent pas à louer ou vendre leurs services. La décision américaine de boycott s'élargit alors au commerce du sucre et à l'ensemble des exportations. Au fond, elle n'a pas pris en compte le renforcement des liens soviéto-cubains, la ferveur révolutionnaire et la légitimité du « lider maximo ». Dans ces conditions, les Cubains adoptèrent une loi de nationalisation qui leur permit d'exproprier qui et quand bon leur semblait. Les nationalisations touchèrent uniquement les intérêts américains et elles ne furent financées qu'à partir d'un fonds approvisionné par d'hypothétiques ventes de sucre cubain aux États-Unis. Les biens spoliés représentaient à l'époque près de 2 milliards de dollars. Ces mesures sont jugées discriminatoires par les USA. Il s'ensuivit toute une série de mesures de rétorsions, d'autant que Cuba se militarisa, jusqu'à représenter une armée supérieure à celle de l'ensemble de l'Amérique Latine. Castro se réfugia dans l'aide soviétique et il déclara son régime socialiste en 1961. Les États-Unis essayeront, en vain, de faire voter des sanctions collectives contre Cuba. L'Organisation des États Américains refusa, dans un premier temps, l'embargo économique à l'encontre de Cuba, mais elle obtempéra après l'affaire des missiles en octobre 1962 (principe de la quarantaine) et l'affaire des guérillas en juillet 1964 (rupture des relations diplomatiques et commerciales).

À la fin des années 60, ces sanctions disparurent peu à peu. En 1967 pourtant, le gouvernement américain obtenait le respect volontaire de l'embargo aux filiales étrangères des compagnies américaines. Malgré les pressions américaines, les pays de l'OCDE continuèrent à commercer avec Cuba (9% du commerce extérieur cubain en 1962 et 31% en 1974), avec des crédits non négligeables. En 1975, les États-Unis reconnaissaient leur échec et décidèrent de relâcher les contrôles. Le commerce cubain fut, par la force des choses, réorienté et les prix du sucre payé par l'URSS resta largement supérieur aux cours mondiaux. Sous l'animation de Che Guevara, Cuba se lance dans un essai de développement de la production industrielle. Cette tentative se solda par une réduction de moitié de la production sucrière et par un échec de l'industrialisation. Il y eut six étapes dans cette guerre économique américano-cubaine⁴⁰ :

– De 1960 à 1962, les États-Unis décidèrent de sanctionner l'économie de Cuba, du fait principalement des procédures de nationalisation, des propositions trop faibles des indemnités et de la conduite jugée « inamicale » de Castro dans ses relations avec l'URSS, l'ennemi de la guerre froide. La crainte d'un « kyste » socialiste situé face aux côtes américaines a conduit les États-Unis à réagir vigoureusement, mais sans doute aussi très maladroitement, à l'action « révolutionnaire » de Castro, par des mesures de rétorsion sans doute inappropriées eu égard aux dangers réels.

- De 1962 à 1970, les États-Unis combattirent les « trous » de l'embargo (qui limitèrent considérablement son efficacité). Après l'expulsion de Cuba de l'Organisation des États Américains (OEA) en 1962, les importations et les exportations de marchandises et de capitaux entre les deux pays furent mises hors la loi dès 1964, suivi en cela par l'OEA. Castro donna alors, dès 1964, priorité au développement agricole, en accélérant la modernisation des fermes et en fixant des impératifs de production excessifs qui produisirent des effets écologiques néfastes. De quatrième économie de l'Amérique Latine en 1959, Cuba devint la douzième en 1972. Ce conflit économique eut quatre conséquences graves, à savoir l'insuffisance des installations portuaires par rapport aux normes modernes, l'abandon de matériels faute de pièces détachées, le manque crucial de devises étrangères et la perte d'une main d'œuvre qualifiée. Les Cubains ont eu à payer l'impôt du sang (guérrillas).
- De 1971 à 1980, le gouvernement américain laissa progressivement de desserrer l'embargo, comme une tentative encore fragile de réconciliation. Il accepta notamment, sans réagir par des mesures de rétorsion, la levée de l'embargo de l'OEA et le commerce des filiales américaines du tiers-monde avec Cuba. En 1977, le Président Carter leva même certaines restrictions de voyage en faveur des touristes américains.
- De 1981 à 1989, l'embargo bilatéral fut progressivement et systématiquement renforcé. Ce refroidissement des relations bilatérales fut engagé dès son arrivée au pouvoir par Ronald Reagan, et à la fin de l'ère Bush l'embargo était aussi fort qu'en 1970.
- De 1989 à 1996, à l'effort américain de globalisation de l'embargo s'opposa, dans les milieux internationaux, un sentiment de plus en plus répandu de rejet de ces mesures contre l'économie cubaine. L'Organisation des Nations Unies alla même jusqu'à condamner cet embargo en 1992 et les fameuses lois (*Cuban Democracy Act* et *Helms-Burton Bill*) qui fondent l'action de « guerre économique » contre Cuba furent fortement contestées par la communauté internationale et même nationale (notamment par les entreprises).
- Depuis la suspension de six mois, puis prolongée de six mois supplémentaires, décidée par Bill Clinton du droit de poursuite des demandeurs dans le cadre du « *Title III of the Libertad Act* » (appelé aussi loi Helms-Burton), les États-Unis ont réussi à obtenir un effort multilatéral sans précédent qui modifie les termes de discussion avec Cuba⁴¹. Les États-Unis cherchent, par les moyens diplomatiques et pacifiques, à promouvoir la démocratie à Cuba, après 37 ans de lutte contre Fidel Castro. Cette décision a été bien reçue par les pays alliés, et notamment l'Union européenne (accord américano-européen, appelé « *Understanding* », du 11 avril 1997, qui presse dorénavant le

gouvernement du Cuba à développer la démocratie). Le gouvernement communiste cubain se trouve aujourd'hui plus isolé qu'avant, face à la pression internationale. C'est une bonne nouvelle pour Cuba et la liberté dans le monde. La Commission des Droits de l'homme des Nations Unies a adopté une proposition américaine concernant les droits de l'homme à Cuba (Avril 1997) et les pays d'Amérique Latine oeuvrent de plus en plus dans cette direction. Les tensions sont revenues sur le devant de la scène et Cuba est toujours considéré, par les États-Unis comme un « État voyou » (*rogue state*).

La misère de Cuba n'équivaut pas pour autant à un succès des gouvernements des États-Unis, qui ont, en la circonstance, commis de nombreuses erreurs, comme :

- la surestimation de la force de résistance et de la vulnérabilité de Cuba ;
- la croyance selon laquelle les sanctions économiques sévères et durables auraient un effet sur le comportement politique des dirigeants des pays sanctionnés ;
- la surévaluation de la valeur stratégique des biens importés et exportés ;
- la sous-estimation des capacités d'intervention des pays tiers et de leur apport en matériels de substitution ;
- la surestimation de l'efficacité des moyens de la diplomatie multilatérale et de la bonne volonté d'alliés réticents ;
- l'opinion erronée selon laquelle un embargo économique est plus efficace s'il est accompagné de mesures militaires limitées ;
- l'incapacité d'anticiper les effets politiques pervers que provoque un embargo (sursaut patriotique, répression interne ou mentalité de siège).

La plus grande économie du monde cherche depuis près de quarante années à imposer une action politico-économique à l'encontre d'un petit État proche, sans pour autant obtenir, et de loin, les résultats souhaités¹². L'embargo a eu globalement des conséquences négatives à la fois pour les États-Unis, incapables de se faire respecter devant sa porte, et pour l'île de Cuba, à la fois appauvrie et contrainte à une absence de démocratie. Les intérêts américains ont été trop sensibles à l'influence des immigrants cubains, sans doute pour des raisons électorales. Si on mesure la qualité d'une décision par le degré de réussite des objectifs suivis, alors l'action américaine engagée par Dwight D. Eisenhower, et reprise à des degrés divers par tous les Présidents américains jusqu'à Bill Clinton compris, s'avère un échec. D'abord, au lieu d'affaiblir le pouvoir castriste, l'embargo l'a renforcé, créant même, sur près de quarante ans, une forte culture anti-américaine. Fidel Castro s'est servi de l'attitude du gouvernement américain pour justifier l'impéritie de l'économie nationale. Ensuite, les sanctions économiques ne sont efficaces que si aucune source alternative de commerce se présente, ce

qui n'a jamais été le cas pendant la période de course aux armements entre les deux grandes puissances nucléaires assurant le « leadership » des systèmes capitalistes et socialistes antagoniques. Même les alliés n'ont pas toujours été en phase avec l'action américaine, créant ainsi des situations de malaise politiques inutiles. Enfin, l'effondrement de l'économie cubaine est une conséquence de ces mesures de rétorsion. En d'autres termes, la vie quotidienne des Cubains est devenue très difficile, alors même que ceux (ou celui, pour l'auteur qui semble, sans doute partiellement à raison, ne voir dans les décisions cubaines que la seule volonté omnisciente et omniprésente de Fidel Castro) qui les ont conduits à cette situation restent toujours en place. Aujourd'hui, avec la fin du communisme, Cuba est resté l'objectif privilégié des États-Unis. Le programme « *Libertad* » vise à destituer Fidel Castro et le socialisme sur l'île. Il y a, à cet effet, un renforcement du contrôle des échanges, mais les Européens sont de moins en moins solidaires dans une opération qui s'apparente à de l'acharnement.

L'arme économique de la rupture est dangereuse pour celui qui l'utilise. Au total des expériences modernes, il n'est pas évident que les premières victimes soient celles qui étaient visées. Une rupture prolongée des flux commerciaux peut conduire à une perte définitive de débouchés (nouvelle production locale, produits de substitution, nouveaux producteurs). Le secteur concerné est susceptible alors de subir une altération de sa croissance et l'économie du pays agresseur peut s'en trouver fortement lésée. En outre, d'un point de vue social, le gouvernement qui décide l'embargo est souvent contesté par des groupes sociaux qui subissent de plein fouet les exigences étatiques. Dans un pays démocratique, cette décision peut avoir des effets importants sur les élections et donc sur le pouvoir lui-même. En outre, l'utilisation de l'arme économique peut provoquer des effets pervers, comme la recherche par l'ennemi potentiel de nouvelles alliances ou l'essor de son influence dans ces régions stratégiquement intéressantes qui pourraient devenir des monnaies d'échange. Enfin, l'adversaire peut se trouver renforcé par la réaction psychologique de la réaction nationale devant l'agresseur. Autrement dit, au lieu de créer des difficultés dans le pays de l'adversaire, on crée de nouvelles solidarités qui vont à l'encontre même des raisons pour lesquelles la décision d'embargo a été prise. En fait l'embargo fonctionnera d'autant mieux que la victime est déjà déstabilisée et affaiblie. Dans le cas contraire, les effets pervers sont si importants qu'il est très dangereux d'utiliser cette arme. Aujourd'hui, l'application de cette politique à l'encontre de l'Irak est terrible pour la population, mais elle n'a pas encore eu d'effets importants à l'encontre des hommes au pouvoir. On parle de plus en plus, dans ces milieux autorisés dont se moquait Coluche, d'intervention militaire pour conclure le régime autoritaire de Saddam Hussein.

IV. La stratégie de l'encerclement (ou de l'enserrement)

Cette stratégie vise à développer des liens d'interdépendance économique, susceptibles de garantir la paix. De manière plus ou moins officielle, l'aide apportée à certains pays du Tiers-Monde s'accompagne de considérations politiques et stratégiques non négligeables. Un pays économiquement puissant peut développer des politiques plus ou moins généreuses à l'égard de ses voisins plus faibles. Ainsi, il crée des liens économiques étroits, qui seront payés à terme par une attitude conciliante dans les organismes internationaux, pour la signature d'accords de sécurité mutuels et dans toutes les procédures de négociations commerciales internationales.

La dissuasion de l'agression vient des nouvelles solidarités économiques ainsi créées. Cette stratégie était particulièrement recommandée dans la lutte des systèmes. Samuel Pizar a maintes fois développé l'idée selon laquelle le développement économique de l'URSS serait un ferment solide pour la disparition du socialisme. L'Ostpolitik notamment considérait que les liens commerciaux jouent un rôle modérateur sur les idéologies. Cette stratégie, défendue en leur temps par Nixon et Kissinger, n'est pas sans effets pervers. Comme arme d'attaque, son efficacité est nulle et son impact est impossible à mesurer réellement dans l'abstrait. Tout dépend, bien entendu, de l'importance des solidarités, de la confiance entre les opérateurs, des effets économiques, sociaux, voire militaires, comparés de cette politique sur la puissance respective des deux États. Cette stratégie est un peu moins adaptée aujourd'hui. Encore que dans la mise en place de l'ALENA, l'idée de l'encerclement peut conduire le Mexique vers un développement intéressant, qui réduira les mouvements « anti-yankee » qui inquiètent le gouvernement américain, dans sa reconquête d'une économie de marché aux couleurs de l'Amérique.

L'interdépendance économique peut avoir des formes multiples. Ainsi, les États-Unis ont accepté que les investisseurs japonais financent une partie de son déficit public. Or, Felix Rohatyn a parlé d'une dépendance économique grave des États-Unis, *prisoner of foreign capital*⁸³. Si les investisseurs japonais décidaient de retirer leurs fonds, il en résulterait une hausse très rapide des taux d'intérêt et un effondrement du dollar. Dans ces conditions, les États-Unis sont sensibles aux arguments des investisseurs japonais, notamment dans les négociations commerciales. En 1992, la visite de George Bush au Japon en vue de réduire le déséquilibre des échanges financiers et commerciaux entre les deux pays s'était soldée par un cuisant échec pour le Président du pays supposé le plus puissant du monde. De même, la dépendance américaine à l'égard des importations de produits de haute technologie (comme les semi-conducteurs) avait créé les conditions d'une

limitation de la puissance américaine, notamment par la menace du refus des importateurs de fournir les Etats-Unis en produits utiles pour sa propre défense nationale. Le Pentagone a pris conscience de ce problème et a cherché des solutions nationales ou de substitution, pas toujours très aisées, notamment à court terme. Cependant, les intérêts des deux pays sont suffisamment liés pour que le danger d'une guerre économique directe soit rendue possible. Le retour à une certaine autonomie, le *benign mercantilism* de Robert Gilpin⁴⁴, est d'actualité au nom de la sécurité économique, notamment en ce qui concerne les produits de haute technologie directement utiles pour la fabrication des armes, des satellites ou de l'énergie. Si ces arguments immédiatement compréhensibles ont d'abord été développés, ils n'en sont pas moins élargis dorénavant à la compétition économique internationale. Le *benign mercantilism* s'applique à l'ensemble de l'économie américaine dans sa volonté de maintenir son *leadership*.

L'aide publique aux pays en voie de développement peut parfois favoriser l'écoulement de surplus de production nationale, mais aussi habituer les pays receveurs à une nouvelle forme de relation commerciale en concurrence avec les produits nationaux. C'est ainsi qu'une aide importante de ce type a été fournie à des pays aussi différents que l'Algérie, la Chine, l'Egypte, la Norvège, la Pologne, le Pakistan et la Turquie. Selon le *Business Alliance for International Economic Development*, les partisans de la réduction de l'aide internationale américaine sèment les semences du déclin de l'influence et de la part de marché des États-Unis dans le monde⁴⁵. Le Japon, la France et l'Allemagne, trois pays dont l'aide nationale globale est supérieure à celle des Etats-Unis, ont une meilleure position pour accroître leurs parts de marché, du fait d'une action efficace en matière d'assistance promouvant leurs propres intérêts nationaux. De 3% du PIB en 1950, l'aide ne dépasse pas 0,12% en 1996 (contre 0,55% pour la France). Même si l'aide n'est pas liée, l'expertise obtenue de l'utilisation des fonds de l'aide favorise les entreprises japonaises, d'autant plus que certaines « joint-ventures » sont partiellement financées par l'assistance nationale et que les firmes nippones suivent ces transferts financiers de près pour obtenir les contrats correspondants. La France et l'Allemagne hésitent moins à lier leur aide, dont plus de la moitié revient aux firmes du donateur. Or, l'assistance n'est pas un gaspillage, c'est un potentiel. En améliorant les conditions de vie des pays concernés, le donateur se place aussi sur les marchés d'aujourd'hui et de demain. L'Alliance rappelle qu'en 1994, neuf des 10 principaux importateurs de produits agricoles américains étaient les bénéficiaires de l'aide nationale. L'aide permet de limiter les menaces militaires, la misère, la surpopulation et la dégradation de l'environnement.

V. La stratégie de la violence économique

L'arme économique est connue comme un instrument de violence politique. Il s'agit de prendre le pouvoir économique lorsque celui-ci est hostile et d'affaiblir progressivement les couches sociales dominantes. Pour ce faire, il faut contrôler les forces politiques de l'appareil de l'État, les entreprises et les syndicats. Dans un pays, on peut déposséder les détenteurs du pouvoir économique de manière légale et officielle, notamment par la nationalisation ou par le contrôle des appareils syndicaux. Les couches dominantes sont affaiblies par la pression fiscale, le laminage de l'épargne et la réglementation bureaucratique. L'économie devient alors un instrument de pouvoir, notamment d'un point de vue stratégique, par l'aide qu'un pays peut apporter aux opposants du gouvernement de l'ennemi potentiel. Dans ces conditions, il s'agit d'une tentative de déstabilisation interne, utilisant les forces économiques et politiques internes au pays agressé. Cette politique n'est pas aussi aisée à mener qu'il n'y paraît de prime abord. Les efforts de la communauté internationale pour affaiblir Saddam Hussein dans son rôle de dirigeant de l'Irak n'ont pas eu d'effets positifs suffisamment forts pour créer des conditions de sa destitution. Pourtant, après l'opération « *Desert Storm* », ses chances de rester à la tête de l'Irak apparaissaient quasiment nulles. Si de nombreux pays en développement ont subi des gouvernements soutenus et même entretenus par les grandes puissances, il arrive fréquemment que le « nationalisme », « le tiers-mondisme » ou la religion constituent des remparts puissants contre ce type d'intervention que l'économie pourtant permet.

L'exemple nicaraguayen est significatif de la difficulté à maîtriser cette arme économique. Les sanctions décidées contre Anastasio Somoza (1977-1979) semblent avoir précipité sa chute, alors que les sanctions contre les sandinistes (1980) n'ont pas eu d'effets positifs. Pour des raisons géostratégiques, le Nicaragua intéresse fortement les États-Unis puisque, en dehors de Panama, il reçoit la seule voie commode pour traverser l'isthme centraméricain. Les Marines sont restés dans ce pays de 1912 à 1933 et les États-Unis ont ouvert la voie à la dictature de Somoza dont Roosevelt disait : « *Somoza is a son of bitch, but he is our son of bitch* ». Cependant, avec la crise post-vietnamienne et le Watergate, le Congrès américain s'est de plus en plus intéressé aux droits de l'homme. Il a souhaité réduire les crédits en faveur des pays dictatoriaux. L'arrivée de Carter au pouvoir fut le début de la fin pour Somoza. Il lia l'obtention des crédits militaires au respect des Droits de l'homme, tant que des élections libres ne seraient pas organisées. Cependant, en 1978, les États-Unis reprirent l'aide économique en faveur de l'éducation et de la situation alimentaire. La situation politique ne fit qu'empirer.

rer et la guerre civile éclata. Les États-Unis se présentèrent comme le médiateur, mais ils échouèrent conduisant Carter à rappeler la mission militaire américaine et les volontaires du Peace Corps, à suspendre l'aide économique, et à réduire le personnel de l'ambassade américaine. La chute de Somoza devenait inévitable. Certes, les sanctions étaient faibles, mais c'était le coup de grâce, le signal attendu pour l'opposition nicaraguayenne. L'hallali pouvait commencer, trompant d'ailleurs par sa vitesse toutes les prévisions des experts américains. Les sandinistes, marxistes et alliés à Castro, prirent le pouvoir, avec le consentement modéré des États-Unis, qui espéraient simultanément réveiller les ardeurs des modérés. L'aide fut relativement conséquente, plus de 100 millions de dollars pour les États-Unis, près de 200 millions de dollars avec la Banque mondiale et la Banque Interaméricaine de développement, 100 millions de la Lybie, 250 millions des pays d'Amérique Latine, 80 millions des pays de l'Est, sans compter les prix préférentiels du pétrole obtenu du Mexique et du Venezuela et la renégociation de la dette de Somoza auprès des banques américaines. Cette aide considérable s'est pourtant accompagnée du maintien de la dictature, du resserrement des liens avec le bloc socialiste et de l'aide ouverte à la guérilla salvadorienne. Avant de quitter la Maison-Blanche, Carter décida de suspendre l'aide financière, que Reagan ne rétablit point. Par mesures successives, l'embargo total fut effectif en 1985, avec pression sur les organisations financières internationales pour la suspension des crédits au régime sandiniste tant qu'il n'y aura pas rétablissement du pluralisme, l'octroi des libertés essentielles et l'application du principe de non-alignement. Lorsque Reagan quitta le pouvoir, aucun de ces objectifs n'avait été atteint. Les raisons essentielles résidaient dans la substitution des sources financières japonaises, latino-américaines, soviétiques, voire européennes aux sources américaines et dans le caractère dictatorial du régime qui n'obéissait pas à la logique des systèmes capitalistes. Cependant, l'économie nicaraguayenne s'est effondrée et tous les progrès économiques accumulés en un quart de siècle ont été anéantis. La victoire politique des sandinistes a été payée au prix fort dans le domaine du bien-être alimentaire et du non-respect des besoins de base des populations.

VI. La stratégie de la punition internationale

Elle s'est principalement exercée à l'encontre des pays dominés par l'apartheid ou ayant commis des actes guerriers jugés insupportables par la communauté internationale. Plus large est le support de l'arme économique et plus fortes sont les sanctions. Elle a été appliquée à l'encontre de la Rhodésie, de l'Afrique du Sud et son Apartheid, de l'Irak et de la Yougoslavie.

La lutte contre l'apartheid a été très longue en Afrique du Sud. Les partisans d'une politique de sanctions économiques souhaitaient l'embargo général, mais celui-ci n'a pas pu être mis en place sur une période suffisamment longue et, de toute manière, il a été miné par le problème des fuites dues la richesse minière de ce pays. Or, les sanctions avaient pour but de réduire les bénéfices que le pays retirait du commerce extérieur, de jouer sur l'inélasticité de sa structure de production en mettant en oeuvre un embargo sélectif, de retirer le stock d'investissements étrangers, d'affaiblir sa productivité par une hausse des coûts et de diminuer son taux de croissance. Cependant ses gains à l'échange, du fait de ses extraordinaires capacités minières, étaient souvent favorables au partenaire de l'Afrique du Sud, compte tenu de l'embargo. Il y a donc eu un double jeu dangereux, qui consistait à réclamer des sanctions qui permettaient ainsi de réduire le coût des matières premières en provenance de ce pays. Il n'est possible d'interdire une relation économique internationale que si l'on est capable d'imposer un blocus hermétique des frontières. Or, cette fermeture est difficilement réalisable sans l'appoint des moyens militaires. Il s'agit donc pour le pays sanctionné de contourner l'interdiction et de stimuler les intermédiaires capables de déjouer, à bon prix, l'interdiction. La clandestinité du commerce n'est pas exclue, même avec les pays qui imposent ou acceptent les sanctions. En outre, l'application effective des sanctions dépend du coût supporté par l'assaillant, notamment s'il y a une vive opposition politique nationale.

Pour l'Afrique du Sud, le pays était trop étendu, grand comme la France, la RFA, la Belgique et l'Italie réunies, pour être commodément isolé. Elle était aussi très performante dans la gestion des intermédiaires capables de contourner les sanctions (réétiquetage des marchandises en transit, falsification des certificats de provenance ou de destination, déroutage des marchandises vers des pays tiers, par exemple). De même, les voisins de l'Afrique du Sud avaient besoin de l'économie sud-africaine (Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swaziland, Zambie, Zimbabwe), même lorsqu'ils étaient, au fond, favorables aux sanctions. Il ne fait aucun doute que l'Afrique du Sud était potentiellement très vulnérable à l'application généralisée de sanctions commerciales, d'autant que ses exportations représentaient 35% de son PIB contre 25% pour ses importations et son appareil productif ne disposait que d'une adaptabilité limitée. En 1973, les pays arabes et africains producteurs ont mis l'embargo sur leurs exportations et cette règle a été décrétée par l'ONU pour ce qui concerne les exportations d'armes. Dans ce cas, on pouvait s'attendre à une déstructuration de l'économie sud-africaine, mais le gouvernement africain a constitué des stocks, en favorisant des productions de substitution et en réalisant des modifica-

tions de production moins consommatrices en pétrole. L'Afrique du Sud a su se mettre à l'abri d'un embargo pétrolier et s'il fallait l'assiéger, il aurait fallu y mettre les moyens. En matière d'armements, l'Afrique du Sud a décidé de construire sa propre industrie d'armement, malgré ses difficultés à produire les armements lourds. Le retrait des investissements étrangers a été très coûteux pour les investisseurs étrangers, parfois impossible. Si d'autres non-résidents s'en portaient acquéreurs, il y avait seulement changement d'identité. S'il s'agissait de résidents nationaux, cela ne changeait rien au volume de capital investi, capital alors fortement dévalorisé. À court terme, les effets furent relativement faibles. Par contre, sur les marchés financiers, dans le cas d'investissements de portefeuille, l'effet fut similaire à celui provoqué par toute vente massive d'actions. Pour les prêts consentis par l'étranger et l'investissement direct réalisé par l'étranger l'effet aura été moins direct, du fait des risques de perte. Les sanctions économiques ont surtout surenchéri les coûts, du fait des imperfections du marché, notamment en ce qui concerne les pièces détachées et les facteurs de production. Les sanctions ont probablement limité le taux de croissance d'une Afrique du Sud particulièrement bien dotée. L'Afrique du Sud, exsangue, abandonnée par l'investissement étranger, mais surtout par les hommes d'affaires autochtones s'est résolue enfin à accepter de vivre une « ère Mandela » de refus de l'exclusion par la race et d'un bien heureux retour à la démocratie.

VII. La stratégie de la domination et de la puissance économique

Elle était revendiquée par les mercantilistes. L'économie est un instrument de domination. La menace d'action peut suffire. Ainsi, le pays dominant peut annoncer son intention de mener une politique punitive à l'égard d'un autre pays, en l'assortissant de conditions précises. L'acceptation des conditions rend inutile l'application des sanctions. Les économies nationales des grandes puissances exercent une influence considérable sur les économies nationales des pays moins développés. Dans ces conditions, les pays dominants influencent les pays dominés dans leurs décisions militaro-stratégiques. L'arme économique permet à un pays ou groupe de pays de dominer un autre pays grâce au pouvoir conféré par le monopole de la fourniture de biens et services vitaux pour sa survie. Les États-Unis ont parfois utilisé la menace de l'arme alimentaire à l'encontre des pays en voie de développement. Ils ont à la fois les moyens de créer la dépendance et la volonté d'utiliser la faiblesse des pays dominés pour améliorer à la fois les

termes de l'échange et leur situation stratégique globale. Cette arme est limitée par la compétition internationale dans un univers de surcapacité de production, par le caractère exclusif et incontournable de la fourniture du produit vital par le pays dominant, par l'existence d'un système économique antagoniste capable de soutenir, au moins provisoirement, le pays dominé. Cependant, l'État dominant s'assure généralement la sécurité et des prix relativement bas de ses approvisionnements en matières premières, le maintien des déficits en produits stratégiques dont ils sont détenteurs pour garantir la stabilité de leurs marchés d'exportation, le renforcement des liens de dépendance et surtout le maintien des pouvoirs politiques et sociaux. Il existe en outre une certaine cohérence et solidarité entre les firmes multinationales et les pays dominants.

Après l'invasion irakienne du Koweït, le 2 août 1990, les États-Unis, puis le Royaume-Uni, ont immédiatement bloqué les avoirs koweïtiens et irakiens. Cependant, une telle action n'avait de chances de succès que si les Nations Unies acceptaient de participer à ces sanctions et à protéger le territoire de l'Arabie Saoudite. Une résolution des Nations Unies a été décidée en vue de prendre des mesures économiques restrictives à l'encontre du pays envahisseur dès le 6 août, avec effet immédiat. Peu à peu les sanctions se sont généralisées quant à leur contenu (notamment le refus des transports aériens avec l'Irak) et au nombre de participants. Les sanctions contre l'Irak étaient presque universelles et elles consistaient à la fois en un arrêt du commerce (boycott et embargo) et un blocus. Elles étaient ambitieuses, puisqu'elles avaient pour objectif le retrait des troupes irakiennes du Koweït. Cette campagne, la plus rapide jamais menée dans l'histoire de la guerre économique, était considérée comme un cas idéal de réussite des armes économiques, compte tenu de la vulnérabilité politico-économique de l'Irak et de l'importance des sanctions prises. L'Irak était dépendante à 90% de sa production de pétrole, à 60% pour sa nourriture et à 60% des produits industriels. En une décennie, le coût de ce boycott pour la seule activité pétrolière ont dépassé plusieurs dizaines de milliards de dollars. Les importations et les exportations ont diminué respectivement de 90 et 98%. Quelques considérations humanitaires à l'égard des populations irakiennes, notamment avec l'aide de la Croix-Rouge, avaient été acceptées. Cependant, cette aide a souvent été détournée de son objet par Saddam Hussein lui-même. La question reste toujours à l'ordre du jour. En revanche, ce sont surtout les pays « sur la ligne de front » qui ont eu à supporter les coûts principaux de ces sanctions, notamment la Turquie, l'Égypte et la Jordanie. L'Irak est fortement endetté (90 milliards de dollars, soit 8 fois le coût de son conflit de 8 ans avec l'Iran) et son avenir économique semble bien compromis pour plusieurs décennies.

Les mesures de rétorsion de Saddam Hussein étaient évidemment très limitées dans ce contexte, mais le prix du pétrole a connu une hausse rapide, atteignant 40 dollars le baril en septembre 1990, conduisant à une légère récession de l'économie mondiale et de nouvelles tensions inflationnistes (de l'ordre de 2% supplémentaire par an). À la fin de l'intervention militaire, le pétrole avait retrouvé un prix comparable à celui du mois de juillet 1990, avant l'invasion irakienne. Cependant, les sanctions économiques n'ont pas évité la campagne militaire, probablement pour des raisons de temps. La décision a été prise par les Nations Unies, contre l'agresseur irakien. Les spécialistes pensaient que les sanctions pourraient contribuer au respect des résolutions des Nations Unies en un an ou deux. Pendant cette période, la réduction du produit national irakien avait été estimée à 48% sur les deux années à venir. Quels sont les facteurs qui ont conduit les Etats à intervenir militairement, alors même que les sanctions économiques semblaient devoir produire des effets aussi rapides ? Principalement l'idée selon laquelle l'Irak maintiendrait ses troupes au Koweït au prix d'une paupérisation rapide de l'économie nationale. Mais aussi, le prix du pétrole avait augmenté sensiblement et des tensions inflationnistes (de l'ordre de 2% supplémentaire) et une légère récession économique rendaient la situation insupportable. Il faut ajouter que le régime de Saddam Hussein était une dictature, fondée sur l'oppression et la violence internes et la volonté de sacrifier l'ensemble de la population pour une cause estimée juste par le chef. L'Irak a reçu le soutien de quelques pays arabes (la Jordanie, le Yémen, la Libye, le Soudan, l'Algérie et la Mauritanie, au nom de l'anti-impérialisme américain et de la solidarité islamique), mais la complémentarité des économies n'était pas suffisante pour trouver des acheteurs de pétrole irakien ou choisir des vendeurs de produits hautement sophistiqués, notamment militaires. L'appel au « djihad » n'a pas vraiment été entendu et les pays musulmans se sont divisés sur cette question.

Dans d'autres cas, pour que l'arme soit efficace, il faut détenir un monopole vital ou au moins important pour le développement économique contemporain, qui toucherait notamment la sécurité alimentaire de la population, les flux de capitaux nécessaires à la croissance économique ou les matières premières stratégiques. Dans ces conditions, les intérêts vitaux de l'adversaire peuvent être menacés. Cependant, *ceteris paribus*, une décision en ce sens, mettant en cause dans le long terme la sécurité d'un État puissant, serait susceptible d'accélérer la guerre militaire, de la rendre plus probable. Il s'agit donc de dissuader l'adversaire sans que celui-ci ne réplique par la violence militaire. Les pays de l'OPEP, dans leur volonté d'utiliser l'arme pétrolière dans les années 70, ont mis en évidence l'importance de ces armes, lorsque l'on exerce un contrôle décisif sur une fraction des réserves

mondiales. Cependant, l'arme énergétique entre les mains des pays de l'OPEP était limitée par la force militaire des grandes puissances qui, se sentant menacées dans leurs intérêts vitaux, auraient pu être amenées à résoudre par la force un problème qui ne trouvait pas de solution par la négociation internationale.

L'action économique réduit principalement le prestige du pays victime et le soutien populaire au gouvernement national exerce surtout des effets symboliques. Cependant, la tendance à dénigrer l'utilité de l'arme économique diminue, notamment parce que les actions entreprises ont concrètement eu des effets. Les sanctions américaines contre le Nicaragua ou la Pologne ou celles des Nations Unies à l'encontre de l'Irak et de l'Afrique du Sud ont eu des incidences politiques positives indéniables, notamment lorsque l'unité mondiale est réalisée à l'encontre du pays ainsi condamné.

VIII. La stratégie de l'indépendance stratégico-économique

L'étude des transferts d'armes est délicate, puisque le même radar peut avoir des utilisations différentes, difficiles à prévoir, in fine, au moment de la vente du matériel. Les déclarations de transferts de produits duaux ne sont pas toujours exactes, elles dépendent de considérations politico-stratégiques qui fondent le secret de la défense nationale. Cependant, les transferts internationaux de l'armement stricto sensu restent bien plus protégés (à peine 10% de la production mondiale) que ceux des produits civils. L'exportation des armes est un instrument d'influence politique, un outil de stratégie militaire, mais aussi un facteur de réduction des coûts, par la « banalisation économique » de l'industrie de défense. Avec l'effondrement de l'URSS et la réduction mondiale des budgets militaires (de l'ordre de 30% cette dernière décennie), la compétition en matière de ventes d'armement s'est accrue, notamment de la part des firmes d'armement américain, et les contrôles à l'exportation ont été moins stricts. Même si le marché reste très réglementé, il représente une activité politico-commerciale non négligeable, malgré les difficultés à en mesurer tous les tenants et aboutissants. Les États sont sortis de la logique de l'arsenal fondé sur les intérêts militaro-stratégiques du pays, pour accorder un poids considérable aux nouvelles considérations économiques. Ils se proposent de maintenir la capacité de la R&D militaire, de développer la coopération internationale (pour réduire l'effort financier important qu'implique une production autarcique) et d'élargir le champ d'application des transferts d'armement dans le cadre d'une logique économique⁴⁶.

L'administration Clinton a obtenu la réduction des contrôles à l'exportation sur les ordinateurs, à la suite d'une demande de la Défense qui aurait souhaité contrôler les exportations de ces produits dans 50 pays (dont la Russie, la Chine, l'Inde et le Pakistan), sous prétexte que ceux-ci utiliseraient des super ordinateurs⁴⁷ à des fins d'armement. Les opposants ont argué que cette décision conduirait à des coûts économiques importants pour les entreprises américaines, sans réduire pour autant les efforts des pays considérés qui pourraient se fournir également dans d'autres pays. L'administration Clinton s'est réjouie de cette décision.

CONCLUSION

L'utilisation de l'arme économique n'a pas été très efficace. Pour le PEC (*President's Export Council*), la valeur estimée des exportations perdues représente entre 15 et 19 milliards de dollars pour la seule année 1995, ce qui affecte entre 200 et 250 000 emplois. C'est surtout l'affaiblissement de la compétitivité des entreprises américaines qui est le fait le plus significatif, notamment avec les pays tiers. Ces inconvénients incluent :

- les avantages spécifiques en faveur des concurrents étrangers sur les marchés américains et des pays tiers ;
- l'incertitude concernant la disponibilité des produits, services et technologies américaines ;
- la perte de confiance que subissent les firmes américaines et leurs filiales comme fournisseurs et partenaires économiques ;
- des mesures de rétorsion des gouvernements et des partenaires commerciaux fondées sur les interférences des États-Unis sur leurs propres décisions commerciales internationales.

Si cette observation des coûts n'implique pas nécessairement le refus du combat contre la prolifération nucléaire, le terrorisme, le non-respect des droits de l'homme ou le trafic de drogue, qui restent des priorités politiques internes et externes, il faut prendre en compte l'impact économique négatif des sanctions unilatérales sur les intérêts nationaux et internationaux des États-Unis. Elle devrait permettre de mieux fonder la décision politique et d'envisager d'autres solutions. La justification des sanctions unilatérales est fondée sur des obligations nationales et internationales, sur des mesures appropriées pour satisfaire un objectif bien défini ou l'épuisement des efforts diplomatiques pour obtenir une coopération multilatérale.

Il faut éviter les conséquences inévitables sur les citoyens et les dommages créés en termes de compétitivité. Il est nécessaire d'apporter une aide d'ajustement aux travailleurs indirectement sanctionnés, même lorsque la décision emportera un fort consensus national, et de préserver autant que pos-

sible le respect des contrats, selon des règles claires et non discrétionnaires. Les mesures extra-territoriales des biens, services et technologie d'origine américaine, notamment lorsque des biens de substitution existent sur les marchés mondiaux et les boycotts secondaires (fondés sur le refus des autres pays de suivre la décision unilatérale des États-Unis) doivent être contrôlées sérieusement, compte tenu de leurs coûts importants à terme.

Le caractère discrétionnaire des décisions du Président n'est pas souhaitable. Il est donc essentiel qu'une consultation préalable auprès du Congrès et des milieux d'affaires soit organisée. Avant 1980, le Président disposait d'une flexibilité importante pour prendre des sanctions et une substantielle discrétion. Mais le coût important et le « *political embarrassment* » d'une part de l'embargo des céréales à l'encontre de l'URSS et d'autre part de l'embargo sur le gazoduc d'Orengoi a conduit à l'exclusion virtuelle de futures sanctions dans le domaine de l'agriculture, et les mesures extra-territoriales ont été évitées depuis le milieu des années 1990. Le Congrès assume un rôle directif plus important, avec l'application d'une législation spécifique.

L'application de sanctions n'est souhaitable que lorsque les objectifs peuvent être atteints dans un temps raisonnable. Il est nécessaire de fournir toutes les informations possibles sur le coût et la nécessité de ces sanctions économiques. Cependant, les politiques restent trop peu transparentes, de même que l'application de ces actions n'est pas toujours bien réalisée.

Parfois, l'économie n'est plus la recherche du bien-être, c'est un moyen parmi d'autres d'assurer sa domination. L'affrontement étant global et total, toutes les dimensions de la vie sociale sont concernées. Le nombre de pays capables d'assembler ou de produire des armes de destruction massive s'est considérablement accru ces deux dernières décennies. Dans ces conditions, même des pays économiquement faibles peuvent devenir dangereux, notamment avec le terrorisme militaire. Le coût d'une guerre ou d'un conflit ne fait pas peur aux dictateurs nationaux et les peuples dominés ou fanatisés trouvent même dans les conflits d'étranges raisons de vivre. Actuellement, la guerre dépasse les militaires, elle échappe même à un raisonnement en termes exclusifs de frontières. La guerre économique civile met donc en place l'ensemble des agents économiques et elle concerne chaque individu dans son travail quotidien. L'économie est un élément et un moyen du conflit qui domine le monde contemporain pour le partage des richesses, entre les firmes, entre les États, entre les couches sociales.

La théorie de la guerre économique est encore très embryonnaire. La plupart des études sont fondées sur des réflexions macro-économiques statiques. Les études sur les menaces stratégiques développées par Schelling⁴⁸ et Boulding⁴⁹ montrent que les sanctions sont coûteuses aussi bien pour l'agres-

seur que pour l'agressé. Ainsi, l'utilisation de l'arme économique n'est pas toujours possible. Pour Van Bergeijk et van Marrewijk⁵⁰, les sanctions économiques impliquent des coûts cachés importants comme, par exemple la réduction probable de l'efficacité économique par l'application de ces nouvelles contraintes, la difficulté à définir exactement le degré ou l'importance de la sanction (qui est souvent beaucoup trop importante pour les acteurs par rapport aux avantages retirés), les nouvelles incertitudes portant sur les marchés internationaux facilitant les politiques protectionnistes et les productions nationales de produits malgré un désavantage comparatif évident.

Les sanctions peuvent être efficaces, mais elles ne peuvent garantir le succès. Plus les sanctions sont efficaces et plus élevés sont les coûts pour le pays cible de l'action internationale. Plusieurs facteurs participent à l'efficacité des sanctions : l'importance des relations commerciales et de la dépendance économique, le soutien et la conviction de la communauté internationale en faveur des sanctions, la détermination du pays cible à réaliser ses objectifs et la force de la menace militaire. Quelques conclusions rapides peuvent être dégagées :

– Les sanctions économiques ne peuvent avoir des effets très positifs que dans le cadre d'une *policy mix*, incluant la menace stratégique et militaire, la diplomatie et l'intervention armée ou politique.

– Elles peuvent être efficaces pour démontrer la détermination des pays protestataires en situation de paix. Ceci étant, le choix des armes n'est pas sans effet sur la qualité de l'action politico-économique ainsi engagée. La question qui se pose est plutôt de savoir si l'action a effectivement abouti à l'objectif poursuivi. Pour l'apartheid, les résultats semblent avoir été positifs.

– Les résultats sont longs à obtenir, à la mesure de la détermination du pays ainsi sanctionné. Il faut trois ou quatre ans pour que les premiers résultats deviennent très sensibles et surtout insupportables. Or, les hommes politiques ont souvent besoin, pour leur réélection, de résultats rapides. Ceci explique la faible rigueur avec laquelle ces sanctions ont été appliquées dans le passé, au fur et à mesure des contingences électorales.

– Les sanctions pèsent sur tous les acteurs : elles créent des distorsions dans les marchés, elles développent de nouvelles raretés et excédents, elles réduisent a priori et a posteriori les potentialités de la spécialisation internationale. Cependant, le pays cible doit subir des désavantages économiques et sociaux comme la poursuite de son action conduit rapidement à son affaiblissement relatif. Il n'est pas toujours facile a priori de mesurer l'importance des effets négatifs des sanctions pour les principaux protagonistes. C'est pourquoi l'utilisation de l'arme économique mérite une réflexion approfondie et beaucoup de prudence.

Bibliographie

- Boulding, K.F. (1962), *Conflict and Defense. A General Theory*. New York.
- Brauern J., Roux, A. (1999), *La paix comme bien public international*. Pax Economica, Vol1, n°2. Grenoble.
- Coulomb, F. Fontanel, J. (2000), *Puissance des Etats et globalisation*, Ares, Défense et sécurité.
- Daguzan, J-F. (1997), *Les Etats-Unis à la recherche de la supériorité économique*, Revue Française de Géoéconomie, n°2.
- Fontanel, J. (1984), *L'économie des armes*, La découverte, Paris.
- Fontanel, J. (1988), *L'impact économique du programme IDS*, in *Courses aux armements et désarmement, l'Initiative de Défense Stratégique* (Fontanel, Guilhaudis, Ed.), Ares, Defense et Sécurité, Grenoble.
- Fontanel, J., Smith, R. (1989), *La création d'un Fonds International de Désarmement pour le développement*, Pax Economica., UPMF, Grenoble.
- Fontanel, J., Smith, R. (1990). The impact of strategy and measurement on models of French military expenditure, *Defence and Peace Economics*, Taylor & Francis (Routledge), 1990, 1,
- Fontanel, J., Bensahel, L. (1992), *La guerre économique*, Aès, Défense et Sécurité, Vol. XIII., Grenoble
- Fontanel, J. (1993), *Economistes de la paix*, PUG, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Fontanel, J, Ward, M. (1993), *Military Expenditures, armament and disarmament*, *Defence Economics*, Vol4, n°1.
- Fontanel, J. (1994), *The Economics of Disarmament. A Survey* *Defence and Peace Economics*, Vol. 5, n° 2
- Fontanel, J. (1995), *Les dépenses militaires et le désarmement*, Editions PubliSud, Paris.
- Fontanel, J. (2001), *L'action économique de l'Etat*, Pour Comprendre, L'Harmattan, Paris.
- Fontanel, J., Bensahel, L. (2002), *Guerre et économie. Les liaisons dangereuses*, *Revue Géoéconomie*, fin 2002.
- Fontanel, J. (2005), *Rareté et paix internationale. Une analyse économique* *Annuaire français de relations internationales*, Paris : La Documentation française, 2005, VI,
- Gilpin, R. (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton.
- Johnson, C. (1982), *MITI and the Japanese Miracle 1925-1975*, Stanford University Press.
- Kaplowitz, D.R. (1998), *Anatomy of a failed embargo. US sanctions against Cuba*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Libertad Act (1997), *Note on Economic Affairs*, US Embassy France, n°12/1997, 16 July.
- Odessey, B. (1997), *Clinton computer export policy prevails in 72-27 Senate vote. Note on economic Affairs*, USEmbassy France. N°12/1997, July 30.
- President's Export Council on unilateral sanctions (1997), *Note on Economic Affairs*, US Embassy in France, n°12/1997, July 30.
- Reich, R. (1992), *The works of Nations*, Vintage Books, New York.
- Rohatyn, E. (1988), *Restoring American Independence*, New York Review of Book, 18 February.
- Schaffer, J. (1997), *US Foreign aid cuts may hurt export outlook*, *Note on economic affairs*. US Embassy France, n°12, 22 July.

Schelling, T.C. (1962), *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Harvard.

Smith, R. P., Humm, A. and Fontanel, J. (1987) Capital-labour substitution in defence provision, in *Defence, Security and Development* (Eds.) S. Deger and R. West, Frances Pinter, London.

Van Bergeijk, Van Merrowijk (1992), Some hidden costs of the New World Order. Will economic sanctions do the trick. *Economics of International Security*, Tinbergen Institute, May 21-23, The Hague.