

L'EFFICACITÉ DES MOYENS DE PRESSION

Jean-Victor LOUIS

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

I. — INTRODUCTION

1. L'efficacité des sanctions économiques a fait l'objet d'études et de réflexions nombreuses ces dernières années. Cet intérêt va de pair avec la recrudescence du recours aux mesures de pression économiques (1).

On peut citer à cet égard, en lui en laissant la responsabilité, les chiffres avancés par le Sénateur Danforth, du Missouri, présidant un *hearing* organisé par le *Subcommittee on International Trade* du *Committee on Finance* du Sénat américain, à propos de l'« *Export Administration Act of 1983* » (2). Les Etats-Unis ont recouru à des sanctions commerciales dix-huit fois entre 1940 et 1965, c'est-à-dire en vingt-cinq ans, dix-huit fois aussi de 1965 à 1977, soit durant une période inférieure de moitié, entre 1977 et 1983, dix-huit fois encore, en six ans cette fois. La progression serait donc géométrique ...

On ne saurait attacher une valeur scientifique à ce calcul ; il est toutefois révélateur de la tendance indéniable de la plus grande puissance mondiale à utiliser l'arme économique ces dernières années, même si les mobiles et les modalités ont varié de Carter à Reagan.

La plupart de ces mesures ont été adoptées par les Etats-Unis dans leurs relations avec l'autre super-puissance, l'Union soviétique, mais ce n'est pas toujours le cas si l'on songe à l'affaire des otages à Téhéran ou à l'embargo mis en œuvre à l'égard du Nicaragua.

En outre, ces mesures prises unilatéralement par les Etats-Unis, prétendent souvent avoir une portée extraterritoriale et ont eu, dans les relations avec les alliés des Etats-Unis, des répercussions au moins aussi importantes que leurs effets à l'égard du pays visé par les sanctions. L'effet de contagion

(1) Dans le présent rapport, on emploiera indifféremment les expressions « mesures de pression économiques » et « sanctions économiques ». Sur ces questions conceptuelles, voy. les autres rapports du présent colloque. Pour un exposé d'ensemble très fouillé sur les sanctions économiques, voy. Ch. LEBEN, « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *A.F.D.I.*, 1982, pp. 9 et suiv.

(2) Hearing before the subcommittee on international trade of the Committee on finance — *United States Senate* — *Ninety-eighth Congress* — First Session on S. 979. August 4, 1983, U.S. Government Printing Office, Washington, 1984, p. 41.

est indéniable, tout autant que les réactions critiques de la part d'autres pays occidentaux à l'égard des pressions exercées pour qu'ils se joignent à l'action américaine.

2. Un certain nombre des travaux publiés sur le sujet ont fourni la substance du présent rapport.

Sans mentionner à ce stade les articles de revue, on citera tout particulièrement

— les rapports présentés à la session de Salzbourg de 1981 de la *Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht* (3) ;

— l'étude rédigée sous l'égide de l'*Institute for International Economics* (Washington), dont une version abrégée est disponible depuis un an (4), la publication de l'ensemble étant annoncée ;

— les travaux d'un groupe de collaborateurs de la (*Deutsche*) *Stiftung Wissenschaft und Politik*, de Ebenhausen (5) ;

— les « *Selected Papers* » rassemblés par le *Congressional Research Service of the Library of Congress* (6) ;

— plusieurs recueils de « *hearings* » du Congrès des Etats-Unis, que l'on citera dans la suite du texte ;

— le rapport fait au nom de la commission des relations économiques extérieures du Parlement européen sur la signification et les effets des sanctions économiques, notamment de l'embargo commercial et du boycottage, sur les relations extérieures de la C.E.E. (rapporteur : H. J. Seeler) et la résolution adoptée par le Parlement européen sur ce sujet (7).

D'autres recherches collectives et individuelles sont en cours. Le présent rapport ne saurait prétendre apporter des lumières nouvelles sur un sujet complexe à bien des égards. On notera en particulier que les conclusions de la recherche publiée sous l'égide de l'« *Institute for International Economics* » reposent sur l'étude de soixante-dix-huit cas de sanctions économiques, présentant chacun des traits spécifiques.

(3) Wilhelm A. KEWENIG et Anton HEINI, « Die Anwendung wirtschaftlicher Zwangsmassnahmen im Völkerrecht und im Internationalen Privatrecht », *D.G.V.R.*, Berichte, Heft 22, Heidelberg, 1982.

(4) Gary Clyde HUFBAUER et Jeffrey J. SCHOTT, « Economic Sanctions in Support of Foreign Policy Goals », in *Policy Analyses in International Economics*, vol. 6, M.I.T. Press, Cambridge, Mass., 1983, 102 p.

(5) Friedemann MÜLLER et al., « Wirtschaftssanktionen im Ost-West Verhältnis, Rahmenbedingungen und Modalitäten », in *Aktuelle Materialien zur internationalen Politik*, Bd. 1, Baden-Baden, s.d. (1983).

(6) « *Soviet Economy in the 1980's : Problems and Prospects* », Selected Papers submitted to the Joint Economic Committee-Congress of the United States, 2 vol., dec. 31, 1982, U.S. Government Printing Office, Washington, 1983.

(7) Résolution du 11 octobre 1982, *J.O.C.E.*, n° C 292, 8 novembre 1982, pp. 13 à 15.

3. La difficulté de la détermination des effets des sanctions, de leur échec ou de leur réussite est unanimement soulignée. Il est banal de constater que la succession de deux événements dans le temps n'implique pas que le second est la cause de l'autre : « *post hoc* » ne signifie pas de façon certaine « *propter hoc* ». Pour évaluer le résultat d'une action, il faut aussi en connaître le but. Or, celui-ci n'est pas toujours clair. La fin déclarée n'est pas nécessairement l'objectif réel. Les conséquences d'une action peuvent aussi être différentes de celles que la mesure était censée poursuivre sans qu'il faille conclure à un échec. Des demi-échecs sont aussi des demi-réussites. Le succès total est, lui, rarissime. Il implique avant tout une inégalité fondamentale du sanctionnant par rapport au sanctionné et la réunion de conditions qui ne se présenteront que rarement ensemble.

L'évaluation des coûts des sanctions est aussi une tâche redoutable. D'abord, parce que, de toute évidence, ainsi que cela a été remarqué de façon imagée, les coûts et les bénéfices ne sont pas exprimés « dans la même monnaie ». Comment mettre en balance l'inconvénient causé à un secteur de l'activité économique par des limitations à l'exportation et un gain réalisé sur le plan de la politique étrangère (8)? En outre, ici aussi, les apparences peuvent être trompeuses. Ainsi, les difficultés rencontrées par les agriculteurs américains en 1980 ne proviennent pas essentiellement de l'embargo décidé par le président Carter sur les céréales (9).

Enfin, des controverses et des conflits d'intérêt obscurcissent le tableau. La différence d'attitude fondamentale entre les Etats-Unis et leurs alliés sur les exportations vers l'U.R.S.S. de biens relevant de la haute technologie est sans doute le sujet le plus important des controverses et des malentendus entre membres de l'O.T.A.N. en ce qui concerne le recours à l'« arme » des sanctions économiques. A l'intérieur du système politique américain, dont l'importance est grande pour le sujet ainsi qu'on l'a souligné, les conflits abondent. Les partisans de l'interventionnisme s'opposent à ceux qui se fient au jeu de la « main invisible » dans les relations commerciales avec les pays à commerce d'Etat. Pour les protagonistes du « laisser faire », il y a lieu de traiter ceux-ci comme des partenaires normaux, c'est-à-dire de s'en remettre aux prix et aux autres conditions du marché sans octroi de subventions et en particulier de crédit à des taux de faveur, ni possibilité de se libérer de ses dettes par des procédés s'apparentant au troc. Le manque

(8) Voy. Edward HEWETT, « Economic Utility of Embargoes and Sanctions », in *The Premises of East-West Commercial Relations*, A workshop sponsored by the Committee on Foreign Relations. United States Senate and Congressional Research Service — Library of Congress, December 1982, Washington, 1983, pp. 77 et suiv., spéc. pp. 78 et 79.

(9) Voy. Robert L. PAARLBERG, in *Economic Impact of Agricultural Embargoes*, op. cit. n. (10), p. 24. Cet auteur note, en particulier, que les exportations ont augmenté de 22 p.c. pendant la première année d'application des sanctions et de 11 p.c. la seconde, malgré la sécheresse. L'agriculture américaine a souffert en 1980 et 1981 de l'inflation, du coût de l'énergie, du ralentissement de la demande du monde industriel, de la sécheresse, de taux d'intérêts élevés, renforçant le dollar et handicapant dès lors les exportations.

de devises fortes aurait tôt fait de révéler les faiblesses du système soviétique. Les « lois du marché » seraient plus efficaces que les mesures restrictives.

Les sanctions économiques sont du ressort de l'Exécutif. La rapidité nécessaire de l'action suffirait déjà à rendre impraticable l'intervention du Législatif. Aux Etats-Unis, c'est sur le Président que repose cette responsabilité, en vertu de la législation en vigueur. Fondées sur la « sécurité de la Nation », sur des « intérêts de politique internationale » ou sur la pénurie d'une denrée déterminée, elles impliquent l'engagement personnel du Président. On parle de l'embargo Carter sur les céréales ou sur les avoirs iraniens, des mesures Reagan concernant le gazoduc de Yamal. Rien d'étonnant à ce que le Congrès et ses puissantes commissions témoignent d'une certaine méfiance à l'égard des mesures prises et n'assailent les responsables de l'Administration de questions sur les objectifs, la durée, les effets et les conditions de levée des sanctions. Celles-ci constituent un élément important du contentieux entre le Président et le Congrès. On ne saurait dès lors être surpris de ce que le débat sur le renouvellement de l'« *Export Administration Act* » de 1979 ait été dominé par la volonté de limiter les pouvoirs discrétionnaires du Président, par-delà les divergences entre les partisans des sanctions — comme le Sénateur Garn, très engagé dans la lutte contre le pipe-line — et leurs adversaires, plus sensibles aux intérêts sectoriels — comme le Sénateur Heinz.

Attentif à contrôler les pouvoirs du Président, le Congrès se fait aussi l'écho des récriminations des milieux intéressés. On citera les très vives réactions provoquées par l'embargo Carter sur les céréales. Non seulement de très importants « *hearings* » ont été consacrés au sujet (10), mais un grand effort législatif a été entrepris en vue de limiter étroitement la possibilité pour le Président de décréter un embargo portant sur l'exportation de produits agricoles (11). Dans ce cas, l'embargo a cristallisé les nombreux motifs de mécontentement que pouvaient faire valoir les agriculteurs américains à l'égard de leur gouvernement. Les grandes firmes victimes

(10) Voy., en particulier, *Economic Impacts of Agricultural Embargoes*. Hearings before the Subcommittee on Foreign Agricultural Policy of the Committee on Agriculture, Nutrition and Forestry. United States Senate, Ninety-Seventh Congress — Second Session on the evaluation of the economic impact of previous agricultural embargoes on both the United States and the embargoed countries. February 3 and 5, 1982, U.S. Government Printing Office, Washington, 1982, ainsi que *Agricultural Embargoes and the Sanctity of Contracts*, Hearing before the Subcommittee on international finance and monetary policy of the Committee on banking, housing, and urban affairs. United States Senate, Ninety-seventh Congress. Second Session. Oversight on the Foreign Policy controls of the E.A.A., July 29, 1982, U.S. Government Printing Office, Washington, 1982.

(11) Voy. John C. RONEY, « Grain Embargo as Diplomatic Lever : A Case Study of the U.S.-Soviet Embargo of 1980-1981 », in *Soviet Economy in the Eighties*, op. cit., p. 139, qui cite l'*Agricultural and Food Act* de 1981. Ajoute les dispositions de l'*Export Administration Act* en gestation. Voy. la déclaration du président Reagan lui-même, s'engageant à ne pas recourir à un embargo agricole « *except in extreme situations and as part of a broader embargo* », *N.Y. Times*, 23 mars 1982.

des mesures prises à l'encontre de l'U.R.S.S. après l'invasion de l'Afghanistan et la proclamation de l'état de siège en Pologne — Caterpillar, Dresser, Sperry Computers, en particulier — ont, elles aussi, trouvé au sein du Congrès des interlocuteurs attentifs qui se sont efforcés d'imposer la levée des sanctions et de rendre plus difficile l'adoption de nouvelles mesures. On a pu dire que la levée des sanctions annoncées par le Président Reagan le 13 novembre 1982, après la mort de Breznev et l'annonce de la libération de Lech Walesa, était fondée sur des considérations de politique interne beaucoup plus que sur les engagements pris par les alliés de s'abstenir de conclure avec l'U.R.S.S. des accords commerciaux qui seraient à son avantage militaire ou stratégique ou aideraient de façon préférentielle son économie hautement militarisée.

Il est remarquable de constater que les protagonistes — républicains — d'un projet de loi déposé à la Chambre des Représentants, approuvé sous une forme amendée par celle-ci le 29 septembre 1982 (12), présentaient ce projet comme de nature à aider Reagan à se dégager des sanctions qui irritaient les partenaires de l'Alliance et n'avaient réussi, ni à stopper la construction du pipe-line, ni à relâcher la répression en Pologne. Mais, comme le souligne le « *Congressional Quarterly Almanac* », « *the basic issue for House members was whether protecting American jobs was more important than supporting the president on a contentious foreign policy issue* » (13).

En effet, l'initiative du projet avait été prise par Paul Findley, un député républicain de l'Illinois, qui admettait que le projet « *has a special meaning for me* » parce que deux entreprises américaines affectées par les sanctions avaient des usines dans son district (Fiat-Allis Construction Machinery Co. à Springfield, qui avait un contrat de vente de bulldozers à l'U.R.S.S. et Caterpillar Tractor Co., à Decatur, qui devait fournir de l'équipement pour la pose des tuyaux). De même, le leader de la minorité à la Chambre, Robert H. Michel, républicain de l'Illinois, défenseur du projet, reconnaissait y avoir « *a parochial interest* », parce que Caterpillar Tractor Co., basé à Peoria, dans sa circonscription (« *a central Illinois district* ») devait fournir à l'U.R.S.S. deux cents machines servant à la pose de pipe-lines (14).

L'accent est mis sur la pratique américaine, parce qu'elle est actuellement la plus abondante, la plus accessible et la plus significative. Il s'agit d'un exemple frappant d'une politique recourant systématiquement à des

(12) HR 6838. L'amendement, voté par 206 voix contre 203, consistait en ce que les sanctions ne seraient supprimées que si le président Reagan donnait l'assurance au Congrès que l'U.R.S.S. n'utilisait pas de main-d'œuvre esclave pour réaliser le projet de pipe-line. *Congressional Quarterly Almanac*, 1982, pp. 163-165.

(13) *Ibid.*, p. 164.

(14) *Ibid.*, pp. 164-165. On cite : « I represent the needs of workers in Peoria, Decatur and Springfield, but I think my position represents the needs of the workers in Poland as well. In Peoria, they want jobs. In Poland, they want freedom. The sanctions do not accomplish either ».

mesures économiques pour atteindre des fins politiques. On peut se reporter à ce sujet à des déclarations autorisées, comme celles du Secrétaire d'Etat Haig, lors d'un discours fait devant l'*American Bar Association* à New Orleans le 11 août 1981 sur la « *connection between U.S. economic policy and Soviet willingness to abide by international norms of behavior* » (15) et celle de l'Under Secretary of State Myer Rashish faite le 16 septembre 1981 devant une sous-commission du Sénat : « *Economic relations must reflect and reinforce our political goals of influencing the behavior of Communist States* » (16).

4. Cela ne doit naturellement pas faire oublier que d'autres acteurs, tels les pays producteurs de pétrole, la C.E.E. et ses Etats membres, font aussi appel à des mesures de pression économiques. Plus généralement, on peut dire avec le professeur M. I. Goldman qu'il y a un usage généralisé du commerce à des fins politiques, même par le Japon et l'Union soviétique (17). Cet auteur énonce notamment que :

« *There can be no doubt that when the Soviets determine that the politics of a relationship are more important than the economies, the politics will prevail* » (18).

Certes, il y a des cas où des impératifs économiques l'emportent pour l'U.R.S.S. sur des considérations politiques (19). Mais il y a aussi des exemples — moins récents il est vrai — de rupture de contrat par l'U.R.S.S. pour des raisons politiques : le refus de livraison de pétrole à la Yougoslavie en 1948, par la Sov-Rom Oil Cy contrôlée par l'U.R.S.S., à Israël, après l'invasion du Sinaï, à la Finlande après l'élection d'un président jugé hostile en 1958, à la Chine en 1964 et à Cuba, en 1968.

Il est banal de constater, comme le fait, par exemple, H. D. Jacobsen, que la politique étrangère des Etats s'est toujours servie d'instruments économiques, même si cela n'a souvent été le cas qu'implicitement (20). Les mesures de pression économiques sont l'un de ces instruments, qu'il

(15) Cité par J. BROUGHER, « *Linkage Trade-Policy* », in *Soviet Economy in the Eighties*, op. cit., p. 435, part. II.

(16) Voy. et comp. Heinrich VOGEL, « *Western Security and the Eastern Bloc Economy* », *The Washington Quarterly*, n° spécial, *The Future of the Atlantic Alliance*, Washington, 1984, sans pagination.

(17) Voy. Marshall I. GOLDMAN, « *Interaction of politics and trade : Soviet-Western interaction* », in *Soviet Economy in the Eighties*, op. cit., Part I, pp. 117 et suiv., spéc. p. 117.

(18) *Ibid.*, p. 121.

(19) Voy. les exemples cités par GOLDMAN : la fourniture de pétrole aux Pays-Bas après l'embargo pétrolier de 1973 ; l'invitation faite à Nixon en mai 1972, malgré le bombardement du Nord Vietnam et le blocage de Haïphong par les Américains, parce que l'U.R.S.S. avait besoin de céréales, la vente de titane aux Etats-Unis (l'inverse étant impossible), malgré l'usage stratégique possible, en vue d'avoir des devises fortes.

(20) Hans-Dieter JACOBSEN, « *Funktionsweisen eines Sanktionsinstrumentariums* », in MÜLLER, « *Wirtschaftssanktionen ...* », op. cit., p. 127, qui renvoie à D. YERGIN, *Strategies of Linkage in Soviet-American Relations*. U.S. Department of State/Russian Research Center der Harvard University, s.l., 1977.

s'agisse de réagir à un événement jugé inacceptable ou de favoriser un comportement politique souhaité.

Ici aussi, il ne faut pas se laisser abuser par les apparences. Lorsque, par exemple, le Chancelier Schmidt déclare vouloir traiter l'affaire de l'oléoduc sibérien d'une façon purement commerciale et refuse, dès lors, de s'associer au projet de sanction, il ne le fait pas sans arrière-pensée politique. Son attitude participe de la conviction répandue en Europe et notamment en Allemagne fédérale que la coopération économique avec l'U.R.S.S. est indispensable au maintien de l'équilibre en Europe (21). Il est remarquable d'ailleurs que si les Américains eux-mêmes ont parfois évoqué l'hypothèse d'un embargo général dans les relations avec l'U.R.S.S., ils l'ont toujours écarté jusqu'à présent et les représentants de l'Administration se sont toujours défendus — notamment devant le Congrès — de vouloir faire une guerre économique à l'U.R.S.S. La détérioration souhaitée comme suite aux sanctions n'était pas une fin en soi ; il ne s'agissait pas de « mettre les Russes à genoux » (22) par les mesures relatives au commerce des produits relevant de la haute technologie ni d'« affamer la population » soviétique par l'embargo Carter (23), ce qui explique notamment le caractère partiel (24) de celui-ci.

5. Les travaux qui sont mentionnés ci-dessus constatent très généralement l'inefficacité des sanctions économiques.

Le professeur Kewenig constate, au seuil de son rapport, que le spécialiste du droit des gens est confronté avec l'expérience pratiquement incontestée

« dass wirtschaftliche Zwangsmassnahmen in der Realität der internationalen Beziehungen weithin erfolglos, dass die durch sie verursachten Schäden beim Veranlasser und bei zunächst unbeteiligten Dritten fast immer grösser sind als bei dem, gegen den sich die Massnahmen richten » (25).

(21) Voy. rapport SEELER, *op. cit.*, p. 35, et Albrecht ZUNKER, in MÜLLER, « Wirtschafts-sanktionen ... », *op. cit.*, p. 7 et suiv. : « Sanktionen als Streitpunkt westlicher Ostpolitik ».

(22) « ... The obvious goal of economic sanctions is to exacerbate those economic problems in a manner to bring about moderation in behavior that led to the sanctions in the first place ... ». Déclaration de John D. Scanlan, Deputy Assistant Secretary, Bureau of European Affairs, Department of State, in *Developments in Europe, August 1982*, Hearing before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on Foreign Affairs — House of Representatives, Ninety-seventh Congress, second session, August 10, 1982, Washington, 1982, p. 6, et de Thomas N. T. Niles, Deputy Assistant Secretary, *ibid.*, p. 8 : « We are not seeking to bring the Soviet Union to its knees economically ».

(23) Voy. John C. RONEY, « Grain Embargo as Diplomatie Lever : A Case-Study of the U.S.-Soviet Embargo of 1980-1981 », *Soviet Economy in the Eighties, op. cit.*, Part II, p. 138. Selon le Sénateur Edward Zorinsky (Nebraska), « the grain embargo denied the Soviet citizenry the equivalent of one Big Mac per week », in *Economic Impact of Agricultural Embargoes, op. cit.*, p. 4. Le Sénateur Charles Grassley (Iowa) est d'un autre avis : « Meat production declined during the summer months of 1980 due to the inadequate food supplies. There were reports of food riots in the U.S.S.R. during this period ». *Ibid.*, p. 101.

(24) Les 8 millions de tonnes que les Etats-Unis s'étaient engagés à livrer annuellement par l'accord conclu en 1975 ont été fournies à l'U.R.S.S. en 1980.

(25) Wilhelm A. KEWENIG, « Die Anwendung ... », *op. cit.*, p. 7.

Selon le considérant b) de la résolution adoptée par le Parlement européen le 11 octobre 1982, « l'histoire des sanctions économiques est une histoire de mesures infructueuses » (26). Le rapport de la commission du Parlement, qui a servi de base à l'adoption de ladite résolution, porte la date du 8 avril 1982. La discussion en a été reportée pour éviter tout malentendu en ce qui concerne l'embargo décrété par la Communauté, pour répondre à l'invasion des îles Malouines, à l'égard des importations en provenance d'Argentine.

Il est piquant de relever les différences entre le projet de résolution et le texte adopté par le Parlement. Ainsi, est-il reconnu par la résolution — ce que ne faisait pas le projet — que des sanctions économiques « peuvent servir à compléter d'autres formes d'action » (considérant c) et si, en vertu du projet, la Commission et le Conseil se voyaient invités « à ne pas infliger de sanctions économiques générales et, de ce fait, pratiquement inapplicables, et à ne pas s'associer à de telles mesures », la résolution, au point 1 de son dispositif, se limite à inviter « instamment la Commission et le Conseil à ne pas s'associer à des sanctions générales manifestement inapplicables ». Au texte précis et plus ambitieux du projet a été substituée une invitation de portée plus réduite et ambiguë (27). Les mesures de pression économiques ne sont pas condamnées comme telles. Des directives sont fixées pour leur bon usage. Le point 7 de la résolution est consacré à l'application du code de conduite de la Communauté à l'égard des firmes travaillant et investissant dans des pays tels que l'Afrique du Sud et, au point 8, la Commission est « invitée à mettre au point des directives pour la politique commerciale à mener à l'égard des Etats dont les mesures politiques n'ont pas l'approbation de la Communauté européenne et qu'il y a lieu dès lors d'inciter à changer de politique ». Pour le Parlement européen, il y a lieu de renforcer l'efficacité des mesures de pression économiques et surtout d'éviter que la Communauté ne soit entraînée dans des actions décidées par d'autres et dont les effets peuvent se retourner contre elle. En ce sens, la résolution Seeler est plus un appel à l'autonomie politique de la Communauté qu'une condamnation des sanctions.

6. Quel que soit le jugement que l'on porte sur leur efficacité, on ne peut que constater l'engouement des dirigeants des Etats pour le recours à des mesures de pression économiques. Ainsi que cela a été souligné, ce sont souvent des raisons de politique intérieure qui sont déterminantes pour l'adoption de telles mesures, et cela indépendamment du résultat

(26) *J.O.C.E.*, n° C 292, 8 nov. 1982, p. 13.

(27) Après l'adoption par la Communauté de mesures d'embargo général à l'importation, le Parlement pouvait difficilement maintenir le texte de son projet. En outre, les institutions ne doivent pas éviter de s'associer à des sanctions générales et, de ce fait, pratiquement inapplicables mais, semble-t-il, de s'associer à des sanctions générales lorsque celles-ci seraient manifestement inapplicables.

pratique d'une telle démonstration de force économique (28). La portée symbolique de réactions de ce genre, la volonté de faire passer un message, d'exprimer une condamnation de façon plus nette que par une simple protestation diplomatique, apparaissent aussi dans de nombreux cas de sanctions (29). Ainsi, on peut citer la déclaration de Thomas M. T. Niles, *Deputy Assistant Secretary, Bureau of European Affairs, Department of State*, au cours d'un *hearing* organisé par une commission du Congrès, et selon qui « *we are seeking by our sanctions to demonstrate to the Soviet Union that we find a certain mode of Soviet behavior, be it in Afghanistan or in Poland, unacceptable* » (30) ou celle de Lord Carrington, au moment où le Royaume-Uni décidait à son tour d'appliquer des sanctions : « *It is right that the Soviet Union should feel the strength of our disapproval* » (31). Après tout, on peut préférer, dans beaucoup de cas, le recours à de telles « déclarations » à l'utilisation de la force armée (32). Les mesures de pression économiques présentent ainsi un certain aspect positif. On doit dès lors songer à organiser le recours à cet instrument dans les conditions à la fois les moins perturbatrices pour l'Etat qui les décrète, pour ses alliés et pour l'économie mondiale et les plus susceptibles d'atteindre leurs objectifs. On peut aussi aller plus loin et se demander quelles démarches devraient être entreprises pour que le recours à des actions de pression économiques soit réellement un outil de paix et de respect du droit international (33).

C'est sous cette double perspective que l'on va, dans la suite de l'exposé, analyser certains aspects de la problématique des sanctions économiques et de leurs effets.

II. — LES FACTEURS D'ÉCHEC ET DE RÉUSSITE DES SANCTIONS ÉCONOMIQUES

7. On trouve dans plusieurs des travaux cités au début du présent rapport des recommandations à l'usage des gouvernants qui souhaiteraient recourir à des sanctions économiques.

(28) W. A. KEWENIG, *op. cit.*, p. 23 ; Robert L. PAARLBERG, « Lessons of the Grain Embargo », *Foreign Affairs*, 1980, pp. 144 et s., spéc. p. 160.

(29) *Op. cit.*, p. 155. Voy. aussi William A. ROOT, « Trade Controls that work », *Foreign Policy*, Fall 1984, pp. 61-80, spéc. p. 72 : « *Soviet activity sometimes demands responses stronger than rhetoric but more prudent than military action* ».

(30) *Developments in Europe, August 1982*, Hearing before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on Foreign Affairs — House of Representatives, Ninety-seventh Congress — Second session — August 10, 1982, U.S. Government Printing Office, Washington, 1982, p. 8.

(31) *New York Times*, 24 janvier 1980, cité par W. H. COOPER, « Soviet-Western Trade », in *Soviet Economy ...*, *op. cit.*, p. 458.

(32) Voy. sur la flexibilité nécessaire, KEWENIG, *loc. cit.*

(33) KEWENIG, *op. cit.*, pp. 26-27. Pour Ch. LEBEN, *op. cit.*, pp. 39 et suiv., les sanctions économiques adoptées par les Etats doivent nécessairement avoir un effet déstabilisateur en raison du caractère décentralisé de la société internationale.

Hufbauer et Schott proposent neuf commandements repris, à la fin de leur brochure, sous la forme de « *Do's and Don'ts* » (34).

La résolution du Parlement européen contient des principes que les organes de la Communauté doivent respecter lorsqu'ils décrètent des sanctions (35).

Kewenig énonce un certain nombre de lacunes qu'il faudrait combler pour que les sanctions collectives soient efficaces et acceptables (36).

Les *hearings* organisés par le Congrès américain fournissent une quantité d'informations critiques sur l'application des mesures de sanctions économiques. On retiendra en particulier, à propos de l'embargo décrété par le Président Carter sur les céréales destinées à l'U.R.S.S., l'analyse de R. L. Paarlberg (37) et le catalogue des conditions d'utilisation effective des sanctions basées sur l'arme alimentaire (38).

Enfin, l'ouvrage collectif de F. Müller et autres contient des données très utiles, notamment en ce qui concerne le choix de l'instrumentarium des sanctions.

On doit ajouter que le Sénat américain et, de façon moins systématique, la Chambre, ont inséré dans leur projet d'*Export Administration Act* des critères que le Président doit respecter lorsqu'il impose, prolonge ou étend des mesures de contrôle des exportations pour des raisons de politique internationale.

8. Le dernier commandement de Hufbauer et Schott : « *Do plan carefully* » résume de façon frappante un impératif essentiel : l'improvisation est à proscrire lorsqu'il s'agit d'adopter des sanctions. L'autorité responsable doit avoir une vision claire des objectifs qu'elle souhaite atteindre et des moyens qui sont à sa disposition. La confusion sur les objectifs est de nature à lui supprimer le support politique interne indispensable et à réduire considérablement l'impact des mesures dans l'opinion publique internationale.

Le choix des moyens est évidemment aussi essentiel. Il y a lieu de se prononcer sur le caractère général ou sélectif des mesures à prendre, sur leur nature : contrôle à l'importation, embargo à l'exportation, sanctions financières (blocage des avoirs, limitation des crédits, etc.). On sait, par exemple, que la Communauté opte plus volontiers, notamment dans ses relations avec les pays de l'Est, pour des limitations à l'importation (de produits de luxe, par exemple), que pour des réductions d'exportation. L'effet perturbateur sur des économies planifiées de la suppression de

(34) *Op. cit.*, pp. 76 à 85.

(35) *J.O.C.E.*, n° C 292, 8 novembre 1982, pp. 13-15, spéc. point 4, p. 14.

(36) *Op. cit.*, pp. 26-29.

(37) *Op. cit.*, « *Economic Impact of Agricultural Embargoes* », *loc. cit.*, pp. 23 et s.

(38) *Op. cit.*, *Sov. Economy in the Eighties*, *loc. cit.*, part. II, pp. 136-138.

débouchés dans des secteurs où il n'est pas facile de trouver des marchés de substitution est considéré comme relativement important. Si le gouvernement ou l'organisation internationale opte pour des limitations sectorielles à l'exportation ou à l'importation, il devra décider à quel(s) produit(s) les mesures doivent s'appliquer. Ainsi existe-t-il une controverse sur les mérites respectifs de l'arme alimentaire et de la limitation de l'exportation des produits de technologie avancée dans les rapports avec les pays de l'Est. Le choix entre l'une ou l'autre suppose une analyse préalable du degré de dépendance du pays-cible à l'égard des produits concernés, de la possibilité pour lui de trouver des fournitures de substitution et du coût économique des sanctions, sans oublier, pour ce qui concerne la technologie, les considérations de sécurité. Or, à cet égard, les jugements varient. L'opiniâtreté des controverses au sein du COCOM (*Coordinating Committee on export controls* groupant les membres de l'O.T.A.N. plus le Japon, mais sans l'Islande et l'Espagne) entre les Etats-Unis et leurs alliés sur la rédaction des listes des produits soumis à contrôle témoigne d'une approche fondamentalement différente. Certes, en principe, le contrôle des exportations dans un but de sécurité ne doit pas être assimilé à la prise de contre-mesures économiques en cas de violation du droit international par les pays de l'Est. Mais, ce sont les mêmes produits qui sont au centre des discussions et les mêmes *a priori* sont implicites dans la défense des positions respectives. On a pu dire que les débats sur les critères stratégiques se sont centrés essentiellement, au sein du COCOM, sur les adjectifs appelés à différencier les produits contrôlés de ceux qui, ayant un double usage (civil et militaire), ne le seraient pas. Ainsi les partenaires des Etats-Unis mettaient-ils l'accent sur les possibilités d'application militaire « significative », la déficience « sérieuse » des Soviétiques à cet égard, et sur le caractère « critique » ou non de la technologie. Les tentatives périodiques des Etats-Unis de faire tomber ces adjectifs ont échoué et se sont heurtées à la suggestion de nuancer les adjectifs par l'addition d'adverbes, tels que « très » significative, « manifestement » sérieuse et « réellement » critique (39). Du côté européen, on n'est pas loin de considérer qu'il y a, de la part des Etats-Unis, un souci de « *high technology protectionism* » dans leur volonté de contrôler les exportations dans ce domaine (39bis). Les opinions ne sont pas unanimes aux Etats-Unis non plus quant à l'impact de l'arme technologique. Pour certains, la dépendance de l'Union soviétique à l'égard de la technologie américaine de pointe est telle qu'il n'y a pas encore de produits de substitution disponibles dans les autres pays occidentaux (39ter).

(39) Voy. William A. Root, *op. cit.*, pp. 77-78.

(39bis) Voy. à ce sujet U.S. Hi-Tech Stance softened, *Financial Times Business Law Brief*, Sept. 1984, pp. 9-10, à propos de propositions de l'U.S. Commerce Department sur les exportations de produits de haute technologie.

(39ter) Voy. Juliana Geran PILON, « Strategie Trade with Moscow : U.S. Leverage in the Polish crisis », in *The Heritage Foundation Backgrounder*, n° 160, 2 janvier 1982, mimeo, p. 4. Comp. la déclaration de Kempton B. Jenkins, vice-president ARMCO and U.S.-U.S.S.R.

Une analyse de la C.I.A. — *Soviet Acquisition of Western technology* — d'avril 1982, qui a été commandée par l'Administration et qui semble avoir influencé grandement le président Reagan, concluait à l'existence d'un programme de l'U.R.S.S., massif, bien planifié et bien géré en vue d'acquérir la technologie occidentale pour le renforcement de son pouvoir militaire et l'amélioration de sa technologie dans l'industrie de l'armement. La sécurité de l'Occident a subi de grands dommages par suite de ces livraisons technologiques et de l'érosion consécutive de sa supériorité en la matière (40). En revanche, un rapport d'avril 1981 de la *Rand Corporation* intitulé *Selling the Russians the Rope? Soviet Technology Policy and U.S. Export Controls*, préparé pour le *Defense Advanced Research Projects Agency* (D.A.R.P.A.), concluait notamment que les Soviétiques n'exploitaient pas les avantages potentiels résultant de l'utilisation des importations de haute technologie occidentale en vue de rencontrer d'une façon productive les besoins internes. Si, dans certains domaines considérés par l'U.R.S.S. comme de haute priorité (par exemple, militaire), il y a nécessité de restrictions d'exportations, dans beaucoup de secteurs, la capacité des Soviétiques d'absorber la technologie est tout à fait limitée. Les contrôles devraient dès lors porter uniquement sur des applications militaires spécifiques (41). Pour sa part, Müller souligne que, depuis une dizaine d'années, et cela en raison des premiers problèmes de fourniture rencontrés auprès des Etats-Unis, l'U.R.S.S. a systématiquement diminué sa dépendance en matière technologique (42). Cela amène cet auteur à mettre, avec d'autres (43), l'accent sur l'arme alimentaire. Or, si l'on examine les conditions qu'il convient de réunir pour que le recours à cet instrument soit efficace, on ne peut manquer d'être impressionné par les obstacles à surmonter. Ainsi que le note en conclusion d'un brillant article, John C. Roney :

« ... the United States experience with a grain embargo has provided a lesson on its limits as an economic sanction. The United States cannot viably use a grain embargo as a tool of foreign policy unless the embargo covers all products, the embargo is multilateral, the target country is particularly vulnerable, time or quantity limits are set, and domestic political support is securely in place ».

Trade and Economic Council, Washington : « *I do dispute that there are certain products in which we have a monopoly. Almost without exception everything we produce, and this is particularly true in oil drilling equipment and processes where ARMOO is the world leader. There are alternative supply services ... high technology is fungible ...* », in *The Premises of East-West Commercial Relations*, op. cit., p. 118.

(40) Cité par Jack BROUGHER, « 1979-1982 : the United States uses trade to penalise soviet aggression and seeks to reorder western policy », in *Soviet Economy in the Eighties*, op. cit., part II, pp. 419 et s., spéc. p. 436.

(41) Cité dans une déclaration de mars 1983 sur l'E.A.A. par l'Electronic Industries Association reproduite dans *Export Administration Act of 1983*, Hearing before the Subcommittee on international trade of the Committee on finance, United States Senate, Ninety-eighth Congress, First session on S. 979, August 4, 1983, Washington, 1984, pp. 117-118.

(42) Das Zusammenhang von politischen Klima und Wirtschaftskooperation, op. cit., p. 143. Comp. J. NÖTZOLD et W. BETTEL, dans le même ouvrage, p. 156.

(43) Voy. Marie LAVIGNE, *Les relations économiques Est-Ouest*, Paris, 1979, pp. 73-77, cité par Jul. GERAN PILON, op. cit., p. 1, n. (1).

Et l'auteur de conclure :

« Clearly, the likelihood that such a set of circumstances would materialize in a situation short of all-but war is not great » (44).

L'embargo décidé par le président Carter a été un (relatif) échec parce qu'il n'a pas respecté ces conditions (45).

Celles-ci peuvent d'ailleurs s'appliquer à tout type de sanctions économiques. Elles sont d'autant plus difficiles à réunir que l'on souligne généralement la nécessité d'agir vite pour que le pays visé ne prenne pas les mesures nécessaires pour s'adapter à la pénurie. Ainsi, est-il souligné au point 4 de la résolution du Parlement européen que « les mesures doivent être introduites et mises en œuvre avec rapidité et énergie ».

Le caractère temporaire et limité des sanctions est aussi avancé comme un élément favorable à leur efficacité. Le maintien de mesures pour une durée indéterminée est de nature à émousser leur portée parce que des moyens de contournement peuvent être mis en place. Comme le remarquent Hufbauer et Schott :

« A heavy, slow hand invites both evasion and the stabilization of domestic opinion in the target country » (46).

Il faut aussi savoir mettre un terme à la sanction lorsque l'Etat-cible a répondu au signal par l'adoption des mesures souhaitées (47).

9. — On peut préférer des mesures de pression « positives », sous forme de refus d'avantages ou d'incitants économiques en vue d'obtenir un résultat déterminé (politique de la « carotte ») à des sanctions « négatives », qui ressortent plutôt du comportement punitif. Ainsi, le refus d'octroi de subsides ou de la concession de la clause de la nation la plus favorisée peut avoir plus d'efficacité que des mesures d'embargo (48).

10. La coopération internationale est souvent indispensable. Cela est apparu d'évidence lors de l'embargo décrété par Carter sur l'exportation de céréales à l'égard de l'U.R.S.S. Une des raisons majeures de l'échec (relatif) des mesures américaines est, selon des observateurs attentifs, que le Président a négligé de prévenir au moment et au niveau adéquats les principaux producteurs mondiaux en vue de solliciter leur concours.

C'est ainsi que l'on explique l'attitude de l'Argentine, qui s'est refusée

(44) *Op. cit.*, p. 139.

(45) Sur les raisons de cet échec, voy. les études précitées de PAARLBERG et de RONEY, ainsi que celle de J. BROUGHNER, *ibid.*, II, p. 434. Voy. aussi, *infra*, n° 10 et n. (49) à (52).

(46) *Loc. cit.*, p. 79.

(47) Voy., à propos de la liaison entre l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée à l'U.R.S.S. et l'amendement Jackson-Vanick, M. I. GOLDMAN, « Interaction of Politics and Trade Soviet-Western Interaction », *Soviet Economy in the Eighties*, part I, pp. 117 et suiv., spéc. pp. 126 et suiv.

(48) Voy. M. D. JACOBSEN, « Wirtschaftssanktionen ... », *op. cit.*, p. 129.

à prendre un quelconque engagement à l'égard des Etats-Unis, les autres pays exportateurs — comme l'Australie, le Canada et la C.E.E. — s'étant limités à promettre de maintenir leurs livraisons à un niveau normal et traditionnel (49). En fait, l'embargo n'a eu des effets — d'ailleurs substantiels (50) — sur la croissance du cheptel et la production de viande que pendant quelques mois. Par la suite, l'Argentine et l'Australie ont conclu des accords de livraison à long terme, les circuits d'acheminement par mer ont connu des bouleversements, de telle sorte que l'U.R.S.S. a pu pallier la perte des livraisons — énormes — attendues des Etats-Unis pour la campagne 1980-1981 (quelque 17 millions de tonnes métriques qui auraient dû s'ajouter aux 8 millions fournis en exécution de l'accord de 1975). Les agriculteurs américains, qui fournissaient, de 1977 à 1979, environ les deux tiers des importations soviétiques de céréales, ne contribuent plus que pour un tiers de celles-ci (51). L'U.R.S.S. se fournit en dehors des Etats-Unis, mais les exportateurs des autres pays se sont approvisionnés aux Etats-Unis. Ce mouvement de compensation a eu pour résultat que la part des Etats-Unis dans le commerce mondial de blé et de céréales brutes, qui était de 55 pour cent en 1979-1980, s'est élevée à 57 pour cent en 1980-1981 (52). Les agriculteurs américains n'ont dès lors pas eu de motif important, sauf dans les premières semaines de l'embargo, de se plaindre des sanctions.

On comprend, dans ces conditions, que le président Reagan ait mis en œuvre, en avril 1981, sa promesse électorale de mettre un terme à l'embargo, mais Reagan n'a pas adopté une attitude moins unilatérale, dans ses relations avec ses partenaires au sein du COCOM (Coordination Committee) chargé de limiter les exportations de biens stratégiques vers l'Union soviétique (52bis). De même que les Etats-Unis ont perdu leur place de fournisseur de loin le plus important de l'U.R.S.S. en céréales, de même les mesures prises à l'égard du gazoduc sibérien ont fait perdre à Caterpillar, non seulement un contrat d'une valeur estimée à 200 millions de dollars, mais aussi sa position dominante sur le marché mondial des poseurs de tubes en faveur de l'entreprise japonaise Komatsu. Kempton B. Jenkins, vice-

(49) John C. RONEY, *op. cit.*, t. II, p. 133.

(50) *Ibid.*, p. 135. Alors que, de 1978 à 1980, le cheptel croissait de quelque 1,7 p.c. chaque année, il était, en 1982, à peu près au même niveau qu'avant l'embargo.

(51) J. BROUGHIER, « Linkage Trade-Policy », in *Soviet Economy ...*, *op. cit.*, part II, p. 434.

(52) PAARLBERG, *op. cit.*, « Economic Impact of Agricultural Embargoes », p. 24. Cet auteur se demande si cette diversification des approvisionnements de l'U.R.S.S. n'est pas, en définitive, un bien, compte tenu des perturbations causées sur le marché des céréales par les besoins erratiques de l'Union soviétique. Au contraire, Ch. LEBEN, *op. cit.*, (n. 1), p. 73 et n. (220) semble considérer — ainsi que des auteurs qu'il cite — que l'interdépendance en matière de céréales U.S.A.-U.R.S.S. est un phénomène permanent. Le nouvel accord conclu le 28 juillet 1983 entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S., après avoir été longtemps différé en raison des événements d'Afghanistan et de Pologne, porte sur des ventes annuelles de 9 à 12 millions de tonnes de céréales durant cinq ans. Peu avant les élections de novembre 1984, le président Reagan a proposé de relever ce plafond de 10 millions de tonnes. *Le Monde*, 13 septembre 1984.

(52bis) Voy. William A. Roor, *op. cit.*, (n. 29), p. 62.

président, *A.R.M.C.O. et U.S.-U.S.S.R. Trade and Economic Council*, qui cite cet élément, en conclut que s'il y a des actions unilatérales qui sont possibles

« it is very important to recognize that in a cost-benefit analysis, both political and economic, unilateral actions taken in the trade field even where we have clear leadership in that given product line will establish the economic incentives for us to lose that leadership. Therefore in trade terms we cannot effectively unilaterally have any impact on the Soviet Union » (53).

Hufbauer et Schott adoptent apparemment une attitude plus nuancée dans leur « *short list* » of « *Do's and Don'ts* » lorsqu'ils écrivent :

« Don't exaggerate the role of international cooperation : it helps, but when sanctions are likely to succeed you don't need it, and when you do need it, you usually won't get it » (54).

Dans les commentaires qui précèdent, l'appréciation portée est quelque peu moins unilatéraliste. Les mérites de la coopération internationale sont reconnus par ces auteurs : « *it increases the moral suasion of the sanction ; it helps isolate the target country from the global community ; and it preempts foreign backlash, thus minimizing corrosive friction within the alliance* ». Ils concluent : « *Sanctions should be either deployed unilaterally — because the impact on one's allies is slight ; or they should be designed in cooperation with one's allies — in order to reduce backlash and evasion* » (55). Ce que les auteurs entendent condamner c'est la « coopération » forcée par la voie de la « *heavy hand of extraterritorial controls* » plutôt qu'une action véritablement multilatérale, si le besoin s'en fait sentir. Le thème de la coopération internationale est essentiel. On y reviendra ci-dessous.

On ne mentionnera que pour mémoire l'effet des sanctions sur les contrats en cours (56) et le problème de l'extraterritorialité de l'effet de ces mesures, qui relèvent plutôt du rapport du professeur van Hecke.

(53) *The Premises of East-West Commercial Relations*. A workshop sponsored by the Committee on Foreign Relations, United States Senate and Congressional Research Service. Library of Congress. Dec. 1982, U.S. Government Printing Office, Washington, 1983, pp. 61 et 67. Voy. aussi « Effect of U.S.S.R. Trade Sanctions on Caterpillar Tractor Co. » in « *Soviet Pipeline Sanctions : The European Perspective* », Hearing before the Joint Economic Committee. Congress of the U.S. 97th Congress, 2nd session, Sept., 22 1982, U.S. Government Printing Office, Washington, 1983, pp. 4 à 7.

(54) *Op. cit.*, p. 85.

(55) *Ibid.*, p. 84.

(56) Voy. à ce sujet *Agricultural Embargoes and the Sanctity of Contracts*. Hearings before the Subcommittee on international finance and monetary policy of the Committee on banking, housing and urban affairs. United States Senate, Ninety-seventh Congress. Second Session. Oversight on the foreign policy controls of the Export Administration Act, July 29, 1982. U.S. Government printing Office, Washington, 1982 et les dispositions — citées *infra* au texte — de la section 6, subsection b « *Criteria* », n° 5 du projet d'*Export Administration Act* adopté par le Sénat sur la nécessité de tenir compte des effets des contrôles à l'exportation sur les contrats existants, ainsi que la section 111 du projet de la Chambre, amendement la section 6 sub (m) en ce qui concerne l'effet des contrôles sur les contrats et licences existants, avec l'exception des cas de sanctions imposées comme suite à des actes d'agression, de terrorisme international, de violations flagrantes des droits de l'homme, d'explosions nucléaires (le tout « *imminent or actual* »).

Pour conclure cette section, on citera *in extenso* la subsection (b) de la section 6 du *Senate bill*, comportant les amendements 1983 de l'*Export Administration Act*, tel qu'il était transmis au début de mars 1984 par le Sénat à la Chambre des Représentants. L'ensemble des critères limitant les pouvoirs du Président dans l'adoption de contrôles à l'exportation constitue un bon résumé des problèmes posés par le recours à de telles mesures et la première codification législative des solutions à leur apporter, quelles que soient par ailleurs les critiques que l'on peut faire au mécanisme de contrôle mis en place par ces textes, en particulier pour les produits de haute technologie (57).

Foreign Policy Controls

Sec. 6.

« (b) CRITERIA. — The President may impose, expand, or extend export controls under this section only if he determines that

(1) such controls are likely to achieve the intended foreign policy purpose, in light of other factors, including the availability from other countries of the goods or technology proposed for such controls ;

(2) such controls are compatible with the foreign policy objectives of the United States, including the effort to counter international terrorism, and with overall United States policy toward the country which is the proposed target of the controls ;

(3) the reaction of other countries to the imposition or expansion of such export controls by the United States is not likely to render the controls ineffective in achieving the intended foreign policy purpose or counterproductive to United States foreign policy interests ;

(4) such controls will not have an extraterritorial effect on countries friendly to the United States adverse to overall United States foreign policy interests ;

(5) the cost of such controls to the export performance of the United States to the competitive position of the United States in the international economy, to the international reputation of the United States as a supplier of goods and technology and to individual United States companies and their employees and communities, taking into account the effects of the controls on existing contracts, does not exceed the benefit to United States foreign policy objectives ; and

(6) the United States has the ability to enforce the proposed controls effectively ».

On remarquera toutefois que les mesures de contrôle à l'importation, insérées dans la *subsection* (a) de la même *section* 6, peuvent être introduites par le président à la seule condition qu'il ait déterminé à l'avance — et fait rapport au Congrès à ce sujet — que lesdites mesures sont compatibles avec les obligations internationales des Etats-Unis, et en particulier avec le G.A.T.T.

(57) Voy. *Export Administration Act opposed*, *Business Law Brief*, March 1984, p. 7.

III. — UN SYSTÈME RATIONNEL DE SANCTIONS ÉCONOMIQUES

11. Dans leur analyse des conditions du succès des mesures de pression économiques, Hufbauer et Schott énoncent notamment trois propositions qu'ils formulent comme des adages commentés et illustrés de tableaux :

1. « Don't bite off more than you can chew »
2. « Big fish eat little fish »
3. « The weakest go to the wall ».

Les point 2 et 3 sont résumés sous une forme plus brutale dans les « commandements » figurant en conclusion : « *Don't pick on someone your own size* » et « *Do pick on the weak and helpless* ».

Ces auteurs notent, en effet, que les sanctions réussissent rarement à porter atteinte au potentiel militaire d'une puissance importante ou à entraîner des changements majeurs dans les politiques internes du pays-cible ; ils constatent aussi que, dans la grande majorité des cas examinés, le pays-cible est beaucoup plus petit que le pays qui adopte les sanctions et qu'enfin, les pays en détresse ou rencontrant des problèmes majeurs sont plus susceptibles de s'aligner sur les objectifs politiques du pays sanctionnateur (58).

C'est la conscience de cette réalité qui s'exprime, par exemple, chez les pays membres du S.E.L.A. et se reflète dans les décisions 112 et 113 adoptées par le Conseil latino-américain du S.E.L.A., lors de sa session du 23 au 25 août 1982, sous le coup de la crise des Malouines (59).

Si l'on n'a pas de raisons sérieuses de contester cette analyse, on ne peut qu'être sensible à la nécessité de l'adoption de mécanismes de garantie permettant d'éviter que des moyens de pression, en principe licites, soient constitutifs d'interventions interdites par le droit international (60).

Mais les relations entre États ne sont pas seules en cause. Les sanctions atteignent directement les opérateurs économiques dans un monde où l'internationalisation de la vie économique est en croissance continue. Les sanctions se traduisent en termes de réductions d'emploi, de perte de marchés, de perturbation des courants d'échange et, plus généralement, d'imprévisibilité à moyen ou à long terme et d'insécurité écartant la clientèle étrangère (61) et rendent problématique le développement des investisse-

(58) Voy. *op. cit.*, pp. 76 à 79 et 85.

(59) Voy. la décision 112 : imposición de medidas económicas de carácter coercitivo et la décision 113 : seguridad económica regional, in *Integración latinoamericana*, n° 83, septembre 1983, pp. 86-88.

(60) Sur cette distinction, voy. KEWENIG, *op. cit.*, pp. 9-10.

(61) Voy., en particulier, le « syndrome iranien », c'est-à-dire la perte de confiance de déposants étrangers à l'égard des banques américaines en raison de l'embargo décidé par Carter sur les avoirs iraniens détenus dans ces banques, leurs filiales et succursales aux États-Unis et à l'étranger, la perte de la qualité de « *reliable purveyor* » en cas d'adoption de mesures gouvernementales interférant dans les contrats en cours.

ments. Elles frappent les secteurs de l'économie que l'autorité désigne en fonction de l'efficacité attendue des mesures. Elles s'imposent à la suite de procédures dominées par le pouvoir discrétionnaire de l'Administration, dont la politique manque souvent de constance, voire d'uniformité entre les départements concernés, soufflant parfois le chaud et le froid (62), sans que des recours juridictionnels soient nécessairement disponibles. D'où, le sentiment de frustration des entreprises visées, qui se considèrent comme victimes de discriminations et seront tentées de faire pression, à leur tour, pour obtenir des compensations sur le dos de leurs concurrents étrangers.

Il y a lieu aussi de noter que les entreprises multinationales courent de plus en plus le risque de se voir imposer des obligations contradictoires, comme le remarque un rapport du comité de l'investissement international et des entreprises multinationales de l'O.C.D.E. (62 bis). Lors de sa session des 17 et 18 mai 1984, le Conseil de cette organisation a adopté une seconde décision révisée relative aux principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales. Le paragraphe 7 de cette décision dispose que

« Les pays Membres pourront demander que des consultations aient lieu au sein du Comité sur tout problème qui se poserait du fait que des entreprises multinationales sont soumises à des obligations contradictoires. Les pays Membres intéressés devraient être prêts à étudier sans délai et dans un esprit de compréhension les demandes formulées par des pays Membres en vue d'entamer des consultations au Comité ou par le moyen d'autres arrangements mutuellement acceptables, étant entendu qu'une notification faite dans les moindres délais faciliterait ces consultations. Les gouvernements concernés coopéreront de bonne foi en vue de résoudre ces problèmes, soit au sein du Comité, soit par le moyen d'autres arrangements mutuellement acceptables ».

Il faut voir dans cette décision un élément intéressant mais limité dans la bonne direction. Reste à voir si les pays Membres auront effectivement à cœur de recourir à ce mécanisme de consultation.

12. On voudrait, à ce stade, faire écho aux propositions contenues à la fin du rapport souvent cité du professeur Kewenig (63) pour renforcer l'efficacité des sanctions collectives et pour assortir l'adoption de telles mesures des garanties souhaitables, notamment en ce qui concerne les secteurs économiques concernés.

On ne mentionnera que, pour mémoire, les conditions de succès des mesures déjà répertoriées dans le présent rapport : rapidité de l'action, nécessité de contacts préalables avec les partenaires ou les autres producteurs, importance de l'analyse des données économiques relatives à la

(62) Voy. l'exemple de Dresser cité par Howard Lewis III, assistant vice-president, National Association of Manufacturers, Washington, in *The Premises of East-West Commercial Relations*, op. cit., p. 34.

(62bis) Voy. Investissement international et entreprises multinationales. Réexamen de 1984 de la déclaration et des décisions de 1976, O.C.D.E., Paris, 1984, p. 26.

(63) Op. cit., pp. 27-28.

situation du pays-cible et de sa dépendance spéciale à l'égard des produits visés.

Plus important est l'accent mis

1) sur la nécessité pour les Etats de disposer des instruments adéquats pour mettre en œuvre de façon rapide et efficace les sanctions décidées multilatéralement ;

2) sur la coordination et la surveillance au stade de la mise en œuvre, en ce compris la possibilité d'action d'office, ainsi que sur la création d'un mécanisme de péréquation des charges entre les Etats ;

3) sur la solution indispensable du problème des compétences entre Etats membres et la Communauté pour l'adoption des sanctions (64).

En ce qui concerne le premier point, on ne peut que constater l'absence, dans certains Etats membres de la Communauté, comme la Belgique, d'une législation permettant de prendre, sans recourir à des expédients, les mesures d'application des sanctions de tout genre, qui peuvent être décrétées au niveau de l'O.N.U. ou de la Communauté. Il est grand temps que soit adoptée une telle législation, comparable aux dispositions pertinentes de la *Aussenwirtschaftsgesetz* ou de la loi néerlandaise sur les sanctions économiques.

A propos de la seconde suggestion, il paraît aussi essentiel de développer les règles internationales d'encadrement des sanctions (65) et d'organiser des recours accessibles non seulement aux Etats mais aussi aux entreprises privées. Il se peut que le G.A.T.T. soit, à cet égard, une enceinte plus adéquate, parce que moins politisée, que l'O.N.U. (66).

Enfin, à l'égard du dernier point, qui concerne plus particulièrement la Communauté, il est incontestable que l'adoption de mesures de sanctions par l'Organisation elle-même a une signification propre. Cela est apparu clairement lors du conflit des Falklands lorsque la Communauté a entendu marquer à la fois sa solidarité avec l'un de ses Etats membres et la condamnation d'une agression. Compte tenu de la dérogation relative aux produits accompagnés de titres d'importation délivrés antérieurement, à l'exécution des contrats en cours, et aux marchandises en cours d'acheminement (67), personne ne pouvait se faire d'illusion sur les effets pratiques de la mesure. En revanche, rarement la portée symbolique de mesures de sanctions a été plus évidente.

(64) Voy., sur ce problème, les rapports de J. Verhoeven et de C. D. Ehlermann, ainsi que J.-V. LOUIS, *Revue d'intégration européenne*, 1983, pp. 212 et s.

(65) Voy. par ex., en ce qui concerne le G.A.T.T., les suggestions formulées par Michael ROM, « Export Controls in G.A.T.T. », *J.W.T.L.*, 1983, pp. 125 et s.

(66) Voy., à ce propos, les suggestions parallèles contenues dans J. H. JACKSON, J.-V. LOUIS et M. MATSUSHITA, *Implementing the Tokyo Round*, Mich. Univ. Press, 1984.

(67) Voy. l'article 2 du règlement n° 877/82 du Conseil du 16 avril 1982 suspendant l'importation de tout produit originaire d'Argentine, *J.O.C.E.*, n° L 102/1.

En décrétant l'embargo et en manifestant ainsi à la fois sa solidarité et sa réprobation, la Communauté affirmait son identité et ce simple fait était plus important que les modalités d'application concrètes de ces mesures. Elle avait aussi le mérite d'éviter, par l'adoption de mesures uniformes, des réactions en ordre dispersé de ses Etats membres. En cela, les sanctions communautaires sont un facteur de réduction de l'anarchie de la société internationale.

Le caractère multilatéral — au plan universel, si possible, mais aussi au plan régional, à défaut — des sanctions doit normalement être un gage de leur efficacité et de leur acceptabilité si leur encadrement juridique international fait l'objet d'un effort de réflexion, notamment en ce qui concerne la répartition équitable des charges découlant des sanctions et l'organisation des recours adéquats.

* * *

Les sanctions économiques apparaissent comme la contre-partie de l'intensification de l'internationalisation des relations économiques. Celle-ci rend inévitable le recours aux mesures de pression, compte tenu de la réticence des Etats à l'égard des modes de règlement pacifique des différends et de la déficience des mécanismes de sécurité collective, mais cette même internationalisation — dont les Etats ne dominent pas les instruments — constitue un frein à l'efficacité de mesures unilatérales. D'où la nécessité d'une coordination et d'un contrôle de ces mesures, tant par les organisations universelles que par les Communautés régionales, en vue d'en assurer l'efficacité et d'en limiter les effets perturbateurs.

Discussion des rapports de MM. van Hecke et Louis sous la présidence de M. del Marmol

M. DAVID se félicite de la dimension sociologique du rapport de M. Louis. Il se demande si l'étude de l'efficacité des mesures économiques sur les relations privées ne trouverait pas un complément utile dans celle des pressions que les personnes privées exercent à leur tour sur les Etats. Il n'est qu'à penser aux saisies pratiquées dans le cadre de contentieux sur les nationalisations.

S'agissant du pouvoir des organisations internationales de prendre des sanctions économiques, il se rallie au point de vue exprimé par M. Louis. On ne peut qu'approuver une coordination de l'action des Etats et, lorsque l'acte incriminé constitue une violation particulièrement grave du droit international, le droit de prendre des sanctions économiques doit être reconnu aux organisations régionales, à l'instar de l'*actio popularis*. M. LOUIS précise que la question se pose bien en termes de compétence. Ainsi les

Etats membres du Marché commun sont-ils devenus incompetents en matiere de politique commerciale, et le pouvoir de prendre des mesures appartient-il à l'organisation regionale sous les conditions posees par l'article 53 de la Charte des Nations Unies.

Le recours aux sanctions économiques ne devrait pas, selon M. LOUIS, se faire à la légère, de crainte d'en émousser l'efficacité. Les mesures ne devraient être prises qu'en cas de violation particulièrement grave du droit international et n'avoir qu'un caractère temporaire.

Pour M. CARREAU, il ne suffit pas de poser correctement le problème en termes de compétence. Encore faut-il prévoir que, comme c'est le cas aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni, dans le cadre de la théorie de l'*Act of State*, beaucoup de juges se refuseront à contrôler la compatibilité de la mesure avec le droit international. M. VAN HECKE pense toutefois qu'en ce cas ces mêmes juges arriveront au résultat attendu par le contrôle de la compatibilité avec l'ordre public du for !

Suite à une demande de précision de M. SALMON au sujet de la libération du débiteur en cas de violation du droit international, M. VAN HECKE souligne que la cause d'excuse n'existe que si la mesure incriminée entraîne une impossibilité de fait d'exécuter et constitue en outre une violation du droit international. Cette solution s'inspire du double souci de promouvoir la stabilité des relations contractuelles et d'éviter que le juge apparaisse comme l'exécutant d'une politique économique menée à l'étranger.

M. SALMON se demande toutefois si une solution alternative ne peut se concevoir ; il suffirait alors de la violation du droit international pour que le débiteur soit libéré. M. VAN HECKE admet qu'en ce cas le juge saisi écartera la mesure, ce qu'atteste le jugement néerlandais rendu dans le *Sensor case*.

Tout en se ralliant à la solution cumulative, M. CARREAU souligne la difficulté de son application aux dettes monétaires. A titre d'exemple, en droit français le débiteur monétaire n'est jamais considéré comme mis dans une impossibilité d'exécution. Il reste que ce débiteur sera placé dans une position particulièrement difficile. M. VAN HECKE adopte le même point de vue : l'adage *genera non pereunt* est d'application ici, quitte à opérer une conversion dans la monnaie du for, ce dont devra alors se contenter le créancier.

Passant à l'examen de l'effet extraterritorial de l'*Order* du Président Carter, M. BALLARINO précise qu'en Italie le choix entre les thèses développées respectivement par MM. Gianviti et Carreau dépend de la réponse donnée à une question préalable au sujet du statut des banques. A cet égard, on peut s'interroger sur le statut des succursales de banques étrangères opérant en Italie. Il est clair qu'en droit italien celles-ci ne peuvent faire ni plus ni moins que ce à quoi sont autorisées les banques italiennes

elles-mêmes en vertu de la loi italienne. Sans doute une convention internationale posant un statut uniforme des banques s'impose-t-elle.

Pour M. VAN HECKE, une observation similaire peut être faite pour les compagnies d'assurances. S'agissant de la situation des banques opérant en Italie, il lui semble que l'*Order* du Président Carter ne pouvait les affecter en raison des limites que l'ordre juridique italien assigne à l'applicabilité du droit étranger pour les besoins de la surveillance interne des institutions bancaires.

L'*Order* du Président Carter aurait-il pu viser tout dépôt exprimé en dollars des Etats-Unis, même auprès de banques non contrôlées par des intérêts américains? Alors que le rapport de M. van Hecke exige la double condition de la monnaie et du contrôle, M. VAN HOUTTE est d'avis que la première suffit. M. VAN HECKE souligne toutefois que le Président Carter a précisément refusé pareille extension de l'application de l'*Order*, discriminant ainsi les seules institutions contrôlées par des intérêts américains. M. CARREAU confirme le caractère volontaire de semblable limitation. Toute attitude opposée aurait suscité des problèmes délicats, notamment en matière de secret bancaire. M. LOUIS se demande toutefois si les auteurs de l'*Order* n'avaient pas l'espoir caché que les Européens étendent la mesure aux institutions contrôlées par des Européens.

In this context Mr. SEIDL-HOHENVELDERN reports that the O.E.C.D. Committee on Multinational Enterprises has taken up the issue of coercitive measures and their effect on private law relationships. The Committee recommends that States and enterprises should consult in order to maintain as much as possible existing contracts.

M. KUYPER soulève le problème du droit à la compensation des entreprises privées qui sont visées par la mesure étatique. Il signale qu'en droit néerlandais des actes licites de l'Etat peuvent donner lieu à compensation au nom du principe de l'égalité devant les charges publiques, solution impensable aux Etats-Unis où le droit à l'exportation est considéré comme un privilège.

M. LOUIS relève que la solution néerlandaise se retrouve aussi en droit français. L'on peut certes appliquer à ce problème les principes généraux des droits civil et administratif, sans exclure toutefois qu'un recours à la théorie des actes de gouvernement aboutisse à un refus d'indemnisation. Plus généralement, il faut craindre que le juge national ne soit mal placé pour avoir une vue suffisamment complète d'un contentieux dont l'ampleur dépasse nettement les frontières de son pays; une instance internationale serait plus adaptée aux dimensions internationales de l'entreprise d'aujourd'hui.

Revenant à la théorie de M. Carreau sur la nature de l'eurodollar, reprise dans le rapport de M. van Hecke, M. LOUIS exprime quelque réserve sur la qualification d'un dépôt en dollars comme un crédit sur

une banque établie aux Etats-Unis, alors que la question soulevée appelle simplement une réponse à un problème de compétence de droit international. Evoquant ensuite la théorie de la xénomonnaie, M. LOUIS estime peu réaliste de refuser le caractère d'une obligation monétaire à une dette libellée en monnaie étrangère.

M. NYONZIMA demande à M. van Hecke des précisions sur les liens entre l'article 7 de la Convention de Rome du 19 juin 1980 et l'article VIII de l'Accord de Bretton Woods, relatifs aux effets de lois de police étrangères. Pour le RAPPORTEUR, la différence essentielle tient dans le caractère facultatif du premier et impératif du second. De plus, l'article 7 semble particulièrement souple et sa portée est, partant, plus incertaine que celle de l'article VIII. Il est significatif que l'Allemagne fédérale et le Royaume-Uni ont demandé la possibilité d'introduire une réserve à l'article 7.