

Compte rendu de "The Economic Weapon. The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War"

Jérôme Sgard

▶ **To cite this version:**

Jérôme Sgard. Compte rendu de "The Economic Weapon. The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War". Critique Internationale, A paraître, 4 p. hal-04081535

HAL Id: hal-04081535

https://sciencespo.hal.science/hal-04081535

Submitted on 25 Apr 2023

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives| 4.0 International License

Nicholas Mulder

The Economic Weapon. The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War

New Heaven, Londres, Yale University Press, 2022. xiv-434 pages.

par Jérôme Sgard, à paraître dans *Critique Internationale*.

Les sanctions économiques ont mauvaise réputation : le sujet serait ennuyeux, technique et *in fine* de peu de portée, simplement parce qu'elles auraient peu d'effets. Le livre remarquable de Nicholas Mulder, centré sur l'entre-deux-guerres, n'infirme pas ce jugement sceptique, mais il re-problématise la question, ce qui la rend à nouveau intéressante, tant pour les spécialistes d'économie politique et d'histoire internationale que, plus généralement, pour les *social scientists*.

Le point de départ est la première guerre mondiale, en particulier le blocus allié des Puissances centrales et de l'Empire ottoman, qui a causé entre 650 000 à 900 000 morts, principalement dans les populations civiles. Lors des négociations de paix, à Versailles, il était largement admis que c'était là un facteur majeur dans l'issue de la guerre, si bien que les sanctions économiques ont été conçues d'emblée comme la pierre angulaire du nouvel ordre international. En l'absence de tout accord de sécurité militaire, c'était la garantie ultime dont on attendait qu'elle ait un effet dissuasif sur les éventuels fauteurs de troubles.

Il y a ici un ancrage politique et idéologique qui, pour Mulder, n'a plus jamais été rompu. Jusqu'à aujourd'hui, dit-il, les sanctions économiques sont restées attachées aux discours et aux projets successifs des *liberal internationalists* ; soit tous les défenseurs d'un ordre international organisé par des règles, armé d'un vrai pouvoir de contrainte et probablement dominé par les démocraties occidentales en général, et les Etats-Unis en particulier. *A contrario*, les néolibéraux, ou leurs prédécesseurs des années 1930, se sont toujours opposés aux sanctions, préférant que les marchés et les contrats privés restent à grande distance des Etats et de leurs conflits[1].

De fait, gérer un blocus n'était pas à la portée des Etats relativement légers et non interventionnistes du XIX° siècle. Il leur fallait disposer de beaucoup d'information très fine, donc de réseaux d'informateurs et de procédures solides de centralisation et d'intervention.

[1] Quinn Slobodan, 2018. *Globalists*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.

Comme dans bien d'autres domaines, la première guerre mondiale signale ici l'émergence des Etats régulateurs du XX° siècle. Plutôt que par l'Amirauté, elles seront d'ailleurs mises en œuvre par l'Allied Maritime Transport Committee, ce cœur de la gestion technocratique de l'effort de guerre où s'illustrèrent notamment John Maynard Keynes et Jean Monnet.

Ce faisant, cette nouvelle technologie politique mettait aussi en question de manière très incisive le droit international classique, hérité lui aussi du dix-neuvième siècle. Les sanctions ciblent par définition un pays que l'on va tenter de faire plier, donc de contraindre, ce qui les rattache à une logique de guerre. En même temps, il n'y a pas de déclaration de guerre et pas de combattants, d'ailleurs les principales victimes sont généralement des civils, ce qui n'est pas sans poser de sérieux problèmes éthiques. Etablir si les sanctions relèvent de la guerre ou de la paix, du combat ou de la simple police, sera un enjeu récurrent au cours de ces années, et jusqu'à aujourd'hui.

Autre difficulté, un blocus met en question le principe de la liberté des mers, solidement établi en Occident au moins depuis Grotius, au début du XVII° siècle. Tout particulièrement, il pose en termes nouveaux la question classique des Etats neutres. Pendant la première guerre mondiale, la Suisse et les Pays-Bas avaient été soumis de facto à un contrôle étroit de leur commerce extérieur, pour éviter que leurs importations n'arrivent in fine en Allemagne ou en Autriche. A défaut de garanties suffisantes, les bateaux pouvaient être arraisonnés en haute mer. Inversement, après la guerre, la coalition en acte sur laquelle devait reposer tout blocus s'est souvent heurtée au non-engagement ou à la neutralité des Etats-Unis. A plusieurs reprises, la Grande-Bretagne a refusé de prendre cette voie, qui auraient pu conduire la British Navy à arraisonner des navires américains, ou chargés de produits américains.

La faiblesse politique de la Société des Nations, après le retrait des Etats-Unis, a donc affecté directement l'efficacité de son arme économique. Dès lors, se posait à nouveau la question lancinante qui entache jusqu'à aujourd'hui le bilan de la SDN: le nouvel ordre international étaient-il à la hauteur des discours libéraux et internationalistes tenus à Versailles ? Ou bien s'agissait-il plus simplement de protéger l'ordre territorial issu de la guerre, y compris dans les empires coloniaux? Rappelons quand même, en passant, que l'importante délégation japonaise avait proposé en 1919 d'introduire dans le Traité de Paix une clause contre la discrimination raciale, laquelle fut rejetée par les Occidentaux…

Nicholas Mulder ne dément pas au total le jugement sceptique qui reste attaché jusqu'à aujourd'hui à l'expérience des sanctions, mais il propose, chapitre après chapitre, une analyse détaillée de ces premières expériences, dont il tire deux conclusions principales. D'une part,

dans les années 1920, la menace de sanctions a atteint ses objectifs dans une série de conflits limités : à Corfou et en Yougoslavie en 1921, ou lors d'un différend entre la Bulgarie et la Grèce en 1925. Mais ce n'est plus le cas dans les années 1930 face à la menace fasciste ou nazie. Une analyse détaillée de l'échec des sanctions contre l'Italie, après l'invasion de l'Éthiopie, en 1935, appuie la démonstration.

Et puis, seconde conclusion, les sanctions auraient poussé les pays menacés à adopter des politiques d'autarcie, afin de mieux se défendre contre un possible blocus ; de là ont suivi les politiques d'intégration régionale, qui ont débouché in fine sur des stratégies de conquêtes territoriales. Toute une série de déclarations et de *policy papers* est cité à l'appui, qui illustrent la vraie peur causée par les mesures de 1935, en Italie bien sûr, mais aussi en Allemagne et au Japon. Pris au pied de la lettre, l'argument est recevable et ces illustrations le renforcent. On peut juste s'interroger sur le poids spécifique de ce facteur dans le fractionnement des échanges internationaux, puis dans la marche vers la seconde guerre mondiale. Mulder suggère que les sanctions auraient pesé plus que la crise économique en tant que telle, mais on peut rester sceptique. Après tout, le tournant autarcique mis en œuvre par Herman Schacht en Allemagne date de la fin 1934.

Une autre réserve porte sur la symétrie défendue par Mulder entre le principe des sanctions économiques et celui de l'aide financière aux pays exposés à une agression indue. Il donne parfois l'impression que ces deux approches pourraient se substituer l'une à l'autre pour atteindre une même fin, alors qu'il s'agit plutôt de mesures supplémentaires, dont on attend à ce que les effets s'additionnent. Ainsi, pendant les deux guerres mondiales, les Etats-Unis ont financé leurs alliés et soumis leurs ennemis à des blocus sévères. On n'est donc pas dans une alternative du type *good cop/ bad cop* : on fait appel aux deux gendarmes.

Enfin le sujet c'est évidemment renouvelé, depuis l'entre-deux-guerres, par exemple avec la question de l'accès aux ressources stratégiques, comme le pétrole, le gaz ou les terres et les métaux rares. L'économie politique internationale dans laquelle s'inscrivent de telles rétorsions semble très différente du modèle de la coalition hégémonique et libérale, telle que l'analyse Mulder. Alors que celle-ci vise l'ensemble des approvisionnements internationaux du pays sanctionné, les ressources rares sont plutôt l'arme d'une petite coalition, ou d'un producteur solitaire, suffisamment fort pour imposer un coût disproportionné à la coalition des puissants. En français, on parlerait d'une dissuasion du faible au fort. Mais ce n'est pas tout : depuis le début de ce siècle, la suprématie du dollar et la digitalisation des flux financiers ont donné aux seuls Etats-Unis une troisième arme économique, d'usage relativement simple, et dont la

puissance dépasse sans doute celle des blocus commerciaux à l'ancienne. Déconnecter un pays des marchés de capitaux lui inflige des coûts majeurs et cibler des personnalités ou des institutions donne des moyens de pression inédits. Les conflits avec l'Iran et la Russie ont vu un déploiement à grande échelle de ces mesures qui ne s'inscrivent que partiellement dans la veille économie politique des sanctions, telle que l'analyse avec brio Nicholas Mulder.

Jérôme Sgard est Professeur d'Economie Politique à SciencesPo, il travaille sur les questions de dette souveraine et d'arbitrage commercial international, plus généralement sur l'histoire de la gouvernance des marchés internationaux.
A paraitre fin 2023: *The Debt Crisis of the 1980s', Law and Political Economy* (Elgar Publishers)
jerome.sgard@sciencespo.fr