



HAL
open science

La guerre économique

Jacques Fontanel, Liliane Bensahel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel, Liliane Bensahel. La guerre économique. ARES, 1992, Economie de la défense, XIII (4), pp.9-50. hal-02927223

HAL Id: hal-02927223

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02927223v1>

Submitted on 1 Sep 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.

La guerre économique

Jacques Fontanel et Liliane Bensahel

Arès, Défense et Sécurité,
Grenoble, Lyon, 13(4), pp. 9-50.

Résumé : La guerre économique s'étend à toute la sphère de la vie sociale et sociétale. L'économie est à la fois un moyen et une fin. L'équilibre de la terreur a favorisé l'essor des stratégies indirectes, notamment de la guerre économique. Le paradigme pacifiant de l'économie dans ce cas est un leurre. Les théories du conflit mettent en évidence les relations historiquement étroites entre la guerre et l'économie, notamment les analyses mercantilistes, marxistes, l'école historique allemande et les théories des relations internationales, et notamment le Nouvel Ordre Economique International. La conception militaire de l'arme économique conduit au contrôle des échanges commerciaux, aux stratégies de rupture, de l'enserrement, de l'appauvrissement par la préparation à la guerre. L'économie est aussi une arme diplomatique et stratégique et un instrument puissant d'action politique (effets de domination et de violence). L'arme économique est utilisée contre un ennemi, mais parfois contre un pays ami qui n'obéit pas à l'Etat dominant. Les sanctions n'ont pas souvent, appliquées seules, les effets attendus, elles sont parfois de type protestataire, les résultats sont longs et elles pèsent sur tous les acteurs, souvent à long terme.

Summary : The economic war extends to the entire sphere of social and societal life. The economy is both a means and an end. The balance of terror has favoured the rise of indirect strategies, especially economic warfare. The pacifying paradigm of the economy in this case is a decoy. The theories of conflict highlight the historically close relationship between war and the economy, including mercantilist, Marxist, German historical school and the theories of international relations, especially the New International Economic Order. The military conception of the economic weapon leads to the control of commercial exchanges, to strategies of rupture, of encroachment, of impoverishment through preparation for war. The economy is also a diplomatic and strategic weapon and a powerful instrument of political action (effects of domination and violence). The economic weapon is used against an enemy, but sometimes against a friendly country that does not obey the dominant state. Sanctions, applied alone, often do not have the expected effects; they are sometimes of the protest type, the results are long and they weigh on all the actors, often in the long term.

Guerre économique, conflits économiques, puissance économique, échanges commerciaux, relations économiques internationales, Etat, mercantilisme, marxisme.

Economic war, economic conflicts, economic power, trade, public economic strategies, state, mercantilism, Marxism.

Les conflits s'étendent dans tous les domaines de la vie sociale. L'économie n'échappe pas à cette évolution. Elle subit en outre une crise de la science économique qui ne produit plus de remèdes aux maux qui assaillent le monde contemporain. Les phénomènes économiques jouent un rôle déterminant dans les relations humaines, mais leur compréhension et surtout le champ de leur contrôle par les hommes et les Etats s'est singulièrement amenuisé. Paradoxalement, c'est dans ce contexte que l'idée de l'existence de l'arme économique est revenue sur le devant de la scène internationale. Bien sûr, les sièges militaires ou les blocus avaient déjà été utilisés en temps de guerre et donc l'arme économique n'était pas absente de la stratégie des groupes organisés, mais elle s'appliquait essentiellement dans les périodes de guerre. Dans la situation économique internationale actuelle, l'idée de l'arme économique ne répond pas seulement à la volonté ponctuelle d'un Etat d'affaiblir un pays ennemi, elle s'applique aussi à certaines situations de concurrence, de compétition, de conflits dans lesquelles l'objectif d'une au moins des Parties n'est pas d'accroître immédiatement son bien-être, mais plutôt de développer sa puissance économique et stratégique relative par rapport aux autres Parties. Ainsi, l'économie retrouve sa place dans l'ensemble des comportements humains et relations sociales. Il ne s'agit plus d'optimiser une production ou le bien-être à court terme, mais plutôt d'établir des rapports de force entre les groupes organisés. Dans ce contexte, la science économique contemporaine n'apporte guère d'éléments de réflexion.

L'utilisation de l'arme économique dans les relations internationales n'est pas une nouveauté de notre époque. L'embargo, le blocus, le gel ou la saisie d'avoirs étrangers ont toujours été pratiqués. Actuellement, en raison de l'étroite interdépendance qui existe entre les économies nationales et la profonde inégalité dans la répartition des richesses, l'arme économique trouve les moyens d'une expression efficace en principe, mais ambiguë dans sa

réalisation. L'équilibre de la terreur favorise l'essor de la stratégie indirecte par rapport à la stratégie directe et l'arme économique apparaît comme un moyen d'action qui évite le recours à la violence armée. En outre, les actes de chantage et de rétorsion se sont banalisés, alors qu'autrefois ils auraient été considérés comme des « casus belli ». Les sanctions économiques appartiennent aux instruments d'action des Etats pour satisfaire des objectifs politiques. Ils sont utilisés en combinaison avec d'autres instruments diplomatiques ou militaires. L'arme économique était traditionnellement un instrument d'actions ponctuelles et sélectives dans les confrontations Est-Ouest et Nord-Sud. Actuellement son utilisation est à la fois plus confuse dans ses fondements idéologiques, mais elle n'en reste pas moins d'actualité, avec les décisions de l'Organisation des Nations Unies de sanctions économiques contre l'Irak en 1991 et contre l'ancienne Yougoslavie en 1992.

Si l'analyse économique de la guerre économique a toujours intéressé les économistes, à des titres divers, les instruments eux-mêmes n'ont pas toujours fait l'objet d'une conceptualisation claire. Enfin, les sanctions économiques n'ont pas toujours produit les résultats escomptés. Nous analyserons successivement, l'arme économique dans la théorie économique, les instruments contemporains et l'utilisation de l'arme économique.

I. L'arme économique dans la théorie économique

Plusieurs doctrines economico-stratégiques développent l'idée de l'arme économique, mais les théories traditionnelles n'ont pas toujours abordé clairement cette question.

A) Le paradigme pacifiant de l'économie

Il y a deux grands courants de pensée qui se sont exprimés en ce domaine : l'échange concurrentiel micro-économique et les théories de la compétition.

a) L'approche traditionnelle des économistes occidentaux

La guerre et les conflits sont habituellement négligés par les économistes. Pourtant leurs analyses évoluent en fonction des hypothèses de concurrence retenues.

1) En situation de concurrence pure et parfaite

Pour les théories de l'échange concurrentiel, l'économie de marché engendre un monde de paix. Les unités économiques individuelles sont théoriquement impuissantes à créer des rapports de domination. Leur comportement rationnel, fondé sur une conception productiviste et compétitive de l'homme, permet des échanges équivalents sur le marché. La concurrence n'est pas une situation conflictuelle, car elle assure la liberté des parties, l'égalité des situations et l'équivalence des prestations. En fait, la concurrence suscite à terme la complémentarité des intérêts des coéchangistes et elle favorise l'émergence d'un monde pacifique. Le conflit économique est alors écarté d'un univers dominé par les justes lois de la concurrence capitaliste, d'autant que l'Etat, limité à son rôle gendarme, n'exerce dans le domaine économique qu'une influence limitée aux grands équilibres macroéconomiques fondamentaux à court terme. D'Adam Smith à David Ricardo, la tradition économique conclue à l'harmonie des intérêts économiques internationaux dans le cadre de l'économie de marché. L'Etat est souvent encore perçu comme la somme d'agents poursuivant collectivement leurs intérêts strictement individuels. Dans ce contexte, l'intérêt général est conçu comme la somme des intérêts de tous les individus formant la collectivité. Il y a nécessairement une harmonie des intérêts entre les individus et les Etats. Au plan international, la prise de conscience des intérêts commerciaux est un facteur déterminant de la paix. Même en temps de guerre provoquée par des facteurs politiques ou militaires, les belligérants ont encore intérêt à commercer pour accroître leur développement économique. Il est cependant intéressant de noter que cette théorie, présentée ici de manière un peu caricaturale, est étroitement dépendante des hypothèses de départ. En effet, rejetant toute idée de conflit dans le concept de concurrence, pour n'en retenir que les éléments de complémentarité (et non ceux d'exclusion) et négligeant le rôle économique de l'Etat, la théorie classique ne peut alors découvrir la possibilité d'une arme économique dans un univers a-conflictuel dans lequel aucun agent central, représentant un groupe social, peut exercer un pouvoir économique centralisateur.

2) En situation de concurrence imparfaite

Si l'on considère que la concurrence pure et parfaite n'existe pas, qu'il existe des situations de monopoles, oligopoles, monopsones ou oligopsones, alors les situations de lutte entre groupes organisés font leur apparition dans le paradigme économique. Le monopole maximise son profit en fonction de la demande. Il détermine un prix qui, compte tenu des coûts qu'il doit

supporter, lui permet d'obtenir le profit le plus élevé pour la période en cours. La demande est une donnée qui s'impose à lui, au moins à court terme. Le monopole n'est pas en conflit avec la demande. Ils expriment tous deux les résultantes de comportements rationnels, a-confliktuels, même si leurs intérêts sont opposés. En fait, dans la relation entre les consommateurs et le monopole toutes les règles d'action sont connues et acceptées. Il y a un caractère inéluctable au résultat économique obtenu du fait de l'impuissance des agents économiques à agir différemment de la fonction qui lui est attribué. Ainsi, le monopole fait des sur-profits, parce que c'est sa fonction de monopole qui le conduit à agir en ce sens. Le jeu social est parfaitement connu, il n'y a pas de place pour les luttes ou les conflits qui ne peuvent prendre leur source que dans l'incertitude, l'insuffisance d'information et la possibilité, pour un agent économique, de modifier son comportement. Très paradoxalement, dans ce monde capitaliste libéral, l'homme économique n'a aucune liberté, puisque ses actions satisfont d'abord la fonction qu'il doit remplir. D'une certaine manière, l'homme est analysé comme une machine désirante, au sens qu'en donnent Deleuze et Guattari. «Il ne vit pas la nature comme nature, mais comme processus de production. Il n'y a plus ni homme, ni nature, mais uniquement processus qui produit l'un dans l'autre et couple les machines... Si bien que tout est production...» Dans ces conditions, le monopole ne cherche pas à nuire à un adversaire, il remplit sa fonction de production de sur-profits, face à une demande qui évoluera en fonction de ses propres caractéristiques et comportements. Ce raisonnement vaut pour toutes les situations de compétition imparfaite. Même le duopole ne conduit pas à la guerre économique entre les deux entreprises rivales ; en effet, la théorie économique ne tient pas compte des tentatives de collusion ou de coopération des duopoleurs et elle suppose même qu'ils s'ignorent. L'arme économique suppose une volonté de différence, la concurrence imparfaite suggère plutôt des comportements qui s'adaptent rationnellement aux conditions économiques réelles sans se préoccuper des résultats de ceux qui ont des intérêts économiques divergents ou opposés. Dans ce contexte, le résultat économique est perçu sous sa forme absolue, alors que l'arme économique se préoccupe d'abord des résultats relatifs des opposants. Dans ces conditions, l'arme économique n'existe pas.

3) L'arme économique, instrument stratégique pour les Classiques

La réalité économique est aussi conflictuelle. La recherche de la puissance économique conduit à des luttes sociales, dont les conséquences peuvent ensuite aller jusqu'à l'utilisation des armes. Trois variables économiques peuvent expliquer le caractère militaire de l'économie : la richesse que

confère le développement économique constitue un facteur important de la puissance des Etats ; l'esprit de monopole ; la non-substitution possible d'une marchandise monopolisée par un Etat peut favoriser l'émergence d'effets de domination.

- Les Etats économiquement puissants peuvent se doter d'une puissance militaire considérable. Compte tenu du fait que les dépenses militaires sont improductives, leur excès conduit à un appauvrissement de la Nation. La puissance économique est un facteur nécessaire (mais non suffisant) de la puissance militaire.

- Ainsi, Adam Smith condamne l'esprit de monopole et la colonisation qui réduisent la liberté et donc le développement des richesses des Nations.

- David Ricardo considère pourtant que l'utilisation des armes économiques n'est souhaitable pour les belligérants que dans le cas de produits non substituables, pour lesquels la loi des avantages comparatifs ne joue pas. Dans le cas de l'Angleterre, il estime qu'une coalition européenne serait incapable d'éviter un approvisionnement par les pays neutres, sans compter les pertes commerciales que les agresseurs subiraient et de l'incitation à la production de blé en Angleterre. Par contre, un embargo sur un produit qu'il n'est pas possible de produire dans le pays agressé peut être efficace. Si l'économie peut constituer un instrument de puissance, elle n'en est pas moins d'abord déterminée par la production des richesses, les conflits apparaissant comme une dégénérescence de la rationalité économique.

b) Les théories des relations économiques internationales

La logique de l'échange concurrentiel n'est pas toujours retenue. Certains auteurs expliquent les relations internationales comme des relations de compétition. Ainsi la théorie de la croissance par les exportations considère que toute croissance d'un pays se traduit par la recherche d'une compétitivité accrue, susceptible de limiter la croissance des activités économiques des autres pays. Les exportations d'un pays constituent des importations pour les autres pays, ce qui, pour des pays à structures de production substituables sont autant de fuites du multiplicateur. La compétition entre les Nations est alors une lutte pour le niveau de vie, l'emploi ou la croissance, étant entendu, à court terme, que le jeu est à somme nulle et que ce que l'un gagne, l'autre le perd inexorablement.

Les Etats cherchent à équilibrer leurs soldes extérieurs et l'idée de l'excédent

est même souvent une manifestation de bonne santé économique dont les gouvernements aiment à se prévaloir. Les intérêts des Nations peuvent alors diverger, notamment lorsqu'il s'agit de définir des accords commerciaux et de négocier des droits de douanes. L'Etat agit pour satisfaire l'exigence de la croissance économique et pour ce faire, il agit sur le taux de change, sur les subventions à l'exportation ou les droits de douane à l'importation, sur les contrôles qualitatifs et quantitatifs (contingentement), etc... Dans ces conditions, ces mesures qui renforcent l'économie d'un pays se font au détriment des pays exportateurs ou importateurs et l'existence d'un conflit est alors mise en évidence. Pourtant, ce conflit d'intérêt n'est pas un conflit militaire, c'est le résultat de la compétition réelle. Les Nations ne cherchent pas à se nuire, elles souhaitent plutôt se développer. Il n'y a pas de combat contre un ennemi, mais recherche d'un développement économique par les moyens de la concurrence praticable. Les décisions de politique économique ne sont pas des armes, car elles ne cherchent pas vraiment à détruire ; elles s'efforcent de protéger ou de construire. Pourtant, à partir du moment où l'on parle de protection d'une entreprise nationale, on parle aussi de défense et dans ces conditions la distinction entre les moyens de la compétition praticable et les armes économiques de défense devient délicate. Si l'analyse reste fondamentalement a-conflictuelle, elle n'en est pas moins plus concernée par le vocabulaire stratégique de défense des intérêts légitimes d'une Nation.

B) Les théories du conflit

L'idée du lien étroit entre les conflits et l'économie est relativement ancienne. Les mercantilistes déjà, puis List et Marx la développèrent.

a) Les théories pré-marxistes

Les théories mercantilistes soulignent la nécessité d'un Etat économiquement fort et unifié autour du Prince. Elles identifient la richesse à l'accumulation des métaux précieux et elles recommandent une politique d'autarcie économique. Cette attitude permet d'accumuler les moyens de la guerre. L'indépendance économique traduit la volonté de se suffire à soi-même pour mieux dominer les autres. L'objectif fondamental de l'activité des hommes n'est pas dans la recherche du bien-être, mais dans le développement de la puissance du Prince. Les mercantilistes ne recherchent pas l'optimum économique, surtout si celui-ci conduit un Etat voisin à accroître son pouvoir. L'économie est un champ privilégié d'affrontements. La puissance de l'Etat est relative, elle

dépend non pas seulement de sa propre richesse mais aussi de celle des voisins. La défense d'un pays passe par la faiblesse des autres Princes. Il est donc préférable de choisir la situation qui accroît l'avantage comparatif du Prince par rapport à celle qui accroîtrait plus rapidement la richesse de son concurrent que la sienne propre. En outre, la défense d'un pays encourage le sentiment national et la guerre victorieuse est un moyen parmi d'autres de s'enrichir. La richesse et le pouvoir de l'Etat impliquent la permanence d'une guerre économique internationale. Notamment, les mercantilistes recommandent aux pays riches d'accroître leurs dépenses militaires et les menaces qu'ils exercent sur leurs voisins plus pauvres, de façon à ce que ceux-ci, lancés dans une course aux armements épuisante, soit 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. L'économie est une arme.

Pour List, l'existence de nations conduit inéluctablement à la lutte des peuples, au moins tant que les frontières naturelles ne sont pas dessinées. L'économie cosmopolite présentée par les classiques confond l'objectif du bien-être avec celui de l'économie politique qui limite ses ambitions à la prospérité des Nations. La puissance et la richesse nationales vont de pair, mais la puissance est le plus sûr garant de la richesse à long terme. Si la coopération internationale est souhaitable, elle ne peut se réaliser que dans une situation de sécurité des Etats. Ce n'est pas l'essor du commerce qui est un facteur de paix, mais l'union des peuples qui permet le développement des échanges. L'accroissement de l'effort militaire favorise la puissance et à terme, le développement économique. Si la guerre est un fléau, le protectionnisme et la défense nationale sont des instruments performants pour l'essor des forces productives. Le laissez-faire conduit inexorablement à la domination des Nations les plus fortes. Dans ces conditions, tant que les frontières naturelles ne sont pas définitivement dessinées, l'économie est au centre des intérêts divergents et des conflits des hommes et des Nations. Elle est une arme importante, dont les Etats peuvent disposer au même titre que les matériels militaires.

On constate que le paradigme de paix élaboré par les analyses classiques et néo-classiques n'est pas retenu par toutes les théories. Au contraire, pour les mercantilistes et l'école historique allemande, l'économie participe au rapport de force entre les Etats, la puissance économique et la force militaire s'épaulant pour exercer des effets de domination sur les pays faibles. L'arme économique dont il est le plus souvent fait état, est le protectionnisme qui, défensif chez List,

est résolument offensif chez les mercantilistes. L'arme est aux mains des Etats et ceux-ci l'utilisent pour des objectifs plus généraux que les simples contraintes économiques.

b) La théorie marxiste et les conflits socio-économiques

La lutte des classes est le moteur de l'évolution historique des sociétés humaines ; elle manifeste l'évolution divergente des forces productives et des rapports sociaux de production. Dans ce contexte, un processus révolutionnaire surgit, transformant des rapports sociaux de production et les rendant compatibles avec le niveau de développement des forces productives. La violence n'est pas condamnable en soi, elle a permis la mise en place des rapports sociaux capitalistes et elle sera une nécessité pour leur remise en cause. L'Etat, instrument de la classe dominante et détenteur du monopole de la violence, joue un rôle fondamental dans l'accumulation primitive et dans la pérennité des rapports sociaux capitalistes. Dans ce contexte, les conflits sont au coeur même de la sphère économique. La guerre civile est inscrite dans les fibres mêmes du capitalisme.

Au niveau international, l'impérialisme domine, notamment grâce aux conquêtes militaires. Pour Rosa Luxembourg, l'impérialisme naît de la surproduction permanente du capitalisme. La nécessité des débouchés extérieurs pour écouler la production qui ne répond à aucune demande solvable, afin de réaliser la plus-value, conduit aux conflits armés, à la guerre ou à la domination. Peu à peu, les Etats impérialistes se trouveront en compétition, du fait de la réduction progressive des zones pré-capitalistes libres. L'affrontement militaire entre les grandes nations est inéluctable, si elles veulent s'assurer les débouchés nécessaires à leur survie. L'économie est moins un moyen de la guerre qu'une cause de celle-ci. Pour Lénine, l'impérialisme n'est pas une nécessité permanente du capitalisme, c'est le dernier stade historique du développement du mode de production capitaliste. La baisse tendancielle du taux de profit conduit à l'émergence d'un excès de capital qui ne peut s'investir dans les pays capitalistes du fait d'une rentabilité insuffisante. L'exportation de capital apparaît alors comme un remède provisoire qui permet de lutter conjoncturellement contre la baisse tendancielle du taux de profit. Une suraccumulation du capital se développe et les nations capitalistes développées luttent pour la conquête de sphères d'expansion des capitaux. Cet antagonisme conduit à la guerre mondiale. Si l'économie n'est pas à proprement parler une arme, c'est au moins une cause fondamentale de la guerre entre les grandes puissances. On ne peut pas vraiment parler d'armes économiques, car le capitaliste comme le prolétaire,

la nation développée comme la nation colonisée, chacun joue son rôle sans avoir, sauf au niveau de la révolution, de libre arbitre. Dans ces conditions, l'économie n'est pas une arme, mais plutôt une cause de guerre. Elle ne serait une arme, que s'il était possible, de manière délibérée, d'agir sur elle pour contraindre l'ennemi potentiel. En réalité, ceux qui ont le pouvoir économique créent les conditions de leur disparition. Si l'économie est une arme, elle s'exerce contre celui qui la domine. Bien sûr, il est possible de parler de l'action syndicale comme d'une arme économique, mais il faut bien admettre que son rôle ne s'exerce qu'à court terme dans la sphère proprement économique, puisqu'à long terme, c'est le changement même de l'économie (facteur éminemment politique) qui est en jeu.

c) Les théories post-marxistes

Plusieurs théories ont tenu compte du pouvoir économique, notamment au niveau de la firme. L'analyse des oligopoles ou des duopoles a favorisé ce type de réflexion, étant entendu qu'une stratégie d'entreprise ne peut se passer d'une information satisfaisante de la stratégie des autres entreprises concurrentes. Deux attitudes principales coexistent : la recherche de la maximisation des profits joints par l'entente ou l'antagonisme entre les firmes pour s'assurer la meilleure part de marché ou le profit maximum. L'analyse de Fellner suggère l'existence d'une zone de marchandage, faisant appel à des rapports de force entre les firmes. La compétition peut aller jusqu'à infliger des pertes financières graves à son adversaire potentiel, au détriment du profit à court terme de la firme. Cette situation de guerre commerciale semble donc faire appel à des armes économiques. Cependant, il n'est pas vraiment possible de parler d'armes économiques, car l'objectif poursuivi par l'entreprise est la maximisation du profit à long terme et celle-ci passe par la disparition ou l'affaiblissement de ses concurrents. La firme ne souhaite pas utiliser ses instruments et pouvoirs commerciaux à des fins politiques. Dans ces conditions, il ne s'agit pas d'une véritable guerre économique, mais plutôt d'une exacerbation de la concurrence vécue et de la recherche à long terme du profit.

Pour Rothschild, la théorie de l'oligopole doit trouver ses fondements dans les principes de la guerre de Clausewitz. La guerre des prix a deux types de causes : des causes externes comme les modifications des coûts ou des conditions de la demande et des causes internes comme l'esprit d'agression. Le prix est une arme économique dans le combat oligopolistique dans le but de maintenir ou d'accroître leur position par rapport à la demande ou à leurs concurrents et d'assurer leur sécurité, motivation essentielle des oligopoleurs.

L'issue de la guerre réside dans la disparition du rival ou sa réduction à l'état d'adaptateur de prix. L'arme des prix est entourée d'une variété d'armes mineures (changement de qualité, publicité, etc...) qui donnent un peu de variété et de souplesse à la politique de l'oligopoleur. En fait, les autres armes sont utilisées pour tester la force des concurrents, sans créer de conflits majeurs. Dans ces conditions, le conflit existe comme mode de relation entre agents économiques. Rothschild considère même que le combat oligopolistique implique des actions politiques. Dans ces conditions, l'arme économique a un domaine d'application plus large que la simple concurrence

Le Nouvel Ordre Mondial qui procède de la nouvelle détente entre les grandes puissances nucléaires donne un rôle accru aux sanctions économiques, quand bien même elles sont souvent accompagnées de conflits armés (Irak, Yougoslavie). L'intérêt dans les boycotts et embargos comme instrument de politique économique semble renaître, alors qu'au début des années 1980 de grands doutes théoriques avaient été exprimés sur leur efficacité. Adler et Karlsson considèrent qu'il est possible de créer l'unité politique internationale et de rendre les boycotts et embargos plus difficiles à combattre. Lindsay s'interroge sur la plausibilité d'un changement de comportement comme conséquence d'une action économique punitive et il conclue que cette action en réduisant 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. Avec la fin de la guerre froide, l'utilité des sanctions économiques est devenue plus grande. Cependant, il faut bien reconnaître que la théorie de la guerre économique est encore très embryonnaire. La plupart des études sont fondées sur des réflexions macroéconomiques statiques. Les études sur les menaces stratégiques développées par Schelling et Boulding montrent que les sanctions sont coûteuses aussi bien pour l'agresseur que pour l'agressé. Ainsi, l'utilisation de l'arme économique n'est pas toujours possible. Pour Van Bergeijk et van Marrewijk (1992), les sanctions économiques impliquent des coûts cachés : réduction probable de l'efficacité économique par l'application de nouvelles contraintes, 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), nouvelle

...

incertitude sur les marchés internationaux facilitant les politiques protectionnistes et les productions nationales de produits qui ont un désavantage comparatif évident.

L'hypothèse de l'existence d'une arme économique est étroitement liée à la reconnaissance des conflits entre les intérêts des hommes. La fameuse main invisible supprime l'idée même de l'arme économique. D'autre part, l'Etat joue un rôle essentiel, en ce sens que maître de la violence, il est, en théorie au moins, le seul à utiliser les mécanismes économiques à des fins non exclusivement économiques. Ce qui revient à dire, enfin, que les théories de l'arme économique ne se limitent pas à une réflexion purement économique, mais elles élargissent leur champ d'investigation sociale à l'ensemble de la réalité sociale.

II – Les instruments contemporains de l'arme économique

Historiquement, quatre types d'armes ont été utilisées : la tactique de la terre brûlée, l'arme de la pénurie créée artificiellement, l'exclusivité des ressources et l'arme financière. Ces sanctions sont généralement commodes à utiliser, elles exercent une sanction de valeur symbolique certaine, elles peuvent être efficaces si elles agissent sur les vecteurs économiques et diplomatiques et elles sont naturellement provisoires. Les analyses contemporaines de l'arme économique sont relativement hétérogènes. Elles insistent plus ou moins sur les caractères militaires, stratégiques ou politiques de cette arme.

A) La conception militaire de l'arme économique

L'arme économique est souvent inscrite dans les conflits militaires, puisque l'économie fournit les moyens militaires de lutte contre l'ennemi. Deux conceptions sont généralement présentées : le contrôle des échanges commerciaux à des fins militaires et la course à l'armement

a) Le contrôle des échanges commerciaux

Il s'agit de ne pas livrer à l'ennemi des armes qui pourraient se tourner contre l'exportateur. 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. La création du COCOM répond à la contrainte 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 doit être étudiée et refusée si le secteur militaire soviétique était susceptible d'en bénéficier. Les divergences concernant l'utilité de ces mesures sont nombreuses. Pour certains auteurs, l'embargo sur les céréales n'a aucun effet négatif sur l'économie soviétique, alors que les gouvernements américains ont fait un calcul différent. Pour d'autres auteurs, c'est l'ensemble des technologies de pointe qui devraient être concernées. L'arme économique existe donc, son principal problème étant son efficacité et l'efficacité relative des instruments utilisés. Pour les européens, seule la technologie directement utilisable dans l'armement doit être contrôlée. Pour les Etats-Unis, tout commerce qui favorise le développement économique de l'URSS provoque un détournement des ressources additionnelles vers le secteur militaire. Il ne faut échanger que les produits qui appauvrissent l'économie des pays socialistes. 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. 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'étalage de sang en moins.

b) L'appauvrissement par l'effort de préparation à la guerre

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 de la capacité économique et technologique des pays. Une course aux armements réduit les potentialités de développement des Etats, mais les plus pauvres s'appauvrissent encore plus rapidement, ce qui accroît la puissance des pays les plus riches. Dans ces conditions, la suprématie d'un Etat 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 Etats devront recourir à un rationnement immédiat de la consommation (accroissement de la pression fiscale, épargne forcée par l'inflation financée par la création monétaire, réduction des dépenses sociales), effets d'éviction des investissements civils par les dépenses militaires et accroissement du chômage provoqué par le caractère faiblement productif des activités militaires. L'économie est une arme meurtrière qui ne peut être cependant maintenue sans utilisation effective des armes. Le pays pauvre comprendra 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 et elle ne peut être réellement menée que dans une perspective à long terme des rapports de forces futurs. Il faut affaiblir sans désespérer. Les Etats-Unis ont souffert de l'application de cette politique, qu'elle a menée en leader. Actuellement, la réduction des dépenses militaires aux Etats-Unis intéresse le gouvernement plus comme un moyen de restaurer la compétitivité internationale de l'économie que par les dividendes éventuels de la paix analysés sous l'angle de la conversion et de l'épargne, pour les fins civiles, de l'effort militaire. Les choix qui s'ouvrent au gouvernement américain sont nombreux et leurs résultats plus ou moins intéressants à court, moyen ou long termes. Ainsi, un effort en matière d'éducation ou de santé renforce la productivité à long terme, alors que la réduction du déficit budgétaire aura des effets immédiats sur la valeur du dollar ou les taux d'intérêt, sans pour autant résoudre dans l'immédiat l'inquiétant problème des disparités économiques et des tensions sur le bien-être des populations américaines défavorisées.

B) L'économie comme arme diplomatico-stratégique

La stratégie internationale implique la prise en compte de toutes les dimensions de la vie sociale, dont l'économie fait partie. Les armes économiques sont utilisées dans le but d'affaiblir l'ennemi potentiel. La stratégie directe (ou militaire) est rendue difficile du fait de l'équilibre nucléaire et de la doctrine (MAD). Au niveau des superpuissances, les degrés de liberté sont peu nombreux et leur utilisation éventuelle est très dangereuse. Les Etats sont donc amenés à avoir une stratégie de «manoeuvre 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 économiques. Dans cette perception, la défense nationale dépasse largement le simple fait militaire. Les stratégies recommandées, celles de la rupture ou de l'enserrement, dépendent des circonstances.

a) La stratégie de la rupture

C'est la stratégie 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. Il existe aux Etats-Unis un fort courant de pensée qui souhaite rompre les relations économiques avec l'URSS, car cette dernière recevrait des avantages considérables de son commerce avec l'Ouest, notamment du point de vue technologique. L'embargo est un instrument de représailles ou de dissuasion susceptible de modifier le comportement de l'ennemi potentiel. Le gouvernement américain de Carter a réellement espéré que l'embargo sur les céréales créeraient 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.

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, 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 Etat puissant serait susceptible d'accélérer la guerre militaire, de la rendre plus probable. Il faut utiliser cette arme avec adresse, car elle peut aussi bien produire un effet pervers dont les conséquences seraient catastrophiques pour les deux pays. Il s'agit donc de dissuader l'adversaire sans que celui-ci ne réplique par la violence militaire. Des pays disposant d'un avantage économique important, même se situant dans la catégorie des pays faibles, peut utiliser ses ressources à des fins économique-stratégiques. Ainsi, les pays de l'OPEP dans leur volonté d'utiliser l'arme pétrolière dans les années 1970 et en partie l'action de Saddam Hussein en 1990 mettent en évidence l'importance de ces armes, lorsque l'on exerce un contrôle décisif

...

sur une fraction des réserves mondiales. Cependant, la coordination des Etats n'est pas évidente, car les parties de l'Accord sont à la fois partenaires et adversaires. D'autre part, l'arme énergétique entre les mains des pays de l'OPEP est limitée par la force militaire des grandes puissances qui, se sentant menacées dans leurs intérêts vitaux, peuvent être amenés à résoudre par la force un problème qui ne peut être résolu par la négociation internationale. Par contre, l'utilisation de l'arme alimentaire des Etats-Unis a une force d'autant plus grande à l'égard des pays pauvres que ceux-ci n'ont aucune puissance militaire autre que celle que pourrait lui apporter indirectement l'Union Soviétique.

Cependant, cette arme 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 (nouvelles productions locales, produit de substitution, nouveaux producteurs). Le secteur concerné peut alors 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 peut se trouver 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.

b) La stratégie 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 considérants 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, dans les accords de sécurité mutuels et dans toutes les procédures de négociations commerciales internationales. L'interdépendance économique peut avoir des formes multiples. Ainsi, les Etats-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 Etats-Unis «prisoner of foreign capital». 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 Etats-Unis sont sensibles aux arguments des investisseurs japonais, notamment dans les négociations commerciales. La visite de George Bush au Japon en vue de réduire le déséquilibre des échanges financiers et commerciaux entre les deux pays s'est soldé 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 crée 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 cherche des solutions nationales ou de substitution qui ne sont pas toujours très aisées, notamment à court terme. Cependant, les intérêts des deux pays sont actuellement suffisamment liés pour que le danger d'une guerre économique directe soit possible. En termes de stratégie, il est toujours nécessaire de préparer l'avenir et d'éviter les ruptures subites qui cassent les économies nationales des deux Etats. Le retour à une certaine autonomie, le «benign mercantilism» de Robert Gilpin, 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.

La dissuasion de l'agression vient des nouvelles solidarités économiques ainsi créées. L'Ostpolitik notamment considère que les liens commerciaux jouent un rôle modérateur sur les idéologies. Cette stratégie, défendue en leur temps par Nixon et Kissinger, si elle est plus facile à mener, fait naître des 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 Etats.

C) L'économie comme instrument d'action politique.

L'économie est à la fois un instrument de violence politique, de puissance et de domination

a) Instrument de violence politique

L'arme économique est connue comme un instrument de violence politique. Dans ce contexte, elle serait utile pour 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'Etat 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 ramparts puissants contre ce type d'intervention que l'économie pourtant permet.

b) 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 Etats-Unis utilisent souvent 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'Etat 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. Cette analyse, un peu manichéenne, n'en reste pas moins intéressante, en ce sens qu'elle rappelle l'intérêt pour certains pays de créer dans les autres pays des zones de dépendance ou de solidarités, susceptibles à tout moment de servir dans les négociations stratégiques. Il faut cependant convenir d'une certaine cohérence et solidarité entre les firmes multinationales et les pays dominants, ce qui est souvent le cas, mais pas toujours. Il faut convenir aussi qu'avec les modifications comparatives des richesses entre les Etats, les pouvoirs politiques respectifs sont en constante évolution. Avec la disparition d'un monde bipolaire et l'apparition d'une multipolarité, il est incontestable que ces glissements s'accroissent et que les grandes puissances d'aujourd'hui voient leur pouvoir subir de fortes contestations. Dans le passé ces «glissements économiques» se sont aussi soldés par des «glissements stratégiques». Dans les conditions actuelles si les grandes puissances militaires restent bien en place (le désarmement n'ayant concerné que 5 % des forces disponibles), les puissances économiques comme le Japon ou l'Allemagne n'ont pas encore manifesté leur intention de développer leur puissance militaire. La question qui se pose est la suivante : «pour combien de temps encore ?». Si l'Allemagne peut trouver une solution dans l'intégration européenne, il n'est guère concevable d'imaginer que les Etats-Unis continueront gratuitement à assurer la sécurité du Japon à un prix négligeable. Or, si dans ce monde multipolaire il est difficile de connaître avec précision son adversaire potentiel, les menaces subsistent. L'embrassement de

la planète a toujours une probabilité non négligeable. Il n'y a pas de conflits impossibles lorsque les inégalités restent ce qu'elles sont. Les convoitises et la recherche de la puissance sont toujours des causes profondes d'émergence des conflits.

c) L'économie comme instrument de puissance

De nombreux hommes politiques et économistes ont parlé de la guerre économique. Celle-ci concerne bien sûr les Nations, mais aussi les intérêts privés, notamment les grandes firmes, qui peuvent agir significativement sur leur environnement. En fait, 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 potentats 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 civile met donc en place l'ensemble des agents économiques et concerne chaque individu dans son travail quotidien. L'intérêt de cette analyse repose sur l'ouverture des acteurs du conflit aux firmes, voire au monde du travail ou de la consommation. 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 Etats, entre les couches sociales.

L'arme économique est irrationnelle, au même titre d'ailleurs que la guerre, si l'on se situe du point de vue de l'économiste. Pour le politologue ou le stratège les résultats de l'affaiblissement d'un adversaire potentiel sont intéressants pour assurer la sécurité ou la domination nationales. Il est certain que dans le cadre d'une économie sans Etat, oecuménique, les sanctions économiques sont injustifiables rationnellement. Par contre, il est toujours de politique réaliste de comparer la puissance des Etats et d'utiliser l'ensemble des instruments qui permettent d'augmenter son influence, même si le jeu engagé est un jeu à somme négative. C'est le cas de la guerre, au moins à court terme. C'est aussi le cas de la guerre économique.

III - L'utilisation de l'arme économique

L'arme économique soulève de nombreuses difficultés, parfois internes, parfois externes (attitude des membres du Commonwealth à l'égard de l'Afrique du Sud, Margaret Thatcher étant obligée de plier en prenant des mesures restrictives à son égard). Il y eut aussi des sanctions économiques contre l'Italie fasciste. Si l'arme économique est de plus en plus utilisée, elle est relativement mal étudiée. Souvent les objectifs sont trop élevés par rapport aux moyens. L'arme économique a été utilisée aussi bien à l'Est qu'à l'Ouest. Les deux superpuissances s'affrontent directement sur le terrain politique et stratégique

A) L'URSS et ses alliés

L'URSS a surtout utilisé l'arme économique à l'encontre de ses alliés potentiels désobéissants. Trois « affaires sont significatives » : l'opposition entre Staline et Tito et les conflits idéologiques avec l'Albanie et la Chine.

a) La Yougoslavie

Dès la fin de la dernière guerre mondiale, la Yougoslavie a fait l'objet d'importantes pressions économiques de la part de l'URSS. Il s'agissait pour l'URSS de remettre au pas un pays qui a une conception différente du socialisme et de réaffirmer son rôle de dirigeant dans le mouvement communiste. La patrie du socialisme employait un dosage plus ou moins subtil de pressions économiques, politiques, voire même d'intimidations militaires pour maintenir Tito dans l'orthodoxie stalinienne. Les raisons de la discorde sont multiples : l'attitude soviétique sur l'affaire de Trieste, l'aide de l'URSS aux communistes grecs, les prétentions yougoslaves sur l'Albanie, l'activité des services spéciaux de l'URSS dans l'administration yougoslave... Les Yougoslaves ont cherché l'appui et la coopération de Moscou, tout en refusant la subordination. Pour Staline, ces aspirations à l'indépendance et à l'égalité n'étaient pas acceptables en situation de guerre froide. Il exigeait un alignement total. En Yougoslavie, il y avait deux tendances, l'une titiste, l'autre pro-soviétique. La seconde souhaitait un développement lent de l'industrie pour tenir compte de la pénurie du capital et de la main d'œuvre qualifiée, alors que la première souhaitait un développement rapide centrée sur une industrie lourde importante. Or, l'URSS souhaitait une véritable spécialisation économique des démocraties populaires, correspondant à ses vœux. Elle préférait que la Yougoslavie se consacre à l'agriculture et aux ressources minières, d'autant que l'industrialisation rapide aurait supposé la fourniture d'équipements et de techniciens et même de crédits soviétiques que

Moscou préférait réserver à d'autres usages, principalement internes à l'Union Soviétique.

En Avril 1947, Tito présentait un plan quinquennal ambitieux (avec notamment les objectifs de triplement de la production industrielle et d'augmentation de 50 % de la production agricole), nécessitant une assistance technique (95 % du besoin d'importation yougoslave en machines et équipements devait être assuré par le bloc socialiste) et financière de l'URSS, tout en réaffirmant l'indépendance de la Yougoslavie. A l'époque, la Yougoslavie était un pays très radical et même agressif à l'égard de l'Ouest et Tito cherchait avant tout à ne pas dépendre économiquement des puissances occidentales. Les premières pressions commencèrent en décembre 1947, avec l'ajournement des négociations sur le renouvellement du premier accord commercial entre les deux pays. Début 1948, Staline contestait la politique balkanique de Tito et il repoussait ces négociations à la fin de l'année. En Mars, l'URSS rappelle tous ses techniciens résidant en Yougoslavie, sous prétexte qu'il était interdit aux fonctionnaires yougoslaves de fournir des informations confidentielles aux Russes sans autorisation préalable du gouvernement. Staline favorisa alors les pro-soviétiques et il condamna la politique des responsables yougoslaves ; il fit même appel aux masses populaires, pour mettre en échec les ambitions titistes. Malgré un nouvel appel yougoslave en faveur d'un accord politique et économique entre les deux pays, Tito annonça la création rapide d'une industrie d'armement yougoslave et l'accroissement de 27 % des dépenses de défense. Cette attitude fut considérée comme une fin de non-recevoir pour l'aide de l'URSS, qui fit encore appel aux dirigeants loyaux, marxistes-léninistes, du Parti Communiste yougoslave. En réaction, Tito lança alors un emprunt interne qui fut une véritable réussite. D'autre part, des négociations avec les pays occidentaux furent engagées et les Etats-Unis acceptèrent même de restituer l'or yougoslave détenu, dans les banques américaines, depuis le début de la guerre. Tito accepta que la moitié de cet or soit utilisé à l'achat d'équipements industriels américains et que le reste soit conservé par les Etats-Unis comme indemnisation des avoirs américains nationalisés au lendemain de la guerre. La Pravda estima alors que Tito s'était exclu du camp socialiste, d'autant que celui-ci cherchait des fournisseurs étrangers, notamment à l'Ouest. Il y eut alors un accord avec la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. L'URSS refuse l'adhésion de la Yougoslavie au CAEM. En juin 1949, l'URSS décide l'embargo complet, auquel se rallie l'ensemble des pays de l'Est, à l'encontre de la Yougoslavie.

Dans cette affaire, l'URSS souhaitait obtenir un alignement complet de la Yougoslavie aux positions soviétiques et elle avait décidé d'augmenter la

pression, en lui donnant un ton solennel, en appelant les masses à agir, en suspendant les livraisons de matières premières et d'équipements et en demandant aux autres démocraties populaires d'en faire autant. Tito était présenté comme un fasciste, sous le joug du capital anglo-saxon. L'embargo s'accompagna d'une gesticulation militaire dont la menace n'a pas toujours été bien mesurée. L'impact de ces sanctions est indiscutable ; de nombreuses entreprises ne furent pas achevées du fait de l'absence de crédits et d'équipements et même de main d'oeuvre qualifiée. La stratégie d'industrialisation rapide a dû être abandonnée et la Yougoslavie fut obligée de suivre la politique de développement (production minière et agricole) que voulait lui imposer l'URSS. En 1949, ses exportations chutèrent de 37 % et en 1950 de 20 %. Au fond cet échec est imputable aussi bien à l'action de l'URSS qu'à l'échec de la politique souhaitée par Tito. La réaction du camp occidental fut lente, car il considérait le camp socialiste comme étant monolithique et cohérent. Il fallut attendre 1949 pour que les pays occidentaux acceptent d'accorder des crédits sur une base strictement commerciale et bilatérale. Les sanctions furent un échec, puisque les objectifs soviétiques qui les ont justifiés, à savoir l'alignement sur le modèle soviétique, la fermeture vers l'Ouest et la chute de Tito, n'ont pas été satisfaits. Inversement, la Yougoslavie, par la force des choses, a été obligée de mener le type de développement que lui avait assigné Staline et qui avait été à l'origine de sa réaction aux exigences des soviétiques.

b) L'Albanie

Malgré la mort de Staline, l'action de l'URSS contre l'Albanie et Enver Hodja fut très comparable. Khrouchtchev souhaitait une capitulation d'une Albanie, inquiète du rapprochement avec la Yougoslavie et désireuse d'avoir l'appui de la Chine. Il conseilla aux albanais de se spécialiser dans l'agriculture, au profit des peuples socialistes. En 1960, l'URSS condamna le nationalisme, l'aventurisme et le trotskisme de Mao, et l'Albanie soutint la Chine, ce qui fut perçu comme le comble de l'insolence. Or, l'Albanie était très dépendante économiquement de l'URSS. L'assistance technique soviétique notamment était très recherchée et elle était prévue par des plans quinquennaux. 60 % des importations albanaises venaient d'URSS, dont 80 % d'équipements et la moitié de ses besoins en céréales. Lorsqu'il y eut de mauvaises conditions de production de céréales en 1960, l'URSS accepta d'en fournir 10000 tonnes payables en or, au lieu de 50000 tonnes réclamées à crédit. Les négociations des accords commerciaux relatifs au plan quinquennal albanais furent ajournées et lorsqu'elles furent concrétisées, elles ne le furent que pour l'année 1961, et dans le cadre d'échanges équilibrés, sans crédits. Mais aucune concession idéologique ne

fut faite par l'Albanie, ce qui conduisit l'URSS à abroger tous les accords commerciaux, sous prétexte que ce pays ne se conduisait pas en ami ; toutes les relations futures étaient d'ailleurs explicitement conditionnées par l'attitude adoptée par le Parti albanais, selon son degré d'obéissance. Il y eut alors plusieurs pressions politico-militaires, pour en arriver à la rupture des relations diplomatiques, à la suspension des relations économiques et à l'exclusion du CAEM. Pourtant, les autres pays est-européens continuèrent à commercer avec l'Albanie, dans un mode cependant très discret et révisé à la baisse.

A aucun moment, les pressions économiques soviétiques n'ont amoindri la résolution des dirigeants albanais. La Chine se substitua partiellement à l'URSS et elle accorda même des crédits, mais les techniciens chinois, en plus de l'obstacle linguistique, étaient loin d'avoir le même niveau de qualification que les soviétiques. Après une baisse importante en 1962, les échanges avec les pays de l'Est s'accrurent lentement, notamment avec la Pologne et la Roumanie ; cependant, ces relations économiques se réalisaient au comptant et selon des modalités d'échange éloignées des grands principes socialistes. L'Albanie fut obligée d'exporter des fruits et légumes et donc de suivre pas à pas la politique qui leur avait été demandée par Khrouchtchev et qu'elle avait refusée. Il lui fallut abandonner les projets de développement de l'industrie lourde et de l'industrie chimique. Les informations statistiques sont insuffisantes pour apprécier le rôle exact des sanctions soviétiques dans l'échec du développement albanais, mais il est incontestable que l'isolement de l'Albanie a probablement joué un rôle capital dans son indéniable sous-développement actuel. On peut noter la volonté de l'URSS de ne pas rompre complètement les ponts, afin de permettre à l'Albanie de revenir dans son giron. Les occidentaux n'ont pas profité de cette dissension, du fait notamment de l'intransigeance idéologique de l'Albanie. La Chine en aidant les albanais obtenait l'avantage politique de ne pas être isolée et elle montrait sa capacité à protéger ses alliés. Cependant, là encore le jeu fut à somme négative et même les deux pays subirent un effet négatif de ce conflit économique-politique.

c) La Chine

Les sanctions économiques ne sont qu'un aspect mineur du conflit sino-soviétique. Moscou critiquait le grand Bond en avant et la prétention chinoise d'être à un stade avancé du socialisme avec l'édification des communes populaires. La Chine s'inquiétait du rapprochement de l'URSS avec les puissances impérialistes et elle refusait certaines frontières communes. L'aide économique russe est incontestable jusqu'en 1957, même si elle ne

s'accompagnait d'aucun prêt ou avantage financier particulier. Les règlements des équipements russes se faisaient en matières premières et en biens de consommation. En 1959, les échanges avec l'URSS représentaient 50 % (75 % avec le camp socialiste) du commerce extérieur de la Chine. Les experts soviétiques étaient moins de 1500, alors qu'au même moment (1960) il y en avait plus de 2000 en Afghanistan. C'est à la Conférence de Bucarest que le retrait des experts soviétiques a été décidée devant l'attitude dite « hostile et insultante » des autorités chinoises à leur égard. L'Union Soviétique diminua ses exportations de plus de 60 % en 1961 et en 1964 ces exportations russes représentaient 15 % de ce qu'elles étaient en 1959. Les pays est-européens eurent la même attitude de rétrécissement de leurs échanges commerciaux avec un pays qui voulait leur donner des leçons de marxisme-léninisme.

La sanction la plus gênante pour la Chine fut le rappel des experts soviétiques; elle a bouleversé le plan économique et a infligé d'énormes pertes à l'édification de la Chine socialiste. L'URSS s'est montrée pourtant relativement peu agressive à l'égard de la Chine par rapport aux deux cas précédents. Au fond, les rapports économiques sino-soviétiques étaient probablement accrus par leur solidarité politique, leur dispute amenant les rapports commerciaux à de plus justes proportions. Au fond, l'influence sur la Chine des sanctions économiques ne pouvaient être de même ampleur que celle subie par l'Albanie et la Yougoslavie; C'est pourquoi la politique menée par l'URSS a plus été celle de la carotte que celle du bâton. Les pays occidentaux se substituèrent à l'URSS, leur part dans le commerce extérieur chinois passant de 20 % en 1959 à 50 % en 1963, par l'effet mécanique de la réduction du commerce extérieur essentiellement. Les pays occidentaux étaient divisés sur l'attitude à tenir à l'égard de la Chine et leur réaction a manqué d'homogénéité.

Pour les trois pays considérés, l'embargo soviétique a :

- limité le développement industriel des trois pays,
- mais il a renforcé les régimes en place,
- sans que les pays occidentaux soient en mesure de jouer un rôle de substitution en termes de partenaires commerciaux et stratégiques.

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.

B) Les Etats-Unis et leurs ennemis

Les Etats-Unis ont surtout utilisé l'arme économique à l'encontre de leurs ennemis potentiels. Notamment, le profond désaccord avec Cuba de Castro,

l'embargo céréalière ou la rétention 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.

a) Cuba

Le 19 Octobre 1960, Les USA 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 USA combattait 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 1300 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 Etats-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 proposaient 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 a poussé 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 ont 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. Ce que celles-ci ne souhaitèrent pas, compte tenu du prix 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 le conflit d'économie devint politique, celui d'un petit Etat aux prises avec des géants capitalistes impérialistes. Cuba saisit les raffineries. Le gouvernement des Etats-Unis considéra que l'URSS n'avait pas les moyens suffisants pour fournir le pétrole nécessaire, faute d'une flotte suffisante de tankers. C'était sans compter avec l'indépendance politique des constructeurs et des armateurs qui n'hésitèrent

pas à louer ou vendre leurs services. La décision américaine s'élargit alors au commerce du sucre et aux 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 Etats-Unis. Les biens spoliés représentaient à l'époque près de 2 milliards de dollars. Ces mesures furent jugées discriminatoires par les USA. Il s'ensuivit toute une série de mesures de rétorsions, d'autant que Cuba se militarisait, 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 Etats-Unis essayèrent de faire voter en vain des sanctions collectives contre Cuba. L'Organisation des Etats 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 guerillas en juillet 1964 (rupture des relations diplomatiques et commerciales). A 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 Etats-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 payés par l'URSS restèrent largement supérieurs aux cours mondiaux. Sous l'animation de Che Guevara, Cuba se lança 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. 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 (Dumont). 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'oeuvre qualifiée. Les cubains ont eu à payer l'impôt du sang (guerillas). C'est l'échec politique et économique pour les américains.

Les principaux défauts sont les suivants :

- la surestimation de la vulnérabilité de Cuba,
- la croyance que les sanctions économiques sévères et durables auraient un effet sur le comportement politique des dirigeants des pays sanctionnés,
- la sous-estimation de la force de résistance du pays-cible,
- la surévaluation de la valeur stratégique des biens qu'il produit dont il interdit l'exportation,
- 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 la croyance qu'il est facile de convaincre ou d'exercer des pressions plus ou moins amicales sur les 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, mentalité de siège...). Encore une fois, l'arme économique a fait payer un lourd tribut aux deux combattants.

b) L'embargo céréalier et technologique américain à l'encontre de l'URSS

L'embargo céréalier américain intervint après l'invasion de l'Afghanistan que le Président Carter prit comme une «trahison personnelle». Il visait 17 millions de tonnes sur les 25 commandées par l'URSS, à la suite d'un accord ancien qui liait d'abord l'échange de céréales à la fourniture de pétrole soviétique (à un prix inférieur à celui de l'OPEP). Carter prévoyait des mesures de soutien pour les «farmers», pour éviter une perte de 3 milliards de dollars (achats pour stocks, subventions et politique structurelle de réduction des surfaces cultivées à plus long terme). En vertu de l'Export Administration Act, le Président US a le pouvoir de faire suspendre toute exportation pour des raisons de sécurité nationale, de politique étrangère ou même de pénurie, après consultation du Congrès. Dans les six premiers mois, à l'exception de l'Argentine, la coopération avec les pays exportateurs de céréales fut assez bonne. Les pays de l'OCDE acceptèrent de ne pas remplacer les céréales sous embargo, mais l'Argentine vendit son blé 10 % plus cher, elle augmenta ses

exportations et elle répondit ainsi, par la désobéissance à la solidarité occidentale, aux critiques de Carter sur les droits de l'homme. Ancien grenier à blé, l'Union soviétique est devenue dès 1963 importatrice de céréales. Malgré une augmentation de 50 % de la production agricole entre 1960 et 1980, celle-ci s'avérait insuffisante pour satisfaire une population en proie aux «effets de démonstration» de la consommation occidentale. Les dirigeants soviétiques durent choisir entre le risque politique de réformes profondes de structures pour remédier aux carences du système, notamment en remettant en cause le collectivisme agricole et le recours à l'importation. La seconde solution fut jugée d'autant plus préférable que d'un simple point de vue économique l'importation des céréales se faisait à un prix très intéressant et jugé inférieur au coût de la production soviétique. Pour maintenir la consommation de viande par habitant, il en coûtait 7 milliards de dollars à l'URSS, alors que sa propre production devrait lui revenir au moins 4 fois plus.

A partir du mois de mai, l'American Farm Bureau (syndicat) retira son soutien au gouvernement et en juin, le Congrès passa à l'offensive. Pour Reagan, candidat à la Présidence, l'embargo était jugé inefficace dans les négociations avec les soviétiques, tout en faisant du tort aux fermiers américains. Il y eut donc effritement du consensus interne. En outre, pour atténuer les conséquences de l'embargo, le gouvernement accepta d'honorer l'engagement de 17 millions de tonnes pour l'année 1981, il autorisa les compagnies américaines à vendre du blé non américain et il annonça un accord à long terme avec la Chine, conquérant ainsi, de manière indélicate, un marché traditionnel de l'Australie et du Canada. Cette expérience ne s'est donc pas conclue par un succès. Les Etats-Unis ne contrôlant pas l'offre, ni d'ailleurs la substitution de biens satisfaisant les mêmes besoins, encore aurait-il fallu que le coût de l'action américaine ait été inférieur à celui payé par son adversaire. Cela ne semble pas être le cas. L'arme alimentaire est à double tranchant. L'Union soviétique a appris à être moins vulnérable en diversifiant ses fournisseurs, en jouant avec le retournement du marché céréalier qui est devenu largement excédentaire et en contrôlant la dérive des effets de démonstration de la consommation occidentale. Reagan au pouvoir voulut immédiatement restaurer l'image des USA comme fournisseur fiable, reconquérir le marché soviétique et conserver la confiance des farmers. Le 24 Avril 1981, il leva l'embargo. En août 1983, il signa même un contrat comportant une clause «anti-embargo», avec un système de compensation pour le producteur (remboursement à 100 % aux producteurs des marchés qui représentent plus de 3 % des exportations américaines de cette marchandise), sauf si l'embargo

est total. En outre, ce recours ne peut être utilisé qu'en cas de situation extrême menaçant la sécurité nationale des Etats-Unis et si les autres producteurs dans le monde acceptent de collaborer. Enfin l'Agricultural Act de 70 est amendé en 1983, interdisant au Président la prohibition ou les restrictions d'exportation des produits agricoles faisant l'objet d'un contrat de vente à l'exportation signé avant l'embargo. Reagan signa alors une série de conventions avec l'URSS, les achats annuels minimum et maximum passant à 9 millions à 12 millions de tonnes. C'est le triomphe de l'inviolabilité du contrat et la volonté de séparer commerce agricole et diplomatie.

Pour que l'embargo soit efficace, il faut le soutien interne et externe et une forte dépendance. L'embargo céréalier a été mal géré. Carter voulait obtenir le retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan, gêner la réalisation du programme alimentaire de l'URSS et envoyer publiquement un signal politique. Or, les coûts ont été supérieurs aux avantages. En outre, d'un point de vue tactique, les experts américains ont mal mesuré l'impact de l'arme alimentaire. La CIA imaginait une réduction de 20 % de la production de viande soviétique du fait de l'embargo, alors que le département à l'Agriculture parlait d'une diminution de 1 à 3 %, chiffres au demeurant plus exacts. Il aurait fallu un embargo sur tous les produits et à l'encontre de l'ensemble des pays du CAEM. La Pologne, notamment a accru ses importations et ses exportations de céréales, les premières de l'Ouest, les secondes vers l'Est. En outre, on n'a pas fait jouer l'extraterritorialité aux filiales américaines. Enfin, il aurait fallu avoir l'accord des autres pays producteurs, notamment de l'Argentine, et les avertir à temps. Cependant, l'embargo céréalier a eu un impact certain sur l'économie soviétique, mais en 1980, elle n'a eu que 6 millions de tonnes de déficit, qui a conduit à une baisse inférieure à 3 % de la production animale, à un coût certes supérieur à ce qui était prévu. L'embargo n'a pas été catastrophique pour l'URSS même s'il a mis en avant l'échec de la politique agricole soviétique. Les soviétiques cherchèrent alors à diversifier leurs fournisseurs et à améliorer leur autosuffisance alimentaire. Enfin, l'agriculture américaine en crise avait besoin d'exporter pour vivre, l'exportation représentant 20 % de ses ressources alors que son endettement dépasse 200 milliards de dollars en 1985. Le coût pour le gouvernement a été de 2 milliards de dollars de soutien, et il y a eu perte de 310000 emplois. L'arme verte avait changé de camp et l'URSS ne respectait même plus les engagements minimaux prévus en Août 1983. Encore une fois, l'arme économique n'a pas produit de résultats remarquables, à croire qu'elle touche d'abord ceux qui s'en servent. Avec la clause anti-embargo, les excédents mondiaux de céréales, la faiblesse relative de la demande externe

de l'URSS, l'arme alimentaire est en train de changer de camp. En outre, le succès des nouveaux dirigeants des anciennes républiques de l'URSS passe aussi par l'obligation de remplir les magasins et les pays occidentaux auront une responsabilité particulière dans ce domaine, pour réduire les affrontements entre les blocs. Au fond, on peut même se demander si, bien qu'étant principal fournisseur alimentaire de l'URSS, le pouvoir alimentaire effectif n'est pas entre les mains de la CEE qui est capable de transcender les revendications des différents lobbies et d'organiser le pouvoir alimentaire.

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 décida de suspendre toutes les licences d'exportations exigées pour tous les produits et technologies du gazoduc euro-sibérien d'Urengoï. Six mois plus tard, il étendit sa sanction aux filiales étrangères d'entreprises américaines et aux sociétés étrangères fabriquant leurs équipements sous licence américaine. Immédiatement, il en a résulté un différent entre les Alliés, notamment avec l'Allemagne de l'Ouest, le Royaume-Uni, l'Italie et la France. Ces nations ne comprirent pas le but de cet embargo qui ne visait la Pologne que par pays interposé. Cette politique de «linkage» en vue de retarder le gazoduc leur paraît d'autant moins justifiée qu'elle s'accompagne 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 Etats-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 exécrationnel pour l'image des Etats-Unis en Europe. Ces sanctions visaient aussi bien les entreprises américaines (Caterpillar) que les sous-traitants européens et elles créaient des problèmes juridiques particulièrement ardu, 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 Etats-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 venir (Alsthom Atlantique). C'était le point de départ d'un fameux imbroglio juridique. Pour les européens, un

accord privé entre des sociétés européennes et américaines n'a de valeur que dans le cadre du droit privé des contrats et il ne saurait créer les bases juridiques d'une intervention extraterritoriale des Etats-Unis.

A 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, la suspension de l'aide du gouvernement 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 (qui avait été dissous) et l'Eglise. Les Etats-Unis iront encore plus loin en retirant 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 remettait en cause le potentiel des polonais à rembourser leur dette) et la déclaration juridique et formelle de défaut de paiement de la Pologne, ce qui lui interdisait tout crédit et l'obligeait à réaliser ses transactions internationales au comptant.

L'impact des sanctions fut assez important puisqu'on l'estime à une quinzaine de milliards de dollars. C'est la suspension des crédits qui fut la mesure la plus douloureuse, par 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 le rééchelonnement, non seulement de leur dette, mais aussi du remboursement des emprunts, faveur qu'ils furent les premiers 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 ces mesures, 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 de Solidarnosc. Les soviétiques n'ont pas souhaité intervenir militairement du fait de son coût, de son impopularité en Pologne, de l'importance du coût indirect (aide nécessaire de l'URSS au moment où celle-ci était en crise), la détérioration de son image internationale au moment de ses efforts en faveur du désarmement.

On aurait pu citer aussi l'affaire des otages américain en Iran qui a conduit à l'arrêt des importations de pétrole iranien (qu'on a souhaité étendre aux Alliés), le blocage des avoirs iraniens dans les banques américaines aux Etats-Unis et hors des Etats-Unis. Il y eut un sérieux échec de l'expédition militaire. L'accord réalisé sera financier, avec la restitution des avoirs iraniens et une garantie de 25 milliards de dollars (deux fois le montant des avoirs gelés) contre toute action extérieure après la libération des otages.

c) Le Nicaragua

L'exemple nicaraguayen est significatif de la difficulté à maîtriser l'arme économique. Les sanctions décidées contre Anastasio Somoza (1977-1979) semblent avoir précipité sa chute, alors que les sanctions contre les sandinistes (1980) ne semblent pas avoir eu d'effets positifs. Pour des raisons géostratégiques, le Nicaragua intéresse fortement les Etats-Unis puisque, en dehors de Panama, il relie la seule voie commode pour traverser l'isthme centre-américain. Les Marines sont restés dans ce pays de 1912 à 1933 et les Etats-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 et à réduire les crédits aux 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 Etats-Unis reprirent l'aide économique en faveur de l'éducation et de la situation alimentaire. La

situation politique ne fit qu'empirer et la guerre civile éclata. Les Etats-Unis se présentèrent d'ailleurs comme le médiateur, mais ils échouèrent conduisant Carter à rappeler la mission militaire américaine, à suspendre l'aide économique, à rappeler les volontaires du Peace Corps et à réduire le personnel de l'ambassade américaine. La chute de Somoza devenait inévitable. En fait, les sanctions étaient faibles, mais c'était le coup de grâce. C'était le signal pour l'opposition nicaraguayenne. L'hallali pouvait commencer, trompant d'ailleurs par sa vitesse toutes les prévisions des experts américains.

Les sandinistes étaient marxistes et alliés à Castro. L'administration Carter analysa la situation à Managua à la lecture du précédent cubain. Washington décida cependant d'aider les sandinistes, espérant ainsi réveiller les ardeurs des modérés. L'aide fut relativement conséquente plus de 100 millions de dollars pour les Etats-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 préférentiel du pétrole obtenu du Mexique et du Venezuela et de 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 la bloc socialiste et de l'aide ouverte à la guérilla salvadorienne. Avant de quitter la Maison Blanche, Carter décidait 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, octroi des libertés essentielles et non alignement. Lorsque Reagan a quitté le pouvoir aucun de ces objectifs n'avait été atteint. Les raisons essentielles résident dans la substitution des sources financières japonaises, latino-américaines, soviétiques, voire européennes aux sources américaines et dans le caractère dictatorial du régime qui n'obéit 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.

C) L'arme économique des Nations Unies

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. Quatre exemples récents peuvent être présentés : la Rhodésie, l'Afrique du Sud, l'Irak et la Yougoslavie.

a) La Rhodésie

L'affaire de la Rhodésie apparaît au moment où le processus de décolonisation est en voie d'achèvement, dans une atmosphère lourde et ouatée de racisme et d'apartheid. En novembre 1965, Ian Smith déclare unilatéralement l'indépendance de la Rhodésie et il rompt tout lien avec la Couronne britannique. Harold Wilson, le Premier Ministre anglais pense contraindre ce gouvernement par l'embargo sur les exportations rhodésienne de tabac, puis sur le sucre, l'exclusion de la Rhodésie à la zone sterling, le gel des avoirs en livres placés à Londres, l'interdiction de tout placement en capital et de toute aide financière et l'interruption des ventes de produits pétroliers. En janvier 1966, l'embargo est total. On organise en outre le blocus du port de Beira (Mozambique portugais), avec l'accord du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies ; il durera 9 ans et entraînera la fermeture du pipeline Beira-Umtali. Des sanctions onusiennes sont prises en décembre 1966. Elles sont aggravées en mai 1968, en interdisant aux Etats-membres toute importation et exportation rhodésienne, tout transfert de capital autre qu'humanitaire ou éducatif, tout moyen de transport, l'entrée dans le territoire d'un rhodésien, toute activité destinée à encourager l'émigration vers la Rhodésie, tout transport aérien ou compagnie aérienne rhodésienne.

A cette époque, la Rhodésie a des exportations correspondant à 38 % de son PNB concentrées surtout dans le commerce du tabac, du chrome et de l'amiante à destination de la Zambie et de la Grande-Bretagne. La vulnérabilité est d'autant plus grande que le territoire est enclavé, avec deux sorties, l'une vers le Mozambique qui est bloqué, l'autre, plus difficile d'accès, vers l'Afrique du Sud. Ces sanctions renforcèrent la cohérence interne de la minorité blanche. Elles furent un échec. Smith réaffirma sa fidélité à la Couronne, il put accroître la répression et ouvrir une politique d'intégration dans la police et l'Armée aux noirs. D'un point de vue économique, les effets furent graves, mais la Rhodésie montra de réelles capacités de résistance. Faute de débouché, le tabac devint une activité sinistrée, mais une politique de diversification fut lancée par des primes d'arrachages, des prix garantis, des facilités de stockage et d'irrigation ; la production de maïs et de blé tripla de 66 à 76, alors que le coton voyait sa production multipliée par 9, provoquant même la mise en place de barrières protectionnistes de l'Afrique du Sud. L'industrie manufacturière se reconvertit vers

les besoins intérieurs (matériels agricoles, systèmes d'irrigation, transports...). Après un premier choc (réduction du tiers de leur valeur en 1965 et 1968), les exportations remontèrent progressivement. L'embargo fut coûteux en efforts humains.

L'échec est dû principalement au non-respect des pays membres de l'ONU qui refusèrent de respecter les décisions de cet organisme international. Près de la moitié du commerce extérieur rhodésien était de destination inconnue, l'autre moitié étant concentrée sur l'Union Douanière Sud-Africaine. Les violations portèrent principalement sur le pétrole à l'importation et sur le chrome à l'exportation. L'embargo pétrolier fut déjoué par cinq compagnies (parmi lesquelles la CFP) et les bonnes relations de la Rhodésie avec le Mozambique et l'Afrique du Sud. L'évasion des sanctions était devenue une routine, à partir de la Suisse du Luxembourg ou du Liechtenstein. Il n'y avait jamais de preuves. En 1971, un amendement à un projet de loi militaire enleva au Président américain le droit d'interdire l'importation de tout produit en provenance d'un pays non-communiste, tant qu'un produit identique en provenance d'un pays socialiste était toléré. Cette décision, aux effets quantitatifs limités, permettait de maintenir la vente du chrome (dans l'intérêt des Etats-Unis, puisque l'autre producteur de chrome était l'URSS), d'acquérir des devises et de renforcer le pouvoir de Smith qui avait affirmé la futilité et le caractère éphémère des politiques de sanction. En outre, Nixon souhaitait commercer avec la Chine et donc il ne voulait pas heurter le Congrès. L'amendement Byrd fut annulé avec Carter, parce que le chrome avait dorénavant plusieurs producteurs (et il perdait ainsi son caractère stratégique pour la Rhodésie), parce que le gouvernement américain désirait promouvoir la politique des droits de l'homme et parce qu'il souhaitait entretenir des rapports confiants avec le Tiers-Monde.

L'effondrement du régime Smith par la lutte subversive armée, le coût de la guérilla (chaque homme de moins de 38 ans devait 190 jours par an à la police et à l'Armée), l'accroissement des dépenses militaires (le tiers du budget dès 1979), l'accélération du déséquilibre des finances publiques, l'effondrement du prix des matières premières, la décision du Mozambique de respecter les sanctions multilatérales de l'ONU qui jetait la Rhodésie dans une dépendance très grande à l'égard d'une l'Afrique du Sud soucieuse de modération en vue de protéger ses propres intérêts, fut alors scellé et décidé par les élections de mars 1980. Si au départ les sanctions eurent des effets positifs pour l'économie rhodésienne, elles contribuèrent à terme à l'affaiblir.

b) L'Afrique du Sud

La lutte contre l'apartheid a maintenant plus de 30 ans et elle commence seulement à porter des fruits. Les sanctions économiques sont un outil de politique étrangère et c'est donc par rapport à ce critère que leur efficacité doit être jugée. Les sanctions économiques à l'égard de l'Afrique du Sud auront été réduites par le problème des fuites et la richesse minière de ce pays. Or, les sanctions ont pour but de réduire les bénéfices qu'il retire 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 ou de diminuer son taux de croissance. Les partisans d'une politique de sanctions économiques à l'égard de l'Afrique du Sud souhaitaient l'embargo général. Cependant ses gains à l'échange, du fait de ses extraordinaires capacités minières, sont souvent favorables pour son partenaire, compte tenu de l'embargo. Il y a donc un double jeu dangereux, qui consiste à réclamer des sanctions qui permettent 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 est trop étendu, grand comme la France, la RFA, la Belgique et l'Italie réunis, pour être commodément isolé. L'Afrique du Sud est 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, etc... De même, les voisins de l'Afrique du Sud ont besoin de l'économie sud-africaine (Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swaziland, Zambie, Zimbabwe), même lorsqu'ils sont favorables aux sanctions. Il ne fait aucun doute que l'Afrique du Sud est potentiellement très vulnérable à l'application généralisée de sanctions commerciales, d'autant que ses exportations représentent 35 % de son PIB contre 25 % pour ses importations et son appareil productif ne dispose que d'une adaptabilité limitée. En tout cas, le gouvernement cherche à stimuler la demande intérieure, même si elle

comporte des limites indéniables. On a beaucoup parlé d'embargos sélectifs, notamment le pétrole, à l'encontre de l'Afrique du Sud. 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 lutté, efficacement semble-t-il, contre cette vulnérabilité, en constituant des stocks, en favorisant des productions de substitution et en réalisant des modifications 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 faudrait 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. Elle se défend par la coopération clandestine (Israël), par les intermédiaires, par l'acquisition illégale de plans de fabrication.

Le retrait des investissements étrangers a surtout attiré l'attention des pays occidentaux. Or, souvent ce retrait est coûteux pour les investisseurs étrangers, voire impossible. Si ce sont d'autres non-résidents qui s'en portent acquéreurs, il y a seulement changement d'identité. S'il s'agit de résidents nationaux, cela ne changera rien au volume de capital investi, capital qui aura été fortement dévalorisé. Si l'Afrique du Sud établit un contrôle des changes, les capitaux sont alors emprisonnés et utilisables à l'intérieur de l'espace sud-africain. A court terme, les effets seront relativement faibles. Par contre, sur les marchés financiers, dans le cas d'investissements de portefeuille, l'effet est 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 sera moins direct. Au fond, les autochtones auront des effets atténués, alors que les investisseurs étrangers perdront de fortes sommes. Il y a eu cependant un processus de désinvestissement en 1985, qui a provoqué une dévaluation. Depuis la stabilité a été restaurée. Les sanctions économiques ont surtout surélevé les coûts, du fait des imperfections du marché, notamment en ce qui concerne les pièces détachées et les facteurs de production, mais l'Etat et les agents économiques sont amenés à améliorer l'allocation des ressources. Il y a une concentration industrielle accrue et l'Etat joue un rôle de plus en plus important dans la vie économique. Les sanctions ont probablement limité le taux de croissance d'une Afrique du Sud particulièrement bien dotée pour être un nouveau Japon.. A terme, le principal défi sera la disponibilité des capitaux pour l'investissement. Pour l'instant, il est indéniable que l'action des sanctions a été négative sur l'économie de l'Afrique du Sud, mais celle-ci a réussi à

maintenir ses options. Ceci étant, l'Afrique du Sud apparaît de plus en plus isolée sur l'échiquier international et les opposants à cette politique isolée deviennent de plus en plus nombreux, notamment dans les milieux d'affaires qui sentent, clairement, l'importance du manque à gagner et les dangers politiques d'une telle situation. Les évolutions actuelles au pays de l'Apartheid témoignent de l'efficacité indéniable de l'embargo, même si les effets s'expriment à long terme.

c) L'Irak

Après l'invasion irakienne du Koweït le 2 août 1990, les Etats-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 complet 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 de 90 % de sa production de pétrole, de 60 % pour sa nourriture et 60 % des produits industriels. Le coût de ce boycott pour cette seule activité pétrolière dépasse dorénavant 20 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 le ligne de front» qui ont eu à supporter les coûts principaux de ces sanctions, notamment la Turquie, l'Egypte et la Jordanie. L'Irak est fortement endetté (70 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). A 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 % en deux ans. 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 est 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 Lybie, 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 «jihad» n'a pas vraiment été entendu et les pays musulmans se sont divisés sur cette question.

d) La Yougoslavie

Les sanctions contre la Yougoslavie sont jusqu'à présent restées partielles et limitées à la suspension de conditions commerciales favorables. Elles exerçaient un rôle stratégique relativement négligeable à court terme, au même titre que la diplomatie, la douzaine de cessez-le-feu jamais respectés ou le déploiement des forces de l'ONU. Leurs ambitions étaient limitées au retour à la paix et à la conciliation. En novembre 1991, la Communauté Economique Européenne a décidé d'appliquer les sanctions aux républiques de Yougoslavie en se fondant sur l'article XXI du GATT, en vue d'inciter les gouvernants à favoriser le retour à la paix. Plus la situation s'est détériorée et plus les sanctions ont été sérieuses et punitives. Cependant, la détermination incroyable des combattants n'a guère permis à ces sanctions d'avoir une utilité suffisante. La Yougoslavie

a été peu à peu suspendue du programme PHARE pour l'assistance économique ou des prêts de la Banque Européenne d'Investissement. Mais ces restrictions s'adressent de plus en plus à la seule Serbie. La Yougoslavie a protesté auprès du GATT devant cette décision, mais elle n'a pas été entendue. Les Etats-Unis ont aussi engagé une politique de sanction en février 1992 qui s'est terminée en avril 1992.

L'Australie, le Canada, le Japon, la Nouvelle-Zélande et les pays de l'AELE ont engagé des mesures à l'encontre de Belgrade, mais ces sanctions manquent de force, de conviction et même peut-être de définition exacte de la cible. Il faut en effet éviter que les victimes du conflit soient aussi pénalisées par les sanctions économiques. Or, il est quasi impossible dans l'imbroglio yougoslave d'utiliser chirurgicalement l'arme économique et d'exercer une action sur les seuls oppresseurs. Dans ces conditions, l'action coercitive des Etats est surtout symbolique, pour témoigner de leur indignation devant une situation politique aussi sanglante.

Conclusions

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. Pour l'Irak, cela ne devrait plus beaucoup attendre maintenant. Cependant, même si les résultats économiques attendus sont obtenus, cela ne préjuge en rien du succès de la décision politique. Ainsi, s'il est vrai que l'affaiblissement de l'Irak

par les sanctions économiques a bien été réel, au mois de janvier 1991 le Koweït était toujours envahi.

– 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 tels que 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

Baldwin, D.A. (1985), *Economic statescraft*, Princeton University Press.

Barre, R., Fontanel, J., 1991. *Principes de politique économique*, Coll. Eco+, PUG, Grenoble.

Bonetti, S. (1992), *The persistence and frequency of Economic Sanctions*, Workshop Economie sanctions and the New World Order, Tinbergen Institute, May 21, The Hague.

Boulding, K.E. (1962), *Conflict and Defense. A General Theory*, New York.

Bueno de Mesquita, B. (1981), *The war trap*, Yale University Press, NewHaven.

Colard, D., Fontanel, J., Guilhaudis, J-F. (1981), Le désarmement pour le développement : un pari difficile, *Fondation pour les Etudes de Défense Nationale*. Les Sept Epées, Cahier n° 19, Paris,

Derzoutos, M., Lester, M., Solow, R. (1990), *Made in America*, Rapport MIT, InterEditions.

Fontanel, J. (1979), *Ecologie, économie et plurigestion*, Editions Entente, Paris.

Fontanel, J. (1980) Le concept de dépenses militaires, *Revue Défense Nationale* Décembre

Fontanel, J. (1981), *Organisations économiques internationales*, Masson, Paris.

Fontanel, J. (1982), La comparaison des dépenses militaires, *Revue Défense Nationale*, November

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

Fontanel, J., Smith, R. (1985), L'effort économique de défense, *Ares, Défense et Sécurité*, Supplément n° 4 - Novembre 1985

Fontanel, J. Smith, R. (1985), Analyse économique des dépenses militaires. *Stratégique*

Fontanel, J., Guilhaudis, J-F. (1989), Les experts face aux armements, à la guerre, à la paix et au désarmement, *ARES "La vérification du désarmement"*, Volume XI, Grenoble, 1989/1

Fontanel, J., Smith, R. (1990), The impact of Strategy and measurement on models of French military expenditure, *Defence and Peace Economics* 1(4).

Fontanel, J. (1992), Guerre économique et industrie française d'armement, Ares, Défense et sécurité Vol XIII, 4, Grenoble, 1992.

Friedberg, A.L. (1991), The changing relationship between economics and national security *Political Science Quarterly*, Vol. 106 (2).

Gilpin, R. (1987), *The political economy of international relations*, Princeton University Press.

Knorr, K. (1975), *The powers of Nations*, Basic Books, New York.

Lachaux, C. Lamoureux, C. Labbé, M.H. (1987), De l'arme économique, Fondation des Etudes e Défense Nationale, Paris.

Lachaux, C. (1992), Sommes-nous en guerre économique ?, *Revue de Défense Nationale*, juin.

Rohatyn, F. (1988), Restoring American Independence, *New York Review of Book*, 18 february.

Schelling, T.C. (1960), *The strategy of Conflict*, Harvard,.

Smeets, M. (1992), *Efficacy of Economic sanctions*, Workshop Economie sanctions and the New World Order, Tinbergen Institute, May 21, The Hague.

Ullmann, J.E. (1991), Building a Peacetime economy. *Technology Review*, August/September.

Van Bergeijk, & Van Merrewijk (1992), *Some hidden costs of the New World Order. Will economic sanctions do the trick ?* Workshop Economie sanctions and the New World Order, Tinbergen Institute, May 21, The Hague.