

L'application des sanctions économiques par les Etats-Unis à la fin du XXe siècle

Jacques Fontanel

**In
Guerres et Conflits économiques
Université Pierre Mendès France Grenoble
Coll. Fragments de cours,
Grenoble, 2004**

Avant 1980, les sanctions économiques étaient à la discrétion du Président, ce qui a été une source importante de conflits entre la Maison Blanche et les entreprises multinationales. Les sanctions économiques ne résultent pas toujours de conflits proprement économiques, mais elles se réalisent dans le cadre d'initiatives diplomatiques non commerciales. Ces décisions avaient pour conséquence de réduire la compétitivité des entreprises américaines, leur coût étant considérable à court et à plus long terme. Le gouvernement des Etats-Unis commence à développer, en force, une forme d'extraterritorialité de leurs sanctions à l'ensemble des acteurs privés ou publics internationaux qui continuent leur commerce avec les pays "voyous", en vue de réduire les coûts afférents pour les firmes américaines et de donner plus d'efficacité à leurs décisions.

Prior to 1980, economic sanctions were at the discretion of the President, which was a major source of conflict between the White House and multinational corporations. Economic sanctions are not always the result of purely economic conflicts, but are carried out as part of non-trade diplomacy. These decisions had the effect of reducing the competitiveness of American companies, the cost of which was considerable in the short and longer term. The United States Government is beginning to develop, in force, a form of extraterritoriality of its sanctions on all private or public international actors who continue to trade with "rogue" countries, with a view to reducing the costs to American firms and making their decisions more effective.

**Mots clés : guerre économique, sanctions économiques, extraterritorialité des lois américaines
economic warfare, economic sanctions, extraterritoriality of U.S. laws**

Aujourd'hui, les chefs d'entreprise conseillent la modération au gouvernement en ce qui concerne les « sanctions unilatérales ». Ces conseillers recommandent la modération en ce domaine et ils souhaitent même l'élimination de ce rapport conflictuel de l'économie pour tout ce qui concerne les sanctions extraterritoriales et les boycotts secondaires. Ces sanctions sont onéreuses par la prohibition des transactions spécifiques, elle donne la voie libre aux concurrents et elle remet en cause la confiance à accorder aux fournisseurs américains. Le PEC (President's Export Council) s'oppose donc à l'arme économique (ou au moins à son abus par la Présidence des Etats-Unis).

Avant 1980, cette décision était à la discrétion du Président. L'énorme coût et l'embarras politique qui a résulté de l'embargo des grains contre l'URSS, puis la question de l'embargo sur l'oléoduc d'Orengoi ont conduit à l'exclusion de l'agriculture dans les armes (promesse faite par le candidat et tenue par le Président Ronald Reagan), ainsi que les mesures extraterritoriales (depuis mi-1990). Le boycott ou l'embargo conduit à punir des offreurs ou des demandeurs qui ne sont pour rien dans le conflit considéré. Or, en cas de non-respect des règles, ces « innocents » sont alors sévèrement punis. Il ne s'agit pas de remettre en cause la politique gouvernementale de sécurité, mais il faut que les politiques menées soient transparentes et efficaces. Les conflits entre le gouvernement et les entreprises américaines sont nombreux. Ainsi, l'administration Clinton avait obtenu le maintien des contrôles d'exportations pour les Superordinateurs (MTOPS, 7.000, le seuil militaire, à la place de 2.000 millions opérations par seconde) décidé en 1995, notamment vers la Chine, la Russie, l'Inde et le Pakistan. L'acceptation ou le refus de vente limite alors les possibilités d'échange avec de nombreux pays. En 1995, la valeur des exportations perdues les situait de 15 à 19 milliards de dollars, affectant 200 à 250 000 emplois (*Notes on Economie Affairs*, 1997).

Ces décisions affaiblissent la compétitivité des entreprises américaines. D'abord, elles avantagent les concurrents étrangers aux Etats-Unis sur les marchés des pays du tiers-monde, à la fois par la perte des marchés et par les mesures de rétorsion des gouvernements concernés. Ensuite, elles donnent l'impression d'une certaine incertitude concernant la disponibilité réelle des produits et technologies américaines. Enfin, elles conduisent à une perte de confiance dans les entreprises américaines et leurs filiales comme fournisseurs et clients,

La législation américaine est très prolifique dans le domaine des restrictions commerciales avec les pays supposés « ennemis » ou « voyous » (tableau 1 page 51). La législation fédérale permet au Président de limiter le commerce avec certains types de pays où elle peut établir les conditions de son application. Aujourd'hui 29 pays sont concernés (tableau 2 page 52).

Les sanctions ont une grande variété d'objectifs. Elles concernent la promotion des politiques étrangères, la protection des droits de l'homme et de l'environnement, le renforcement de la sécurité nationale ou la volonté d'un minimum d'autarcie pour faire face à des situations d'urgence, comme le pétrole par exemple. Il faut distinguer trois types de sanctions :

1) Les sanctions économiques se différencient des autres instruments de politique étrangère comme l'intervention militaire ou les mesures diplomatiques non commerciales. Elles représentent un coût, rarement mesuré.

2) Les sanctions appliquées pour des raisons de sécurité nationale sont distinctes de celles qui servent simplement les intérêts commerciaux, comme les quotas de protection ou les droits de représailles.

3) Certains boycotts commerciaux ou sur les investissements initiés par des groupes privés ou des gouvernements étrangers sont parfois engagés. Les Etats locaux entreprennent parfois aussi des mesures similaires.

Tableau 1
 Les lois principales qui limitent le commerce avec l'étranger,
 par type d'activité
 (Congressional Research Service, June 5, 1998)

Lois et règlements	commerce	aides publiques	Finances
United Nations Participation Act of 1945	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Trading with the Enemy Act of 1917	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
International Emergency Economic Powers Act of 1977	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act of 1991	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Nuclear Proliferation Prevention Act of 1994 (Glenn Amendment)	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>
Iraq Sanctions Act of 1990	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>
Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act of 1992	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>
Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Iran and Libya Sanctions Act of 1996	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Atomic Energy Act of 1954	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>
Nuclear Nonproliferation Act of 1978	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>
Arms Export Control Act of 1968	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>non</i>
Export Administration Act of 1969c	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>non</i>
Smoot-Hawley Tariff Act of 1930	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>non</i>
Trade Expansion Act of 1962 (Section 232)	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>non</i>
Export-Import Bank Act of 1945	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>
Foreign Assistance Act of 1961	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>
International Financial Institutions Act of 1977	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>
Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act of 1998	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
International Security and Development Cooperation Act (Various years)	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>
National Defense Authorization Act (Various years)	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>

Tableau 2
 Les pays concernés par les lois actuelles de restriction du commerce
 avec l'étranger, par type d'activité
 (Congressional Research Service, June 5, 1998).

<i>Pays</i>	<i>Relations militaires</i>	<i>Relations commerciales</i>	<i>Commerce soutenu par l'Etat</i>	<i>Finances</i>
Afghanistan	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>
Angola	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>non</i>
Azerbaïdjan	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>
Bosnie-Herzégovine	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>
Cambodia	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>
Chili	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>
Congo	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>
Cuba	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Guatemala	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>
Haïti	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>
Indonésie	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>
Iran	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Irak	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Libéria	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>
Libye	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Mauritanie	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>
Myanmar	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Nicaragua	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>
Corée du Nord	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>
Pakistan	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>
Chine	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Russie	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Serbie et Monténégro	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>
Soudan	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>
Syrie	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>
Turquie	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>
Vietnam	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>non</i>

Certaines de ces distinctions sont difficiles à faire. Les sanctions économiques sont souvent engagées en complément d'initiatives diplomatiques non commerciales et, à l'occasion, avec une action militaire. Les intérêts nationaux sont directement concernés avec l'arrêt des relations commerciales. Ainsi, les sanctions contre les importations de

l'Afrique du Sud pendant la période de l'Apartheid a permis de protéger les industries d'acier et de charbon des Etats-Unis. Le but des sanctions est d'obliger un gouvernement inamical à faire correspondre ses actions avec les intérêts américains ou internationaux. Il faut, dans ce dessein, élever le coût des activités qui menacent la sécurité et le bien-être des Etats-Unis.

Du fait de l'importance économique des Etats-Unis et de la globalisation, l'arme économique est de plus en plus puissante, mais son efficacité dépend de la participation des autres Nations. Les objectifs ont aussi évolué, avec le refus de la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme, le respect des droits de l'homme, la défense de la démocratie, la lutte contre les drogues et la corruption ou la protection de l'environnement. Dans certains cas, l'action peut aller à l'encontre d'un pays qui ne respecte pas une décision américaine. Ainsi, le *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* (connu comme le *Helms-Burton Act*) autorise une action légale contre un pays tiers qui investit dans une propriété confisquée à Cuba. Le Président a souvent le pouvoir de ne pas agir, mais le Congrès peut entreprendre une nouvelle législation pour l'obliger à le faire.

La mesure de la fréquence des sanctions se heurte à la difficulté de définition des sanctions. Les restrictions à l'aide étrangère ne sont pas considérées, par certains analystes, comme une véritable sanction, puisque ce n'est un droit pour personne. De même, les actions internationales en faveur de l'environnement ne sont pas analysées comme des sanctions, dans la mesure où elles ont pour objectifs le développement de biens publics internationaux.

Les sanctions ne sont pas équivalentes, elles conduisent à des restrictions différentes du commerce international. La décision de retirer la licence d'exportation est plus restrictive que celle qui conduit à réduire les garanties sur les prêts à l'exportation. Les actions à l'encontre de Cuba et de l'Iran ou de la Libye affectent les relations commerciales avec les Etats-Unis et des plaintes auprès de l'OMC.

Aujourd'hui, la découverte du pétrole, son développement, ses moyens de transport sont autant d'enjeux économiques. Les sanctions américaines affectent le développement des ressources pétrolières en Mer Caspienne, dont cinq pays ont accès : Iran, Azerbaïdjan, Russie, Kazakhstan et Turkménistan. Les sanctions qui affectent l'Azerbaïdjan et l'Iran affectent les intérêts américains dans la région. Dans le cadre de l'Iran et de la Libye (*Iran and Libya Sanctions Act*), une action a été entreprise contre l'entreprise Gazprom russe qui a investi dans le secteur pétrolier iranien. Comme de plus les membres du

Congrès sont inquiets des exportations d'armes et de la persécution religieuse dans ce pays, la remise en cause de la construction du pipeline de la mer Caspienne vers les marchés occidentaux aurait pu être engagée, ce qui aurait d'abord donné une importance stratégique accrue à cette décision, aurait fragilisé ensuite la position des pays développés occidentaux et aurait favorisé enfin une augmentation des prix du pétrole. Rappelons cependant que le pétrole non consommé aujourd'hui est disponible demain. Ces sanctions auraient pu être entreprises contre la Russie, si les attentats du 11 septembre 2001 n'avaient pas créé un front du refus contre le terrorisme international.

Le coût des sanctions dépend du volume de commerce affecté et de l'importance des importations « concurrentielles » ou « irréversibles » ou « incompressibles ». Globalement 12% du PNB américain est exporté et 6% de celui-ci revient grâce aux reçus des investissements étrangers. Cependant, les sanctions n'ont concerné qu'une faible partie de ces activités, pas plus de 15 à 19 milliards de dollars en 1997, soit à peine 2% du montant global des exportations.

On peut distinguer deux types de coûts des sanctions : le revenu perdu pour une industrie particulière et les pertes de bien-être de l'ensemble de la Nation. Le coût global pour la Nation est bien plus faible qu'il ne l'est pour les industries directement concernées. Il ne faut cependant pas oublier les frais induits. Les pertes d'une industrie expriment seulement la perte de ses exportations ou l'accroissement des produits à l'importation. Or, il faut analyser toutes les interdépendances dans leur complexité, pour tous les groupes sociaux. Il est possible d'assister à une détérioration des termes de l'échange si les sanctions concernent des produits de pays dominants dans le secteur.

Les sanctions multilatérales sont plus efficaces et elles affectent moins une économie nationale particulière. Avec peu d'exception, les coûts des décisions unilatérales rejaillissent sur le commerce individuel, et non sur l'économie nationale, même s'il en résulte une perte de gains par le commerce, notamment du fait de la faible application des économies d'échelle et de l'abandon des avantages comparatifs. De même, l'investissement direct à l'étranger produit des bénéfices non négligeables, en exportant des services difficiles à vendre directement par l'exportation (notamment le management, les finances, et l'ingénierie). L'arrêt d'échanges commerciaux fait perdre les marchés du futur. Cela ne crée pas un climat de confiance. Cependant, les Etats-Unis restent fiables à la fois pour les entrées et les sorties de biens, services et capitaux.

L'Europe conteste le pouvoir exorbitant du Congrès des Etats-Unis qui peut déclencher des sanctions commerciales unilatérales contre les nations qui ne satisfont pas certaines règles économiques, politiques ou militaires. Profitant de sa puissance géostratégique, de la dépendance des autres Etats eu égard à sa force militaire, les Etats-Unis disposent d'un outil de guerre commerciale très puissant. Cependant, avec l'avènement de l'ORD, pourtant souvent accusée d'être pro-américaine, l'utilisation de cette arme est rendue difficile, voire impossible, d'application. Le Congrès peut toujours prononcer une sanction au titre de la Section 301 du *Trade Act*, mais elle doit aussi préalablement soumettre le cas litigieux à l'ORD. Or, les décisions de l'ORD s'imposent, mais l'ORD peut être très proche des intérêts américains. On sait que pour certains pays, une action économique publique est parfois provisoirement plus nécessaire et efficace que l'application d'un marché étendu. Dans ce cas, l'ORD intervient, au bénéfice des pays économiquement forts et au détriment du développement national des pays incriminés.

Bibliographie

Arrow, K.J. (1995), Some General Observations on the Economics of Peace and War, *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, vol.2, n°2, Winter,

Baumard P., 2002 « Les limites d'une économie de la guerre cognitive », in *La manipulation de l'information*, Harbulot C., Lucas D., Paris, Editions Lavauzelle.

Chatterji, M., Fontanel, J., Hattori, A. (1996), *Arms spending, development and security*, Ashing Publishing House, New Delhi.

Coulomb, F. Fontanel, J. (2000), *Puissance des Etats et globalisation*, Ares, Défense et sécurité.

Congressional Research Service (1998, Main laws restricting trade with foreign countries, by type of activity, Washington, June 5

Congressional Research Service (1998) Countries affected by laws restricting trade with foreign countries, by type of activity, Washington, June 5.

Coulomb, F., Fontanel, J. (2003), *Disarmament*, A century of economic thought, *Defence and Peace Economics*, Taylor & Francis (Routledge)

Coulomb, F., Fontanel, J. (2001), The economic thought on war and peace, *EOLSS, UNESCO Encyclopedia of Life*, Paris.

Daguzan, J-F. (1997), Les Etats-Unis à la recherche de la supériorité économique, *Revue Française de Géoéconomie*, n° 2, Eté.

Fontanel, J. (1984), *L'économie des armes*, La Découverte, Paris.

Fontanel, J., Bensahel, L. (1992), *La guerre économique*, Arès, Défense et sécurité, Grenoble.

Fontanel, J. (1993). *Economistes de la paix*. PUG, Presses universitaires de Grenoble. Grenoble.

Fontanel, J. (1994). The economics of disarmament: a survey. *Defence and peace economics*, 5(2), 87-120.

Fontanel, J. (2001). *L'action économique de l'Etat*. Editions L'Harmattan.

Fontanel, J. (2002), *Globalisation économique et sécurité internationale. Introduction à la géoéconomie*. Collection "Côté Cours", Grenoble

Fontanel, J. (2003), Guerre et économie, les liaisons dangereuses, in « Guerre et économie », Ed. J-F. Daguzan et P. Lorot, Ellipses, Paris, 2003.

Fontanel, J., Coulomb, F. (2003), L'avenir de l'empire américain, in *Civilisations, globalization, guerre. Discours d'économistes*. (Fontanel, Ed.), PUG, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.

Fontanel, J. (2004), *Géoéconomie de la globalisation*, Côté Cours, Université Pierre Mendès France, Grenoble.

Labarde, P., Maris, B. (1998) *Ah ! Dieu ! Que la guerre économique est jolie*, Albin Michel, Paris

Melman, S. (1974), *The permanent war economy: American capitalism in decline*, Simon & Schuster, New York .

Ohmae, K. (1995), *The end of the Nation State*. The Free Press, New York.

Reich, R. (1993), *L'économie mondialisée*. Dunod. Paris

Serfati, C. (1999), *Le bras armé de la mondialisation*, Les Temps Modernes, janvier-février 2000, n° 607.