

# Les nouvelles stratégies de la guerre économique

Jacques Fontanel

In

Les Cahiers de l'Espace Europe

2019

Résumé : Derrière la compétition économique des firmes transnationales et multinationales, les Etats interviennent, soit par la canal des organisations économiques internationales, soit directement d'Etat à Etat sur une question épineuse les concernant susceptible de conduire à des formes de guerre économique. Aujourd'hui, les instrument se sont développés, avec les sanctions secondaires, l'extraterritorialité des sanctions économiques, les attaques cybernétiques, les conflits fiscaux et d'endettement, les ruptures d'intégration économique, les rapports de force directs entre les grandes puissances (Chine, USA, Europe), la suspension des aides économiques, ou le retrait d'un Etat des organisations internationales.

Summary: Behind the economic competition of transnational and multinational firms, States intervene, either through international economic organizations or directly from State to State on a thorny issue that concerns them and that could lead to forms of economic warfare. Today, the instruments have developed, with secondary sanctions, the extraterritoriality of economic sanctions, cyber attacks, fiscal and debt conflicts, breaks in economic integration, direct power relations between the major powers (China, USA, Europe), the suspension of economic aid, or the withdrawal of a state from international organisations.

Guerre économique, sanctions extraterritoriales, cyber attaques, retrait des organisations internationales

Economic war, extraterritoriality of national law, cyber attack, international organization withdrawal

Les armes nucléaires sont particulièrement dissuasives pour les ennemis des Etats qui en disposent. Dans ce cadre, les armes économiques constituent un moyen potentiel privilégié en vue d'affaiblir ou de contraindre un ennemi potentiel ou ressenti (Fontanel, 2010). Cependant, l'intensité et les formes d'un conflit politico-économique sont différentes selon leur application. Les sanctions peuvent être soit unilatérales lorsqu'un seul pays les applique, soit multilatérales quand deux ou plusieurs pays sont concernés. Elles n'impliquent pas nécessairement une action militaire future, c'est un avertissement et parfois une punition qu'auront à supporter les citoyens du pays concerné.

L'utilisation de l'arme économique a pour objectif d'exercer des actions coercitives à l'encontre d'un ou de plusieurs Etats en vue de modifier les « effets supposés pervers » des règles commerciales internationales, d'inciter fortement un Etat à se conformer aux règles internationales concernant les armes nucléaires (Traité de non-prolifération Nucléaire ou TNP), chimiques ou bactériologiques, de réduire les menaces militaires dans une zone géographique précise, de respecter les règles humanitaires concernant les droits de l'homme ou la liberté du commerce et de l'industrie, et d'obéir à ces lois sans intention de nuire à l'économie nationale des autres pays appartenant à la communauté mondiale autour de l'OMC, du FMI et de l'ONU. Les sanctions économiques négatives doivent, pour être efficaces, conduire le pays cible à modifier, de gré ou de force, son attitude dans un sens conforme à celui réclamé par les pays qui exercent ces actions. Le 26 septembre 2018, Washington a dénoncé l'attitude de l'Iran dans le domaine du nucléaire militaire, en considérant que « l'agression de l'Iran ne faisait qu'augmenter ». L'accord signé deux années précédemment était peut-être respecté, mais il s'agissait, pour Donald Trump, d'un mauvais accord qui laisse encore aujourd'hui planer de lourdes menaces sur la paix dans la région. Pendant les guerres militaires, l'arme économique s'exerce aussi, en obligeant l'ennemi à capituler sous la menace d'une famine générale organisée par l'envahisseur potentiel.

Lorsque les Etats-Unis décident de lutter contre le déficit commercial national relatif aux échanges internationaux avec la Chine, s'agit-il d'une guerre, d'une défense de l'économie nationale ou d'une remise en cause des règles ou le contrôle du libre-échange définis par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)? Il s'agit plutôt d'un différend interétatique portant sur les avantages accordés à la Chine concernant le caractère public de nombreuses entreprises chinoises et la protection des brevets industriels. Washington dispose d'un pouvoir de coercition puissant qui lui permet, sans menace complémentaire d'action militaire, d'agir sur un Empire du Milieu aux comportements économiques contestés. L'Union européenne subit aussi les effets du leadership américain, notamment par sa capacité à imposer les lois américaines lorsque les Etats-Unis sont en conflit avec un pays qualifié de « rogue

state ». Elle n'a pas eu la capacité de réagir face à la volonté de Donald Trump d'engager de nouvelles actions économiques à l'encontre de l'Iran sur la question des accords concernant l'arme nucléaire iranienne, qu'il était le seul à remettre en cause.

## **I. Les armes économiques**

Plusieurs armes coexistent

- **L'embargo** concerne l'arrêt des exportations d'un Etat vers un autre Etat. Il s'agit d'une sanction officielle, décidée par un ou plusieurs gouvernements à l'encontre d'un ou plusieurs autres pays, à la suite d'un conflit stratégique, politique, militaire ou économique opposant les parties. La stratégie d'embargo est généralement accompagnée de mesures de rétorsion à l'encontre des Etats et des entreprises qui chercheraient à contourner l'embargo, qu'ils soient ou non amis ou adversaires. Si les importations de matières premières et les biens énergétiques ne sont pas remplaçables nationalement ou sur les autres marchés internationaux, l'embargo généralisé sur ces consommations intermédiaires conduit inéluctablement à la paralysie de plusieurs secteurs de l'économie, laquelle, dans un second temps, s'étendra rapidement à la plupart des autres secteurs de l'économie nationale. Les USA appliquent des embargos géographiques (Corée du Nord, Soudan, Syrie, Cuba, Iran, Venezuela, Russie) et spécifiques (terrorisme, drogues, ventes d'armes). Pendant la guerre froide, Cuba a passé un accord de troc avec la Russie pour contourner l'embargo américain, mais le pays a connu une grave crise économique après l'effondrement de l'Union soviétique, puis la mise au ban international du Venezuela de Hugo Chaves. Aujourd'hui, le Venezuela est lui-même sanctionné par les Etats-Unis.

**Le Boycott** propose la suspension des exportations nationales (tout ou partie) vers un ou plusieurs Etats cibles. Elle est réservée aux produits stratégiques. L'efficacité du boycott suppose la réunion de plusieurs conditions. Elle dépend de la généralisation internationale de l'action, de l'importance stratégique des produits affectés et de la capacité à trouver sur les marchés internationaux des produits de substitution,

**Le contrôle des échanges internationaux par un embargo et un boycott ciblé.** « Le contrôle des échanges commerciaux a pour objectif d'affaiblir l'économie de l'adversaire ciblé en n'échangeant que les produits qui la paupérisent<sup>1</sup>. Dans le cadre de l'OMC, il faut alors revendiquer des raisons spécifiques de sécurité nationale pour pouvoir engager une telle procédure.

### **Le gel des avoirs et des investissements étrangers**

Le gel des avoirs touche directement les biens et les actifs financiers nationaux investis ou épargnés dans le ou les pays à l'initiative de l'action.

---

<sup>1</sup> Fontanel J. (2005), La Globalisation en « analyse » : Géoeconomie et Stratégie des Acteurs, l'Harmattan, Paris, chap.9, p.474

La réponse attendue est soit l'obéissance du gouvernement au regard des conditions de l'action, soit sa destitution. Cette politique n'est pas toujours efficace, car les comptes secrets dans les paradis fiscaux se sont multipliés ces dernières années, même dans les pays démocratique (Fontanel, 2016).

**Les sanctions « secondaires » ou l'extraterritorialité des sanctions économiques et commerciales constitue une exception américaine, depuis l'adoption des lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy de 1996.** Elles ont été combattues par l'Union européenne, notamment auprès de l'OMC, mais sans succès, Clinton avait décidé de les suspendre, mais Donald Trump les a réactivées. Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy servent alors de justificatifs à l'application d'une stratégie délibérée de Washington en vue d'améliorer la position concurrentielle de l'économie américaine. La législation américaine s'impose souvent dans l'expression du droit international, notamment sur les questions relatives à l'application des sanctions internationales décidées par Washington, aux affaires de corruption d'agents publics à l'étranger et à la fiscalité des citoyens américains non-résidents (FATCA). Toutes les entreprises ou banques, américaines ou non, qui ne respecteraient pas les sanctions décidées par les Etats-Unis, seront passibles de lourdes sanctions financières. La dépendance des pays ou des firmes multinationales à l'économie américaine est souvent un facteur de faiblesse pour l'exercice libre des décisions stratégiques, politiques et économiques des pays concernés. La plupart des grandes firmes sont implantées aux Etats-Unis et aucune d'entre elles ne souhaite s'engager dans un conflit économique avec Washington.

**L'attaque cybernétique** est déclenchée par un dispositif informatique qui a pour objet d'exercer un acte malveillant, à l'encontre des composantes économiques, politiques ou militaires d'un pays, afin de fragiliser son système de défense, d'intervenir dans l'expression de ses choix démocratiques ou de désorganiser le fonctionnement normal des entreprises du pays. Il s'agit principalement de nuire à un pays avec un vol de données (secrets militaires, industriels ou politiques, par exemple) ou d'endommager ou de détruire le fonctionnement des systèmes d'information. Il s'agit d'une arme efficace d'avenir, à laquelle il faudra que chaque pays, chaque société, et chaque citoyen prennent la dimension de ses effets destructeurs.

**Le blocus** oblige le pays victime à vivre en autarcie. Il peut être aérien, naval, terrestre ou réticulaire. C'est l'équivalent d'un acte de guerre, notamment lorsque le pays ne dispose pas de ressources naturelles et énergétiques. Dans le monde d'aujourd'hui, il n'a jamais vraiment été appliqué, même dans la lutte contre l'apartheid, situation politique qui a cessé après l'effondrement de l'URSS.

## **II. Les différends économiques**

Donald Trump a baissé les impôts sur les sociétés en vue d'attirer les entreprises étrangères aux Etats-Unis ou de rapatrier les activités des multinationales américaines. Ce faisant, il applique la politique dite de « beggar thy neighbour », laquelle conduit à s'enrichir sur le dos de ses alliés, mais ce n'est pas interdit par l'OMC.

### **Les différends commerciaux internationaux**

L'échange international est soumis à des règles moins libérales destinées aux seuls pays ciblés. Plusieurs politiques peuvent alors être engagées.

- D'abord, la question de la souveraineté des Etats ne se discute pas, notamment lorsque les références à la sécurité nationale sont émises ou constatées et il est possible de taxer les importations d'un pays dont l'opposant estime qu'il contourne les règles normales et négociées du commerce international. En principe, il faut l'accord des membres de l'Organisation Mondiale du Commerce, et notamment de l'ORD (Organisation des Règlements des Différends), dont le jugement et les attendus peuvent être relativement longs à s'exprimer. Le gouvernement des Etats-Unis considère que les relations économiques internationales mises en place depuis plus de deux décennies lèsent les intérêts américains, notamment parce que la protection douanière des USA est faible par rapport à celle des autres pays ou ensembles économiques. La Maison Blanche exige la mise en place de droits de douane équitables, la protection effective des brevets américains et l'ouverture réelle du marché chinois. Il est alors difficile de parler de « guerre économique ».

- Le système économique américain se présente « in fine » comme le sanctuaire du capitalisme. Les Etats sont soupçonnés de mener parfois une « guerre des monnaies », à coup de dévaluations successives, ce qui accroît les tensions politiques entre les pays. Dans une « guerre monétaire », les pays engagent un conflit fondé sur « l'appauvrissement du voisin » (beggar thy neighbour). Souvent accusé de choisir un taux de change qui lui est favorable, Pékin a plutôt eu tendance à suivre les variations du dollar pour définir la valeur internationale du renminbi. La contestation du dollar comme monnaie internationale peut être légitime au regard de la politique de « benign neglect » engagée depuis toujours par la FED et le gouvernement américain. La monnaie comme instrument de compte, d'échange et de réserve est un instrument de pouvoir et une arme économique à plusieurs facettes. Si l'euro se présente comme un facteur supplémentaire de réduction des tensions internationales, il n'a pas facilité les politiques sociales, ce qui pourrait conduire à une remise en cause de l'adhésion des peuples aux systèmes monétaires internationaux existants. Aujourd'hui, le dollar n'est pas un bien commun, mais un instrument politique puissant sous le contrôle unique de la FED, alors que, comme monnaie internationale, il ne répond plus aux critères économiques de cette fonction, au regard de l'importance de l'endettement public et privé des Etats-Unis. Cependant, Donald Trump, considère que la finance est un outil et une arme pour la sécurité nationale des USA.

### **L'octroi ou non de la clause de la nation la plus favorisée**

L'octroi de la clause de nation la plus favorisée proposée par l'Organisation Mondiale du Commerce permet à un pays de ne plus subir de discrimination commerciale dans les échanges internationaux. Le caractère politique de la décision ne peut guère être mise en doute. L'acceptation en 2002 de la Chine et de l'Arabie Saoudite comme membres de l'OMC appuyés par Washington n'était pas plus justifiée que le refus d'intégrer la Russie, après 18 années de négociation.

### **Les conflits fiscaux et d'endettement**

La souveraineté des Etats sur la question des finances publiques n'a pas été remise en question. Cependant, l'OCDE et l'Union européenne s'interroge aujourd'hui sur les « paradis fiscaux » qui donnent aux firmes multinationales et aux propriétaires d'actifs financiers la possibilité de se prémunir contre toute forme de contributions publiques obligatoires et, parfois, à assécher les revenus collectifs des pays les plus pauvres. Les Etats développés eux-mêmes soutiennent anormalement les firmes, en leur ouvrant une palette complète de possibilités de placements à imposition minimale, soit dans des comptes satellites dans des petits pays exotiques, soit même à l'intérieur de leurs territoires. Sans accord international, le conflit par le canal de la fiscalité risque d'être mortifère pour l'ensemble des économies nationales, transformant des ressources publiques en de nouvelles ressources privées. La plupart des Etats se préoccupent à devenir tout ou partiellement des « paradis fiscaux », même la Russie a annoncé son intention d'engager une opération de ce type dans la région de Kaliningrad. Dans ces conditions, une crise économique internationale devient un risque majeur, avec des Etats exsangues incapables d'apporter leurs aides aux victimes de cette concurrence sauvage sans concession.

### **Les ruptures d'intégration économique : le Brexit**

Le Royaume-Uni, à la suite d'un referendum, a souhaité quitter l'Union européenne. Il en a résulté une crise de confiance profonde dont les résultats ne sont pas encore connus. Cependant, il ne s'agit pas d'une guerre, il n'y a pas de procédures mettant en cause la sécurité nationale des deux Parties Il s'agit de conflits politiques, de différends, qui trouveront une solution « dure » ou « souple », mais que l'on ne peut évidemment pas qualifier de « guerre économique ».

## **III. Les conflits économique-militaires**

Ils concernent notamment les orientations des alliances militaires, relatives notamment au partage de l'effort financier à la défense commune (comme aime à le rappeler Donald Trump) ou les ventes d'armes (qui constituent une exception aux règles de libre-échange de l'OMC). L'Etat est donc en première ligne puisqu'il peut protéger certains secteurs stratégiques d'une concurrence exacerbée.

**La recherche d'indépendance économique d'un Etat ou d'un groupe d'Etats à l'encontre d'un adversaire potentiel.**

Washington estime que la défense d'un territoire ne doit pas dépendre d'un pays potentiellement agresseur, comme l'est la Russie depuis l'affaire de Crimée. Le gouvernement des Etats-Unis s'oppose au projet Nord Stream 2 qui doit être construit par une joint venture russo-européenne, avec Gazprom en tête du projet du côté russe. Le conflit sur la fourniture de gaz de la Russie à l'Europe fait l'objet de tensions entre les Etats membres de l'OTAN. Cependant, après avoir renoncé au nucléaire et souhaité réduire la pollution de l'air, l'Allemagne a besoin, au moins à court et moyen termes, de gaz. Au sommet de l'OTAN du 11 juillet 2018, Donald Trump a exigé, sans succès, l'abandon du projet pour que l'Allemagne ne soit pas prisonnière de la Russie en matière énergétique. Pourtant, pour mieux faire capoter le projet, Washington accuse même Nord Stream2 de disposer de nombreux capteurs espions. Donald Trump laisse entendre que les entreprises, notamment européennes, qui participeraient à ce projet, seraient sanctionnées pour participer à un projet qui nuit à la sécurité des membres de l'OTAN. Elles se retrouveront sous la menace américaine en raison des sanctions votées contre Moscou en juillet dernier, dans le cadre du Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA) du 15 juin 2017, qui vise à sanctionner les activités de la Russie dans le domaine énergétique. Cependant, Bruxelles estime que la question est moins stratégique qu'économique. Aujourd'hui, les Etats-Unis disposent d'une importante infrastructure de terminal de gaz naturel liquéfié dont ils veulent tirer profit, mais le prix sera plus élevé que celui provenant du gazoduc. Pour l'Allemagne, Washington agit par intérêt, car le projet s'oppose à la volonté américaine d'écouler en Europe son gaz de schiste.

**La suspension de l'aide économique** destinée à un pays en développement est une action souvent efficace, même sous forme de simple menace. La décision des Etats-Unis de réduire, voire d'éliminer, son soutien financier à l'UNWA à l'encontre des Palestiniens est représentatif de la volonté politique de contraindre ce peuple, sous prétexte de l'existence du terrorisme et de la protection d'Israël. Cette stratégie vise à jouer sur l'interdépendance économique d'un pays afin de garantir et maintenir la paix. Il serait naïf de penser que l'aide accordée aux pays du tiers-monde soit distribuée d'une façon aléatoire et sans référence politique et stratégique. L'enserrement consiste à injecter le virus de l'aide à un pays afin de le rendre dépendant au regard de l'amélioration des conditions de vie ainsi obtenues. La politique de Brandt, l'Ostpolitik, concernant la République Démocratique allemande en est un exemple parfait. Aujourd'hui, les liens commerciaux semblent modérer les idéologies et discipliner les pays cibles.

**Les « sanctions secondaires » constituent un enjeu déterminant de la souveraineté des Etats.**

Les entreprises et les banques sont contraintes de se retirer de l'Iran si elles ne veulent être sujettes aux sanctions financières décidées par la justice américaine pour les activités entreprises avec les unités économique de l'Etat voyou (« rogue state »). Or, l'Europe et les pays

signataires de l'accord sont favorables au maintien de l'accord nucléaire avec l'Iran signé en juillet 2015 par le Joint Comprehensive plan of action, en échange de la levée des sanctions commerciales, lesquelles l'ont été en janvier 2016. Donald Trump refuse aujourd'hui d'en accepter les attendus. Il s'agit pour Washington d'exercer une forte pression sur le « régime iranien » en vue d'éradiquer les menaces que Téhéran exerce sur la région avec le développement de ses armes nucléaires et balistiques, son soutien aux organisations terroristes, ses Gardiens de la révolution, ses agressions armées dans la région, notamment au Yemen, et sa menace potentielle pour l'Etat d'Israël. Les « sanctions secondaires » s'appliquent lorsqu'un rattachement d'un acteur étranger avec les Etats-Unis, appelé le « nexus », dans une opération est susceptible de constituer une base légale de poursuites judiciaires. La loi FATCA ne semble disposer d'aucune limite de territorialité. Dans ce cas, l'administration américaine peut recueillir le contenu d'une boîte mail, obtenir la communication de messages privés et les données stockées dans les fameux « clouds ». Au fond, compte tenu des dépendances économiques multinationales des grandes sociétés de dimension mondiale, le retrait des Etats-Unis de l'accord et le retour vers des sanctions fortes contraint les entreprises à se retirer de leurs activités avec les acteurs économiques iraniens, car elles savent que leurs Etats d'origine ne disposent pas des éléments de rétorsion suffisants pour les protéger contre l'inflexibilité de Washington.

L'OFAC (Office of Foreign Asset Control) gère 27 programmes de sanctions économiques et il accroît constamment le domaine de son pouvoir extraterritorial. Le FBI lui-même peut enquêter dans le cadre des directives fournies par le seul Attorney General. En règle générale, les entreprises étrangères sont plus sévèrement punies financièrement que les sociétés nationales. Et, souvent, les actions judiciaires sont accusées de pratiquer une forme de harcèlement judiciaire, avec l'application de pratiques impérialistes. L'évolution des technologies et la financiarisation de l'économie donnent à Washington les moyens techniques de mener à bien les attaques offensives à l'encontre des entités qui ne respectent pas ses règles unilatérales. La Maison Blanche demande l'application des dispositions antérieures à 2016 et elle exerce d'ores et déjà les sanctions secondaires aux opérateurs non américains qui maintiennent des relations économiques et financières avec l'Iran. Aujourd'hui, l'exception permise par l'OMC concernant la sécurité a été mise en avant par Donald Trump pour justifier à la fois les décisions unilatérales des USA et l'application des sanctions secondaires. Dans cette situation, l'Organisation Mondiale du Commerce, elle-même menacée quant à ses fonctions et ses attributions, ne semble pas en mesure d'affronter Washington. Les actions de l'Union européenne restent stériles. Si philosophiquement, la position américaine n'est pas tenable, la décision de Washington a peu de chance d'être contestée par une OMC fragilisée, marginalisée et contestée par Washington qui l'avait pourtant, plus de deux décennies plus tôt, mise en place. L'OFAC (Office of Foreign Asset Control) gère 27 programmes de sanctions économiques et il accroît constamment le domaine de son pouvoir extraterritorial. Le FBI lui-même peut enquêter dans le cadre des directives fournies par le seul Attorney General.



Tableau n° 1 – Le coût des sanctions américaines (en millions de dollars) sur la base du FCPA, du FCAT et du non respect des embargos

Sociétés	Pays	Amendes	Dates
Volswagen ?	Allemagne	18000	2019
Crédit Suisse	Suisse	5000	2018
Société générale	France	1340	2018
ING	Pays-Bas	775	2018
BNP Paribas	France	90	2018
Deutsche Bank	Allemagne	14000	2017
Crédit Suisse	Suisse	2600	2017
Telia Company AB	Suède	965	2017
BNP Paribas	France	350	2017
BNP Paribas	France	8974	2015
VimpelCom	Pays-Bas	398	2016
Olympus	Japon/USA	646	2016
Teva Phamaceutical	Israël	519	2016
Och-Ziff	Etats-Unis	412	2016
Commerzbank	Allemagne	1452	2015
UBS	Suisse	1500	2015
Crédit Agricole	France	787	2015
Schlumberger	France-USA	233	2015
Deustche Bank	Allemagne	2200	2015
Deustche Bank	Allemagne	258	2015
Alstom	France	772	2014
Alcoa	USA	384	2014
Avon	USA	135	2014
Hewlett-Pachard	USA	108	2014
Clearstream	Luxembourg	152	2014
Bank of Tokyo/Mistubishi	Japon	315	2014
Total SA	France	398	2013
Wheatherford International	USA	252	2013
HSBC	Royaume-Uni	1931	2012
Standard Chartered	Royaume-Uni	667	2012
JGC	Japon	219	2011
BAE	Royaume-Uni	400	2010
Panalpina	Italie	237	2010
Snamprogetti/ENI	Italie/Pays-Bas	365	2010
Technip	France	338	2010
Alcatel/Lucent	France	137	2010
Daimler	Allemagne	185	2010
ABM/Amro/Royal Bank Scotland	Pays-Bas	500	2010
Barclays	Royaume-Uni	298	2010
Crédit Suisse	Suisse	536	2009
KBR/Halliburton	USA	579	2009
Llyods	Royaume-Uni	500	2009
Siemens	Allemagne	800	2008

En règle générale, les entreprises étrangères sont plus sévèrement punies financièrement que les sociétés nationales. Et, souvent, les actions judiciaires sont accusées de pratiquer une forme de harcèlement judiciaire, avec l'application de pratiques impérialistes. L'évolution des technologies et la financiarisation de l'économie donnent à Washington les moyens techniques de mener à bien les attaques offensives à l'encontre des entités qui ne respectent pas ses règles unilatérales. La Maison Blanche demande l'application des dispositions antérieures à 2016 et elle exerce d'ores et déjà les sanctions secondaires aux opérateurs non américains qui maintiennent des relations économiques et financières avec l'Iran. Aujourd'hui, l'exception permise par l'OMC concernant la sécurité a été mise en avant par Donald Trump pour justifier à la fois les décisions unilatérales des USA et l'application des sanctions secondaires. Dans cette situation, l'Organisation Mondiale du Commerce, elle-même menacée quant à ses fonctions et ses attributions, ne semble pas en mesure d'affronter Washington. Les actions de l'Union européenne restent stériles. Si philosophiquement, la position américaine n'est pas tenable, la décision de Washington a peu de chance d'être contestée par une OMC fragilisée, marginalisée et contestée par Washington qui l'avait pourtant, plus de deux décennies plus tôt, mise en place. Il est remarquable de constater que la Chine et l'URSS sont préservées de toutes importantes sanctions, car ces pays refusent la forme d'impérialisme juridique de Washington. Ces règles créent un fort mécontentement des Alliés, ce qui à terme pourrait fragiliser le rôle international dominant du dollar. Le soft power de Washington est particulièrement efficace dans les rapports de force de la globalisation économique. Il fonctionne principalement contre l'Europe, comme un coût indirect payé pour la défense de cette dernière dans le cadre de l'OTAN.

#### **IV. La guerre économique**

Plusieurs stratégies peuvent être mises en place, de l'appauvrissement par l'effort de préparation à une guerre violente, en passant par les stratégies de la rupture ou de la punition internationale ou celles de la domination externe et le contrôle interne.

**L'appauvrissement par l'effort de préparation à la guerre implique le fameux dilemme du « beurre ou du canon ».** Cette stratégie a pour objectif principal d'appauvrir l'ennemi en l'obligeant à recourir à une course aux armements. En termes de coûts d'opportunité, les dépenses engagées dans le secteur militaire exercent parfois des effets de substitution au détriment de produits socialement utiles, ce qui réduit la capacité du pays à financer d'autres consommations ou investissements publics ou privés. Le pays le plus pauvre s'appauvrit plus rapidement pour maintenir une politique de dissuasion. L'Etat qui dispose le moins de ressources économiques n'a qu'une probabilité de victoire réduite par rapport à l'action de son adversaire. Cette stratégie se base donc sur « l'effet de fatigabilité », l'Etat le moins développé économiquement est

« normalement », toutes choses égales par ailleurs, perdant dans ce jeu de poker. La militarisation de l'économie est une des causes les plus importantes qui ont favorisé la déliquescence de l'URSS, surtout quand on sait que Moscou a consacré 20 à 30% de son PIB au secteur militaro-industriel pendant presque un demi siècle, alors que les Etats-Unis dépensaient, selon les périodes, entre 5 et 8% de leur PIB. L'échec politique et économique de l'Union soviétique est dû sans doute à une gouvernance autoritaire excessive, à une économie profondément martyrisée par les guerres mondiales et les effets de la révolution, mais plus certainement ensuite à cause de la place excessive du complexe militaro-industriel dans l'économie du pays, dont le coût d'opportunité en termes de développement a été un facteur déterminant.

**La stratégie de la punition internationale** a été appliquée contre des pays ayant commis des actes internes ou externes répréhensibles aux yeux de la communauté internationale, comme l'apartheid en Afrique du Sud ou en Rhodésie. Dans ce cas, la stratégie consiste à mettre en place des sanctions économiques ayant pour but de réduire les bénéfices du commerce extérieur du « rogue state », en jouant sur la structure rigide de sa production par l'application d'un embargo sélectif. Avec l'effondrement de l'URSS et du Pacte de Varsovie, l'Afrique du Sud a abandonné l'apartheid. Un blocus complet est toujours difficile à réaliser sans dissuasion militaire.

**La stratégie de la domination et de la puissance économique et politique** pousse les pays puissants à influencer les décisions militaro-stratégiques des pays les plus faibles. A cette fin, ils utilisent l'action ou la menace d'actions économiques inamicales. En 1981, au moment de la « loi martiale » à Varsovie, le gouvernement des Etats-Unis a suspendu toutes les licences d'exportation des produits et technologies du gazoduc euro-sibérien, étendues aussi bien aux entreprises américaines qu'aux sous-traitants européens. Washington a institué la suspension des crédits de garantie, mais aussi celle de l'octroi de la nation la plus favorisée des membres du GATT pour tous les Etats qui ne respecteraient pas cet accord. L'Union européenne a été conduite à porter plainte auprès du Tribunal de La Haye. Dans ce contexte, les Etats-Unis, en accordant à leurs sanctions une portée extraterritoriale, ont provoqué l'émoi des utilisateurs des technologies sous brevets américains sur leur propre liberté d'action lorsqu'ils ont normalement financé ces produits. Un semestre plus tard, Washington est revenu sur cette décision. C'est une politique de dissuasion et de représailles, il s'agit de déstabiliser l'économie nationale du pays ciblé. Plus récemment l'arme énergétique est devenue la stratégie préférentielle de la Russie contre l'Ukraine. Depuis l'invasion de la Crimée par la Russie, les Etats-Unis, le Canada et l'Union européenne ont de mars à juillet 2014 interdit l'accès à leurs territoires de certains responsables politiques russes, l'OTAN a suspendu sa coopération militaire avec Moscou, les transactions d'affaires pour des entreprises et officiels russes ont été proscrites par Washington. entre la Russie et les Occidentaux.

Tableau 2 : Résumé succinct des sanctions américaines appliquées à l'Iran en 2018 (tableau établi par nos soins)

Sanctions	Contenu
Primaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un embargo sur les armes et les équipements à usage dual</li> <li>- des mesures d'embargo commercial et sur les investissements, qui interdisent de fait quasiment tous les échanges avec l'Iran, même si ces dispositions peuvent connaître des évolutions conjoncturelles.</li> <li>- Le gel d'avoirs concernant des personnes physiques ou morales appartenant ou contrôlées par le gouvernement iranien, soutenant le terrorisme, la répression en Syrie ou en Irak.</li> </ul>
Secondaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interdiction d'accès concernant les marchés publics américains et les programmes financés par les fonds fédéraux.</li> <li>- Interdiction d'emprunter aux banques américaines et même d'engager toute transactions financières avec elles</li> <li>- Interdiction d'acquérir des actifs aux Etats-Unis ou d'exercer une activité commerciale.</li> <li>- Mise en conformité possible, avec un « moniteur » ou paiement d'amendes significatives pour toute infraction</li> </ul>
Les entités non américaines susceptibles de sanctions secondaires non pénales, à la discrétion de l'administration américaine, pour les opérations ci-contre.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ventes de technologies applicables aux armements, notamment aux armements de destruction massive,</li> <li>- Participation à l'extraction et à la transformation de l'uranium,</li> <li>- Participation à des d'activités financières avec les banques iraniennes spécifiquement sanctionnées,</li> <li>- Investissements dans le secteur énergétique en Iran,</li> <li>- Vente de matériels et services pour l'exploitation des hydrocarbures et l'industrie pétrochimique,</li> <li>- Vente de produits pétroliers raffinés et fourniture de biens et services destinés au secteur de l'énergie,</li> <li>- Participation au transport des hydrocarbures,</li> <li>- Participation aux activités liées à la construction navale et aux transports maritimes,</li> <li>- Ventes de services d'assurance, notamment liée à la dette publique iranienne,</li> <li>- Vente des métaux précieux, des services d'assurance et change du dollar avec le rial iranien,</li> <li>- Fourniture de services dans les secteurs de l'automobile ou des métaux précieux.</li> </ul>

La Maison Blanche a réduit l'accès aux financements pour Rosneft et Novatek ainsi qu'aux entreprises russes de la finance, de l'armement et de l'énergie. Le 12 septembre 2014, les transferts de technologie dans le domaine énergétique ont été suspendus. En 2020, la situation sur le terrain n'a pas changé, même si des rebondissements apparaissent régulièrement dans les rapports. Les sanctions sont nombreuses et de types différents. D'un point de vue diplomatique, le G7 a tendance à remplacer le G8 (avec la Russie) et les négociations relatives à l'adhésion de la Russie à l'OCDE et à l'Agence internationale de l'énergie (AIE) sont toujours suspendues. Les sanctions économiques spécifiques contre la Russie ont été prorogées plusieurs fois, dans le cadre de la mise en œuvre intégrale des accords de Minsk prévus en décembre 2015. Elles concernent une limitation d'accès aux marchés primaires et secondaires des capitaux de l'Union européenne pour certaines banques et entreprises russes, l'embargo sur le commerce des armes, l'interdiction de l'exportation des produits duaux et de l'accès aux services et technologies sensibles pour la production et l'exploration pétrolière. Pour les pays européens, l'Iran a respecté l'accord de Vienne de 2015. Pour Donald Trump, l'existence de l'arme nucléaire iranienne face à Israël est insupportable. Une guerre économique a alors été engagée contre l'Iran (Tableau 2).

**La stratégie de la violence économique** vise à contrôler les forces politiques de l'appareil étatique et les syndicats et à affaiblir les couches sociales dominantes du pays ciblé. Afin de déposséder les détenteurs du pouvoir économique, les Etats étrangers tentent de contrôler les syndicats ou les forces vives potentielles d'un pays. De 1977 à 1979, le Président américain Jimmy Carter a lié l'obtention de crédits militaires en faveur de pays alliés au respect des droits de l'Homme, en espérant que cette contrainte incite la mise en place d'élections libres au Nicaragua. Aujourd'hui, cette déstabilisation peut prendre directement une visée politique. Le Parti démocrate américain a été piraté en 2016, pendant la campagne électorale présidentielle<sup>2</sup>. Les connexions des réseaux informatiques conduisent à un développement considérable d'informations non vérifiées et parfois orientées pour modifier les idées, les comportements et les actions de leurs destinataires. Donald Trump a accusé la Chine d'ingérence dans les élections du 6 novembre de mi-mandat, pour éviter d'avoir à ouvrir son marché national, intérieur. Un décret annonce d'ailleurs que ces actions seront sanctionnées. Evidemment, la Chine a réfuté cette accusation.

**La stratégie de la rupture** est manichéenne. L'objectif est d'affaiblir l'adversaire en créant des problèmes économiques qui engendreront des situations sociales et politiques explosives à l'intérieur du pays ainsi attaqué. Dans ce cadre, la rupture des flux commerciaux ou financiers ont pour vocation de déstabiliser et de paupériser un Etat jugé renégat (rogue

---

<sup>2</sup> En 2016, 12 personnes ont été inculpées pour avoir piraté les ordinateurs du Parti démocrate.

states). Cette rupture peut être ciblée ou totale. Cuba est la principale victime de cette stratégie, malgré les aides obtenues en leur temps par l'URSS, puis le Venezuela de Chavez. Cependant, la guerre économique violente menée par la plus grande puissance économique mondiale n'a pas eu raison de la volonté populaire d'une petite île, mais les citoyens cubains n'ont pas pu profiter d'un développement économique à la hauteur de leur engagement politique et social. De même, l'embargo, le boycott et le blocus mis en place contre l'Irak au lendemain de l'envahissement du Koweït n'ont pas suffi pour empêcher la première guerre armée. Aujourd'hui, les sanctions à l'encontre du Venezuela ont des conséquences politiques, économiques et humaines d'une violence inouïe, avec un effondrement de l'économie nationale, une forte émigration et une souffrance humaine considérable, alors même que les forces politiques au pouvoir n'ont pas été renversées, soutenues, souvent en silence, par la Chine ou la Russie, deux grandes puissances mondiales.

**Les cyberattaques** ont pour vocation de désorganiser des services publics, s'approprier des informations « secret défense », perturber les décisions et les comptes des entreprises, fournir de fausses informations conduisant à des comportements collectifs inappropriés, rançonner les firmes multinationales, s'infiltrer secrètement ou non dans les programmes informatiques normalement protégés ou s'insinuer dans les systèmes de sécurité civils et militaires d'un pays ennemi. Bref, elles peuvent corrompre le fonctionnement normal des économies nationales, mais aussi se procurer des secrets stratégiques militaires de la plus haute importance. En juin 2017, les gouvernements des États-Unis et de la Grande-Bretagne ont considéré que la Russie était responsable d'une cyberattaque mondiale de grande ampleur et ils ont alors menacé Moscou de représailles. La Russie a démenti être à l'origine de cette action. Le 15 février 2018, les deux pays ont officiellement accusé Moscou d'être à la source du NotPetya, un logiciel malveillant et criminel destiné à détruire les infrastructures économiques. Selon Washington, ses effets destructeurs ont été estimés à plusieurs milliards de dollars à l'économie mondiale. Parti d'Ukraine, il s'est propagé dans le monde, d'Europe aux États-Unis en passant par l'Asie. Le virus, considéré au départ comme un rançongiciel, avait été conçu pour détruire les fichiers des ordinateurs infectés appartenant aux firmes multinationales et aux infrastructures publiques ou privées, comme les ports, les gares ou les réseaux sociaux. Les coûts totaux sont difficiles à estimer, car le malware exerce des effets qui ne sont pas toujours perçus au moins à court terme. Enfin, les entreprises n'ont pas toujours compris la manière dont elles avaient été ainsi infectées, ce qui rend la défense face à ces malwares particulièrement aléatoire.

La principale question est de savoir pourquoi il est si difficile d'attribuer la responsabilité et de repérer le ou les lieux d'action d'une cyberattaque, compte tenu de la complexité technique de l'opération. Sans demande de rançon, il s'agit fondamentalement d'une tentative de déstabilisation d'un système économique en forme de message politique fort au moment où les sanctions économiques commencent à impacter fortement les économies nationales des pays concernés. Les États se

préoccupent surtout de protéger les infrastructures critiques (installations énergétiques, fourniture d'eau, réseaux de transports, télécommunications). Lorsque les matériels sont infectés, ils peuvent être utilisés pour l'espionnage ou la mise en place d'attaques futures. La Russie est souvent jugée responsable de cyberattaques de grande envergure déstabilisantes pour l'ordre international. Le rôle des GAFAML s'avère essentiel dans la lutte contre les cyberattaques.

Les armes économiques, informationnelles et technologiques prennent une part importante dans la recherche de puissance et de leadership des Etats dans le monde. La dépendance des pays européens aux Etats-Unis ne leur permet pas de devenir une puissance stratégique dominante. Dans la lutte de pouvoir entre la Chine et les USA, la bataille s'annonce longue, puissante, subtile parfois, mais aucun de leurs partenaires dans le monde n'en sortira indemne. à la hauteur de celle des Etats-Unis et de la Chine.

### **Bibliographie**

Aben, J., Fontanel, J. (2019), Military Expenditure as a proxy for State's power. Defence and Peace Economics.

Bonnecarrère, P. (2018), Sur l'extraterritorialité des sanctions américaines, Rapport d'information n°217, Sénat. <https://www.senat.fr/rap/r18-017/r18-017.html>

Brunat, E., Fontanel, J. (2015), La stratégie internationale et la réforme militaire en Russie, in Union européenne-Russie : une relation particulière, Sous la direction de Eric Brunat, Georges-Henrin Soutou et Frédéric Turpin, Université Savoie Mont-Blanc, Laboratoire LLSETI, Chambéry.

Brunat, E., Fontanel, J., (2018), La Russie de retour comme puissance militaire ?, AFRI, Paris

Cosnard, M. (1996), Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays, Annuaire Français de Droit international, Paris

Coulomb, F., Fontanel, J. (2006), Mondialisation, guerre économique et souveraineté, in « La question politique en économie internationale », La Découverte, Paris.

Coulomb, F., Fontanel, J. (2008), The birth of the political economy or the economy at the heart of politics. Mercantilism, Defence and Peace Economics, 2008.

Fontanel J. (2005), La Globalisation en « analyse » : Géoéconomie et Stratégie des Acteurs, L'Harmattan, Paris, chap.9, p.474

Fontanel, J. (2010), Economie politique de la sécurité internationale, L'Harmattan, Paris.

Fontanel, J. (2016), Paradis fiscaux, Etats filous, Collection "Les idées et les théories à l'épreuve des faits", L'Harmattan, Paris.

Fontanel, J. (2017), La crise européenne vue par un économiste, AFRI, Annuaire Français des Relations Internationales., Volume XVIII.

Fontanel, J., Sushcheva, N. (2019), La puissance des GAFAM : Réalités, apports et dangers, Annuaire Français des Relations Internationales, Paris.

Fontanel, J. (2019), Différends, conflits et guerres économiques, PSEI, Paix, Sécurité Européenne et Internationale, n°11, <http://revel.unice.fr/psei/>

Guilhaudis, J-F (2017), Relations internationales contemporaines, LexisNexis, Paris.

Schmidt, C., Pilandon, L., & Aben, J. (1990). Defence spending in France: the price of independence. *The Economics of Defense Spending: An international Survey*. London: Routledge.

Varenne, L., Denécé, E. (2014), Racket américain et démission d'Etat. Le dessous des cartes du rachat d'Alstom par General Electric, Rapport du CF2R n°13 - <http://www.cf2r.org/fr/rapports-du-cf2r/racket-americain-et-demission-etat-le-dessous-des-cartes-du-rachat-als-tom-par-general-elec.php>