

*P*erspectives **économiques**

Volume 2

Revue électronique de l'Agence d'information des Etats-Unis

Numéro 4

LE DROIT COMMERCIAL AMERICAIN ET LA POLITIQUE ETRANGERE

Sanctions

La position du département d'Etat américain

Contrôle des exportations

La position du département américain
du Commerce

Septembre 1997

*P*erspectives **économiques**

Volume 2

Revue électronique de l'Agence d'information des Etats-Unis

Numéro 4

LE DROIT COMMERCIAL AMERICAIN ET LA POLITIQUE ETRANGERE

Sanctions

La position du département d'Etat américain

Contrôle des exportations

La position du département américain
du Commerce

Septembre 1997

PERSPECTIVES ECONOMIQUES

Revue électronique de l'Agence d'information des Etats-Unis

SOMMAIRE

L'INCIDENCE DE LA POLITIQUE ETRANGERE SUR LA LEGISLATION DU COMMERCE EXTERIEUR DES ETATS-UNIS

Une vive controverse entoure le recours par les Etats-Unis aux mesures de contrôle des exportations et aux sanctions économiques, en particulier depuis le début des années quatre-vingt-dix, où le nombre des sanctions unilatérales a fortement augmenté. Le présent numéro de « Perspectives économiques » examine certaines de ces questions.

Des représentants du gouvernement Clinton soutiennent que, malgré leur incidence sur les entreprises américaines et les différends qu'ils suscitent de temps à autre avec les alliés des Etats-Unis, ces instruments permettent de s'attaquer à de grands problèmes internationaux tels que le terrorisme, le trafic illicite des stupéfiants, la prolifération des armements et l'instabilité régionale.

Le recours aux sanctions et aux mesures de contrôle des exportations aux Etats-Unis remonte au temps où le président Jefferson décréta un embargo contre la Grande-Bretagne et contre la France, voire même à la période qui précéda la guerre d'Indépendance.

Il est bien entendu que la politique étrangère n'a guère eu d'incidence sur la plupart des lois américaines relatives au commerce extérieur. Ces lois ont fait l'objet du numéro précédent de « Perspectives économiques », qui a paru en juin 1997.

□ DOSSIER

QUAND LA POLITIQUE ETRANGERE DICTE LES SANCTIONS ECONOMIQUES DES ETATS-UNIS 5

Entretien avec Stuart Eizenstat, sous-secrétaire d'Etat chargé des affaires économiques, commerciales et agricoles
L'arme des sanctions économiques présente de l'intérêt, même si ce n'est pas celle qu'il faut brandir en premier contre les Etats au comportement irresponsable. Le recours à ces sanctions unilatérales est dû au fait que les Etats-Unis ont assumé des responsabilités uniques au monde depuis la fin de la guerre froide.

LES MESURES DE CONTROLE DE L'EXPORTATION DE PRODUITS AMERICAINS A DOUBLE USAGE 10

Par William Reinsch, sous-secrétaire au Commerce chargé de l'administration des exportations
Les mesures de contrôle des exportations doivent continuer de jouer un rôle dans le commerce extérieur des Etats-Unis, alors que la communauté internationale est aux prises avec des problèmes persistants tels que la prolifération des armes de destruction massive, l'instabilité régionale et le terrorisme.

□ FAITS ET CHIFFRES

APERÇU DES LOIS SUR LES SANCTIONS LIEES A LA POLITIQUE ETRANGERE 14

APERÇU DES LOIS RELATIVES AU CONTROLE DES EXPORTATIONS 21

APERÇU DES ARRANGEMENTS VISANT A PREVENIR LA PROLIFERATION DES ARMEMENTS 24

CHRONOLOGIE DES MESURES COMMERCIALES LIEES A LA POLITIQUE ETRANGERE 26

□ SOURCES D'INFORMATION

CONTACTS ET SITES INTERNET 28

PERSPECTIVES ECONOMIQUES

Revue électronique de l'Agence d'information des Etats-Unis

Volume 2, numéro 4, septembre 1997

Les revues électroniques diffusées à intervalle de trois semaines par l'USIA dans le monde entier examinent les principales questions d'actualité intéressant la communauté internationale. Dans cinq numéros distincts – Perspectives économiques, Dossiers mondiaux, Démocratie et droits de l'homme, Les Objectifs de politique étrangère des Etats-Unis et La Société américaine – elles présentent des articles de fond, des analyses, des commentaires et des renseignements de base sur un thème donné. Les versions française et espagnole suivent d'une semaine la version anglaise. Les opinions qui y sont exprimées ne représentent pas nécessairement le point de vue du gouvernement des Etats-Unis. Le contenu de ces revues peut être librement reproduit en dehors des Etats Unis, sauf indication contraire.

Les numéros les plus récents ainsi que les archives sont disponibles sur le WWW de l'Internet à la page d'accueil des revues du Service d'information des Etats-Unis (USIS), à l'adresse suivante:

<http://www.usia.gov/journals/journals.htm>

Veuillez adresser toute correspondance soit à votre centre local de l'USIS, soit à la rédaction:

Editor, Economic Perspectives
Economic Security – I/TES
U.S. Information Agency
301 4th Street, S.W.
Washington, DC 20547
Etats-Unis d'Amérique

Adresse courrier électronique: ajecon@usia.gov

Directeur de la publication Judith Siegel
Directeur de la rédaction Jonathan Silverman
Rédacteur en chef Bruce Odessey
Rédacteur en chef adjoint Wayne Hall
Rédacteurs Kathleen Hug
..... Eileen Deegan
..... Martin Manning

Directeur artistique Joseph Hockersmith
Maquettiste Sylvia Scott
Traduction Services linguistiques de l'USIA
Conseil de rédaction Howard Cincotta
..... John Davis Hamill
..... Judith Siegel

Agence d'information des Etats-Unis
Bureau de l'information
Septembre 1997

□ QUAND LA POLITIQUE ETRANGERE DICTE LES SANCTIONS ECONOMIQUES DES ETATS-UNIS

Entretien avec M. Stuart Eizenstat, sous-secrétaire d'Etat chargé des affaires économiques, commerciales et agricoles

L'arme des sanctions économiques présente de l'intérêt même si ce n'est pas celle qu'il faut brandir en premier contre les Etats au comportement irresponsable, déclare M. Stuart Eizenstat, sous-secrétaire d'Etat chargé des affaires économiques, commerciales et agricoles.

Le recours accru aux sanctions découle de la fin de la guerre froide; les Etats-Unis en imposent à titre unilatéral parce qu'ils ont des responsabilités uniques au monde, indique le haut responsable. Dans la mesure du possible, ils préfèrent les mesures multilatérales, mais quand ils doivent en infliger sur une base unilatérale ils s'arrangent pour qu'elles portent un grand coup au pays visé tout en épargnant autant que faire se peut les sociétés américaines et les alliés des Etats-Unis.

Evoquant la loi Helms-Burton, qui s'applique aux sociétés étrangères ayant des relations d'affaires à Cuba, et une loi du Massachusetts, qui a trait à celles qui sont en relations commerciales avec la Birmanie, M. Eizenstat fait grief à l'Union européenne d'avoir saisi l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Il explique les objections du gouvernement Clinton portant sur diverses propositions de loi actuellement à l'étude au Congrès qui visent à retirer au président la liberté de manœuvre dont il dispose quand il s'agit de prendre des sanctions. En outre, il manifeste de l'intérêt pour les textes qui proposent de réformer la procédure suivie par le Congrès en matière de sanctions.

Propos recueillis par Bruce Odessey, journaliste de l'USIA

Question – Quelle politique générale le gouvernement Clinton suit-il lorsqu'il impose des sanctions économiques qui sont motivées par la politique étrangère?

M. Eizenstat – Les sanctions économiques constituent un outil important de politique étrangère, à mi-chemin entre la diplomatie et l'usage de la force. Les Etats-Unis y ont recours lorsque d'autres mesures se révèlent insuffisantes

et que leur application a de bonnes chances d'amener l'Etat récalcitrant à revenir à de meilleurs sentiments. Elles se justifient lorsque la diplomatie classique et d'autres tentatives de persuasion ont échoué, mais il ne faut pas y voir une mesure de premier choix. En règle générale, elles doivent viser les Etats « dévoyés » qui ne respectent pas le droit international.

Considérées en tant qu'instrument de politique étrangère, les sanctions ne relèvent pas d'un régime unique d'application. Si le gouvernement dispose de la marge de manœuvre voulue lorsqu'il les élabore, il s'arrange pour qu'elles touchent à son point le plus vulnérable le pays au comportement répréhensible et pour qu'elles ménagent en même temps les intérêts des Etats-Unis, dans la mesure du possible.

Les sanctions sont destinées à faire ressortir l'inconduite des Etats « dévoyés », à changer les comportements qui menacent l'intérêt national des Etats-Unis et la stabilité de la communauté internationale. On y a recours dans le domaine des droits de l'homme, du terrorisme, des stupéfiants, des armes de destruction massive... bref, à chaque fois qu'un Etat se comporte contrairement au droit international.

Lorsque nous décidons de prendre des sanctions, nous préférons celles qui recueillent le soutien et la participation d'autres Etats, et ce afin d'en maximiser l'efficacité. Les sanctions multilatérales sont plus susceptibles d'atteindre leur objectif parce qu'elles témoignent de l'unité de la communauté internationale, surtout si un maximum d'entreprises et d'intérêts commerciaux du monde entier s'y associent. De surcroît, elles atténuent le tort causé aux entreprises américaines dans la mesure où elles distribuent le fardeau entre les pays.

Cela dit, nous sommes prêts à recourir unilatéralement aux sanctions lorsque nous ne parvenons pas à mettre sur pied un régime multilatéral et que d'importants intérêts nationaux sont en jeu. Les sanctions de cette nature

doivent être conçues de manière à être compatibles avec nos obligations internationales et en tenant compte du facteur « rentabilité ». Le président doit pouvoir appliquer des sanctions unilatérales s'il le juge opportun, comme le lui permet le titre III de la loi Helms-Burton.

Nos amis et alliés doivent comprendre, car c'est important, qu'en ce qui nous concerne les échanges commerciaux n'ont pas lieu en vase clos. De même, la prospérité repose sur l'existence d'un monde stable et à l'abri du danger, au sein duquel les pays respectent des règles communes de conduite. Le fait d'entretenir des relations d'affaires normales avec des Etats « dévoyés » a souvent pour effet de conforter ceux-ci dans leur capacité de porter atteinte non seulement aux intérêts des Etats-Unis, mais aussi à ceux de leurs amis et de leurs alliés.

Les mesures que nous avons adoptées sont conçues de manière à maximiser la pression exercée sur les régimes dévoyés et à encourager les comportements respectueux des principes et des valeurs de base qui sous-tendent tout le système multilatéral.

Question – Qu'est-ce qui explique que les Etats-Unis aient intensifié leur recours aux sanctions depuis le début des années quatre-vingt-dix ?

M. Einzenstat – A mon avis, ce phénomène tient à l'évolution de la situation dans le monde. La fin de la guerre froide a entraîné dans son sillon toute une foule de problèmes complexes. En leur qualité de première puissance mondiale, les Etats-Unis ont l'obligation de donner l'exemple dans ces domaines, ce qui fait que nous nous trouvons souvent directement amenés à aborder la question des sanctions, notamment en ce qui concerne le trafic des stupéfiants, le non-respect des droits fondamentaux de la personne humaine, le terrorisme, la prolifération des armes nucléaires. Ces domaines ont toujours été importants, mais ils avaient tendance à être relégués au second plan parce que les préoccupations de la guerre froide les éclipsaient. Ce sont eux maintenant eux qui tiennent la vedette.

Or, ce sont souvent les Etats « dévoyés » qui se rendent le plus régulièrement coupables d'un comportement inacceptable. Les sanctions constituent donc une réponse logique à ces situations particulières encore que, je le répète, elles ne doivent pas être notre arme de premier choix, car nous devons épuiser les autres voies diplomatiques et politiques avant d'y recourir.

Question – Que dites-vous aux entreprises américaines et aux alliés des Etats-Unis qui sont hostiles aux sanctions unilatérales ainsi qu'à ceux qui arguent que les sanctions ne produisent généralement pas l'effet escompté ?

M. Eizenstat – Nous sommes conscients de l'opposition de nos alliés et de nos milieux d'affaires à certains types de sanctions. Nous nous efforçons toujours d'appliquer les sanctions de manière à maximiser la pression sur l'Etat visé tout en atténuant les tensions entre nos alliés et amis et en nuisant le moins possible à nos entreprises.

Nous comprenons, en particulier, que les entreprises américaines pâtissent des sanctions unilatérales. Par exemple, l'interdiction des exportations entraîne, outre la perte de débouchés, celle d'emplois, non seulement sur le plan des ventes initiales, mais aussi souvent pendant des années, puisque le service après-vente se trouve affecté, en particulier dans un marché compétitif ou naissant. En outre, les sanctions peuvent gravement compromettre les relations des Etats-Unis avec le pays visé et désavantager les entreprises dans les secteurs non touchés par les sanctions. Les pièces américaines peuvent ne plus faire partie des produits fabriqués, et les sociétés américaines peuvent être exclues de consortiums.

Les sanctions multilatérales sont celles qui ont le plus de chance de promouvoir nos intérêts. Cela dit, faute d'un embargo multilatéral total, la perte de débouchés aux Etats-Unis ou de l'accès à des capitaux américains peut causer un préjudice au pays visé. Une option logique consiste donc à refuser cet accès à un Etat au comportement inacceptable.

Prenons maintenant les cas où les sanctions multilatérales se sont généralement révélées efficaces. Il est vrai qu'il a fallu s'armer de patience, mais les sanctions multilatérales contre l'Afrique du Sud ont assurément contribué au démantèlement de l'apartheid. Elles ont assurément contribué aussi à amener la Serbie à la table de négociation à Dayton. Les sanctions limitent les dégâts que l'Irak et la Libye sont en mesure d'infliger aux pays épris de paix.

Sans aucun doute, les sanctions unilatérales ont plus de mal à donner la preuve de leur efficacité. Il n'empêche que, dans certains cas, il est important que les Etats-Unis insistent sur certaines valeurs qui leur sont chères, même si l'efficacité immédiate des sanctions se révèle modeste. Nous nous efforçons toujours de mettre dans la balance, d'une part les responsabilités qui nous incombent de

donner l'exemple, de faire connaître les valeurs des Etats-Unis, de protéger leurs intérêts et ceux du monde dans des domaines tels que le terrorisme, le trafic des stupéfiants et la prolifération des armes nucléaires, et, d'autre part, le coût qui s'ensuivra sur le plan de nos relations avec nos alliés et de nos intérêts économiques. C'est un équilibre délicat. Il n'est pas facile à réaliser.

Question – Que dit le gouvernement aux alliés qui se plaignent des dispositions à effet extraterritorial de la loi Helms-Burton et de la loi relative à l'Iran et à la Libye ?

M. Eizenstat – Avant tout, je tiens à préciser que la loi Helms-Burton vise exclusivement les sociétés étrangères qui profitent de l'usage de biens confisqués à des Américains. Même les partisans du moindre effort peuvent déterminer l'origine de ces biens, parce que le département d'Etat (ministère des affaires étrangères) a établi la liste des biens confisqués. Dès lors, je vois mal en quoi cette loi dépasse le simple cadre de la protection légitime du droit de propriété dont jouissent les ressortissants américains.

Les accords de l'Organisation mondiale du commerce n'abordent pas directement la question des sanctions. Nous sommes conscients des inquiétudes que suscitent les sanctions, et c'est pour cela que nous nous efforçons de maximiser la pression sur les Etats visés et de réduire au maximum les frictions avec nos alliés. Nous sommes convaincus que les mesures que nous avons prises sont conformes à nos obligations internationales. Nous sommes prêts à les défendre et nous sommes convaincus que l'Union européenne a tort de vouloir discuter au sein d'une organisation spécialisée dans le commerce des différends qui relèvent essentiellement de la politique.

La loi qui prévoit des sanctions contre l'Iran et la Libye n'a pas fait l'objet d'une plainte. Quant à la plainte qui a été portée contre la loi Helms-Burton, elle a été suspendue après l'accord conclu le 11 avril et par lequel les Etats-Unis et l'Union européenne s'engagent à tenter de formuler une discipline internationale qui pourrait, si elle est adoptée et respectée, entraîner la modification du titre IV de la loi Helms-Burton.

Question – Où en sont les Etats-Unis dans leurs négociations avec l'Union européenne ?

M. Eizenstat – Nous négocions très sérieusement avec l'Union européenne en vue de commencer à élaborer des disciplines internationales propres à dissuader les

investissements dans des entreprises expropriées dans un pays quelconque. En dépit des nombreux obstacles qui demeurent, je crois que nous avons commencé à faire des progrès. Les négociations se font de bonne foi de part et d'autre.

Par ailleurs, nous avons engagé un dialogue sincère avec le Congrès en vue de l'adoption d'un amendement qui donnerait au président le pouvoir d'accorder des dérogations au titre IV de la loi Helms-Burton si ces disciplines sont négociées et respectées. Nos travaux avec le Congrès s'effectuent dans la plus grande transparence, et nous tenons les chefs de file du Sénat et de la Chambre des représentants au courant de la progression de nos négociations.

C'est ainsi, nous semble-t-il, qu'il convient de régler ces questions – et non pas en demandant à un groupe de spécialistes du commerce de se prononcer sur des différends d'ordre essentiellement politique. Cela ne pourrait qu'affaiblir l'OMC ; celle-ci se verrait en effet exposée inutilement aux critiques, voire à la condamnation, du Congrès. L'OMC n'est pas l'enceinte qui convient pour résoudre les différends politiques ; elle est indiquée pour les litiges classiques d'ordre commercial. Par exemple, personne ne peut affirmer sérieusement que la loi qui prévoit des sanctions contre l'Iran et la Libye ou la loi Helms-Burton ont été adoptées à titre de mécanisme de protection commerciale. Non. Elles ont été votées pour promouvoir des objectifs de politique étrangère sans chercher à accorder des avantages aux entreprises américaines au détriment de sociétés étrangères.

Question – Que pensez-vous de la proposition de loi visant à abroger la disposition qui permet au président d'accorder pour une période de six mois une dérogation au titre III de la loi Helms-Burton ?

M. Eizenstat – Ce serait une très grave erreur, parce que nous avons pu utiliser la liberté d'action que nous laisse le titre III de cette loi pour mobiliser une coalition multilatérale d'intérêts – la plus forte depuis trente-sept ans que Fidel Castro est au pouvoir – qui s'emploie à promouvoir la démocratie et les droits de l'homme à Cuba.

L'adoption par l'Union européenne, en décembre, d'une position commune subordonnant la moindre amélioration des relations politiques et économiques à des changements spécifiques du comportement de Cuba en

matière de droits de l'homme et de démocratie, les mesures prises par nos amis d'Amérique latine lors du sommet ibéro-américain, les démarches des organisations non gouvernementales européennes et celles des milieux d'affaires européens, tout cela a été possible grâce à la liberté de manœuvre que reconnaît le titre III.

Que l'on élimine cette marge de manœuvre, et l'on compromettra gravement les progrès que nous avons faits; ce serait agir aussi de manière diamétralement opposée aux efforts qui sont consentis par le Congrès et par le gouvernement pour solliciter la coopération du plus grand nombre possible de pays désireux d'isoler Fidel Castro et d'encourager l'adoption de changements à Cuba en matière de droits de l'homme et de démocratie. Ce serait un coup très dur, une erreur très grave.

Question – Quelle est la position du gouvernement à l'égard des sanctions appliquées par l'administration d'un Etat fédéré ou de collectivités locales en général, ou en ce qui concerne en particulier la loi du Massachusetts qui prévoit des sanctions contre les sociétés qui ont des relations commerciales avec la Birmanie?

M. Eizenstat – En règle générale, il est préférable de laisser le président et le secrétaire d'Etat (ministre des affaires étrangères) définir la politique étrangère. Cela dit, nous comprenons les motifs, les considérations morales et les préoccupations relatives aux droits de l'homme, qui ont poussé le Massachusetts à agir comme il l'a fait, et comme l'ont fait du reste d'autres Etats dans d'autres circonstances.

Une fois encore, nous sommes déçus que l'Union européenne ait eu recours au mécanisme de consultation de l'OMC aux fins de règlement d'un différend, puisque nous recherchions de bonne foi à régler cette question. C'est un exemple de plus de recours à l'OMC qui est motivé par une mesure n'ayant manifestement rien à voir avec le protectionnisme.

C'est d'autant plus frappant que les Etats-Unis et l'Union européenne ont en commun le vif désir de voir la situation des droits de l'homme s'améliorer en Birmanie. Soit dit en passant, l'Union européenne a pris des mesures en ce sens, à un degré plus important, je crois, que beaucoup ne le pensent. Par exemple, elle a suspendu son aide économique à la Birmanie et elle refuse de participer aux réunions où ce pays est représenté.

Au vu de cette situation et de l'adoption à l'unanimité

d'une résolution du Parlement européen qui demande à la Commission européenne de s'abstenir de s'attaquer à la loi du Massachusetts dans le contexte de la procédure de règlement des différends de l'OMC, il y a vraiment de quoi s'étonner que l'Union européenne ait décidé d'agir comme elle l'a fait.

Puisque nous ne pouvons écarter l'éventualité d'une procédure juridique, je ne suis pas disposé à parler des effets présumés de cette loi, et il serait prématuré de discuter notre stratégie. Mais nous poursuivrons nos consultations avec les responsables compétents du Massachusetts et de l'Union européenne pour tenter de parvenir une solution qui soit mutuellement satisfaisante.

Question – Que pensez-vous de la loi, parrainée par M. Bill McCollum, qu'a adoptée la Chambre des représentants et qui retire au président le pouvoir de prendre des sanctions contre la Syrie et le Soudan, pays qui figurent pourtant sur la liste des Etats soutenant le terrorisme qu'a dressée le département d'Etat?

M. Eizenstat – Je me suis entretenu à ce sujet avec M. McCollum, qui a à cœur d'empêcher les pays inscrits sur la liste du département d'Etat de commettre des actes de terrorisme, et nous respectons les motifs qui le poussent à agir de la sorte. Cela dit, la portée de ce texte de loi et son incidence sur certains pays, dont la Syrie, nous inspirent des inquiétudes. Nous essayons d'engager la Syrie dans un processus de paix qui pourrait bien atténuer les actes de terrorisme dont s'inquiète M. McCollum, à juste titre d'ailleurs. Nous nous employons à trouver un terrain d'entente avec les parlementaires qui parrainent cette proposition de loi. Nous avons encore du travail à faire, mais M. McCollum m'a assuré qu'il était prêt à discuter avec nous des points qui nous tracassent.

Question – Quelles réflexions vous inspire la proposition de loi Specter Wolf qui prévoit l'application de sanctions unilatérales aux pays pratiquant la discrimination en matière de religion?

M. Eizenstat – Nous sommes en train de l'examiner. Comme vous vous en doutez, nous avons des idées bien arrêtées en ce qui concerne cette forme de discrimination. Le président et d'autres hauts responsables, à commencer par le secrétaire d'Etat, se sont prononcés en termes énergiques sur le sujet. Mais nous voulons être sûrs de choisir les mécanismes les plus efficaces qui soient pour protéger la liberté religieuse.

Question – Que pensez-vous des suggestions émises par un petit nombre de parlementaires pour réformer la procédure d'imposition des sanctions par le Congrès, notamment en ce qui concerne les critères à retenir pour estimer l'efficacité probable de ces mesures punitives et l'analyse de leur efficacité?

M. Eizenstat – Nous avons commencé à nous pencher sur la question et à tâter le terrain auprès des milieux d'affaires, entre autres. Ces suggestions reflètent les inquiétudes que leur suscite le recours croissant aux

sanctions. Dans les semaines et les mois à venir, nous examinerons cette proposition, encore en cours d'élaboration, et nous réfléchirons aux préoccupations des milieux d'affaires en veillant à ce que notre politique relative aux sanctions soit efficace et que nous disposions de la souplesse nécessaire pour appliquer les mesures de cette nature quand la situation l'exige pour des raisons de sécurité nationale, mais de façon à compromettre le moins possible nos intérêts commerciaux et nos relations avec nos alliés. Il est dans notre intérêt de trouver le juste milieu. □

□ LES MESURES DE CONTROLE DE L'EXPORTATION DE PRODUITS AMERICAINS A DOUBLE USAGE

William Reinsch, sous-secrétaire au Commerce chargé de l'administration des exportations

Les mesures de contrôle des exportations doivent continuer de jouer un rôle dans le commerce extérieur des Etats-Unis, alors que la communauté internationale est aux prises avec des problèmes persistants tels que la prolifération des armes de destruction massive, l'instabilité régionale et le terrorisme, affirme M. William Reinsch.

M. Reinsch explique aussi quand et comment les Etats-Unis ont recours aux mesures unilatérales de contrôle en matière d'exportation et de réexportation.

VUE D'ENSEMBLE

Pendant la période de la guerre froide, les Etats-Unis ont mis en place un système général de licences en vue de contrôler l'exportation de biens et de techniques susceptibles de renforcer les moyens militaires de certains pays étrangers. Remanié à de multiples reprises, ce système existe encore de nos jours, et quatre ministères sont habilités à délivrer des licences d'exportation. Le département d'Etat (ministère des affaires étrangères) octroie des licences pour l'exportation d'armes et de munitions. Le ministère des finances délivre des licences pour l'exportation de certains produits destinés à des pays qui sont soumis à un embargo unilatéral des Etats-Unis. Le ministère de l'énergie accorde des licences pour l'exportation de certains produits intéressant le secteur nucléaire. Enfin, le ministère du commerce délivre des licences pour l'exportation de marchandises et de techniques à double usage, c'est-à-dire qui ont des applications tant militaires que civiles.

Depuis la fin de la guerre froide, des bouleversements économiques et politiques ont eu lieu, en particulier dans les pays d'Europe orientale et dans les anciennes Républiques soviétiques, qui étaient les principaux Etats visés par les mesures de contrôle des exportations et qui participent maintenant avec les pays occidentaux à l'exercice de ce contrôle. L'accélération du rythme de la diffusion des techniques de pointe dans le monde est aussi quelque chose de nouveau. Grâce à l'Internet, aux ordinateurs de grande puissance et au modem, cette

diffusion est devenue encore plus facile. Nous, les Américains, serions ridicules si nous pensions que les mesures habituelles de contrôle des exportations peuvent empêcher cette diffusion. Nous sous-estimons la résistance à laquelle nous ferions face de la part d'autres Etats qui nous accuseraient de tenter d'entraver leur développement économique et leur entrée dans l'âge de l'information mondiale.

En fait, les Etats-Unis doivent mettre en pratique ce qu'ils ont souvent dit vouloir faire, à savoir appliquer les mesures de contrôle aux techniques sans lesquelles il est impossible de fabriquer une arme ou un missile et dont on peut contrôler l'exportation à cause de leurs propriétés particulières, du petit nombre de fabricants ou du nombre limité de solutions de remplacement.

Nous devons aussi faire face à la complexité croissante d'Etats « dévoyés » tels que la Corée du Nord, l'Iran, l'Irak et la Libye qui sont encore déterminés à acquérir des armes de destruction massive et qui déstabilisent encore les pays environnants en accordant leur soutien à des terroristes. Ils ne cherchent plus seulement à accroître leurs armes classiques et à disposer d'armes nucléaires, mais aussi à se doter d'armes chimiques et biologiques et de missiles porteurs de ces armes. Le caractère ordinaire de certaines de ces matières et de ces techniques, qui ont des applications civiles courantes, donne une plus grande ampleur à cette menace et rend plus difficile notre tâche en matière de contrôle des exportations.

Nous avons aussi appris de l'expérience acquise dans le cadre du COCOM (Comité de coordination des contrôles multilatéraux sur les exportations) que l'action multilatérale est indispensable à notre réussite même si en pratique elle demeure inégale. Pour faire face aux nouvelles menaces, il est nécessaire d'apporter des modifications au système américain de contrôle des exportations et au fonctionnement du service de l'administration des exportations du ministère du commerce. Le gouvernement Clinton s'efforce avec énergie de s'attaquer à ces questions.

Une des réalisations les plus importantes du gouvernement en matière de contrôle des exportations ces quatre dernières années est la ratification de la Convention sur les armes chimiques. Cette convention, qui interdit la mise au point, la production, l'acquisition, la possession, le transfert et l'emploi d'armes chimiques, est le document le plus exhaustif en matière de limitation des armements depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, et nous comptons œuvrer de concert avec les industriels intéressés en vue de sa mise en œuvre. Il incombe au service de l'administration des exportations d'obtenir des renseignements des sociétés intéressées et d'organiser des inspections des installations civiles.

L'arrangement de Wassenaar sur le contrôle de l'exportation des techniques à double usage et des armes classiques est aussi entré en vigueur. Contrairement au COCOM, cet arrangement ne prévoit pas la mise en place d'un organisme central doté de pouvoirs importants, ne comprend pas une liste des pays visés et compte un plus grand nombre de participants, ce qui rend difficile la prise de décisions. Néanmoins, l'inclusion dans cet arrangement des armes classiques constitue un grand progrès, et je suis certain que la discipline se renforcera au fur et à mesure que ses mécanismes et la nécessité de rapports périodiques seront mieux connus.

La négociation de la Convention sur les armes chimiques nous a appris qu'il est rare que les accords de limitation des armements soient complets dès le départ. L'adhésion et le respect universels de tels accords prennent des années de patience et de renforcement de la confiance. Cela vaut la peine d'en attendre les résultats, car le temps passé à les attendre n'est pas gaspillé. Même des travaux en cours peuvent donner des résultats.

Par ailleurs, nous avons apporté plusieurs modifications importantes à la procédure de délivrance des licences en ce qui concerne les ordinateurs, les logiciels, les semi-conducteurs, le matériel de fabrication des semi-conducteurs et les oscilloscopes, en vue d'aider les sociétés américaines à entrer en concurrence avec les sociétés étrangères. Nous avons également mieux défini les compétences respectives du département d'Etat et du ministère du commerce pour ce qui est de l'examen des demandes de licence.

LES DEMANDES DE LICENCE

C'est le département d'Etat qui délivre le plus grand nombre de licences d'exportation, mais c'est le ministère

du commerce qui contrôle le plus grand nombre de produits. La liste de contrôle du ministère du commerce comprend deux grandes catégories de produits : ceux dont les Etats-Unis contrôlent l'exportation dans le cadre de leurs obligations découlant d'un des régimes multilatéraux de contrôle (le Régime de contrôle des techniques de missile, le groupe d'Australie pour les armes chimiques et biologiques, le Groupe des fournisseurs nucléaires ou l'arrangement de Wassenaar) et ceux dont ils contrôlent l'exportation unilatéralement, notamment pour des raisons tenant au respect des droits de l'homme ou à la lutte contre le terrorisme.

Le pouvoir du ministère du commerce de réglementer les exportations découle d'un décret aux termes duquel le président charge ce ministère, en vertu de la loi sur les pouvoirs économiques extraordinaires, de veiller à l'application des dispositions de la loi de 1979 sur l'administration des exportations. Cette loi, qui établit le cadre juridique du contrôle de l'exportation des produits à double usage, a expiré en 1994. Depuis lors, il n'a pas été possible de la remettre en vigueur, malgré tous les efforts déployés. Ces difficultés tiennent aux incertitudes de la politique étrangère des Etats-Unis depuis la fin de la guerre froide, à l'apparition croissante de menaces d'ordre régional, à l'importance accrue de la non prolifération des armements et également à la concurrence entre pays sur le plan économique. Alors que le débat sur une nouvelle loi relative au contrôle des exportations se poursuit, le décret du président permet à l'Etat fédéral de continuer de réglementer l'exportation des produits à double usage en vue de garantir qu'elle est bien conforme aux objectifs de sécurité nationale et de politique étrangère du pays.

Le ministère du commerce inscrit un produit sur sa liste de contrôle pour veiller à ce que son exportation ne soit pas contraire aux objectifs de sécurité nationale, de politique étrangère et de non-prolifération des armements des Etats-Unis. A cet effet, tout exportateur d'un tel produit doit obtenir une licence de ce ministère avant de pouvoir l'expédier à l'étranger. Les demandes de licence sont examinées par un certain nombre de ministères et d'organismes publics, qui recommandent qu'elles soient approuvées ou rejetées. Le ministère de la défense, le département d'Etat, le ministère de l'énergie et l'Agence de limitation des armements et de désarmement sont les principaux organismes compétents. Les demandes de licence pour l'exportation de logiciels de cryptage sont aussi examinées par le ministère de la justice.

Dans le cas de nombreux produits destinés à certains

pays, les Etats-Unis ont décidé de ne pas exiger de licence. Il en est ainsi pour un grand nombre de produits exportés à des pays alliés tels que le Japon, l'Australie ou à des Etats membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. L'exportation de techniques qui ne sont pas de pointe à des pays qui ne sont pas des alliés des Etats-Unis, mais qui ont un comportement responsable, peut ne pas exiger la délivrance d'une licence dans certains cas. Le ministère du commerce se réserve le droit de supprimer ces exceptions le cas échéant, et une disposition particulière de la réglementation permet au ministère du commerce d'exiger une licence pour l'exportation de tout produit destiné à un projet susceptible d'accroître la prolifération des armements. En outre, des conditions très strictes en matière de délivrance de licences d'exportation s'appliquent à sept pays qui apportent, selon le secrétaire d'Etat (ministre des affaires étrangères), un soutien au terrorisme international, à savoir la Corée du Nord, Cuba, l'Iran, l'Irak, le Soudan et la Syrie. Ces conditions sont beaucoup plus strictes que celles prévues par les régimes multilatéraux de contrôle et ont une très grande portée.

Dans le cas de certains produits, tels que les ordinateurs de grande puissance, les Etats-Unis ont mis au point une série de seuils. Il est possible d'exporter les ordinateurs dont la puissance est inférieure à ces seuils sans avoir besoin d'une licence d'exportation. Ces seuils sont très élevés dans le cas des pays d'Europe occidentale et du Japon et extrêmement faibles dans le cas des sept pays qui apportent un soutien au terrorisme. Cette ligne d'action tente de trouver un équilibre entre les questions de sécurité et celles de performance et d'alléger la réglementation pour les exportateurs lorsque leurs clients ne présentent aucun risque. Nous estimons que la politique des Etats-Unis en matière d'exportation des ordinateurs de grande puissance continue de donner de très bons résultats, même si elle a fait récemment l'objet de critiques.

En général, les modalités de délivrance des licences du ministère du commerce sont conformes aux instructions d'un autre décret qui précise les délais et le mode de règlement des litiges relatifs aux licences d'exportation. Ce décret a créé une hiérarchie des voies de recours. Si le litige persiste au-delà du niveau ministériel, le président des Etats-Unis est celui qui décide en dernier ressort s'il convient d'accorder une licence. En fait, presque aucune demande de licence ne parvient au niveau ministériel en vue d'une décision, mais les ministères et les organismes publics soumettent des recommandations divergentes

pour un vingtième des demandes de licence que reçoit le ministère du commerce.

LES CRITÈRES D'ÉVALUATION

En décidant d'accepter une demande de licence ou de la rejeter, le ministère du commerce tient compte d'un certain nombre de facteurs. Pour les produits soumis à l'arrangement de Wassenaar, le ministère du commerce considère si leur exportation contribuerait beaucoup au renforcement des moyens militaires du pays importateur au détriment de la sécurité nationale des Etats-Unis. Pour les produits ayant un rapport avec les missiles, les armes nucléaires, chimiques et biologiques, il considère si leur exportation contribuerait de façon importante à la prolifération de ces armes de destruction massive.

Par ailleurs, les Etats-Unis appliquent unilatéralement à des produits qui ne sont pas soumis aux régimes multilatéraux des mesures de contrôle qui visent à garantir la stabilité régionale et à faciliter la lutte contre la criminalité et contre le terrorisme.

En décidant d'approuver ou d'interdire l'exportation de produits soumis à un contrôle au titre de la stabilité régionale, les Etats-Unis considèrent si leur exportation contribuerait au renforcement des capacités militaires d'un pays d'une manière qui modifierait ou qui déstabiliserait l'équilibre militaire régional contrairement à leur intérêt national.

Les décisions relatives à l'exportation de produits soumis à un contrôle au titre de la lutte contre la criminalité se fondent sur l'intérêt des Etats Unis en matière de promotion des droits de l'homme.

Le contrôle de l'exportation de produits au titre de la lutte contre le terrorisme est plus complexe. Dans de nombreux cas, un exportateur doit obtenir l'agrément du service du contrôle des avoirs étrangers qui relève du ministère des finances avant d'être autorisé à procéder à une transaction financière (telle que le paiement du produit exporté). L'Irak et la Libye sont soumis à un embargo de l'ONU, et l'Iran fait l'objet d'un embargo général décrété unilatéralement par les Etats-Unis. Les exportations américaines destinées à ces pays sont peu importantes, à l'exception de dons, à caractère humanitaire, de vivres, de médicaments et d'autres produits destinés à Cuba et à la Corée du Nord. Si ces sanctions ont des effets économiques divers, elles permettent aux Etats-Unis d'exprimer leur opposition

énergique au comportement des Etats qui apportent un soutien au terrorisme international.

Dans certains cas, et en particulier pour les produits soumis à un contrôle au titre de la lutte contre le terrorisme, les Etats-Unis imposent des conditions en matière de réexportation. C'est ainsi que l'exportateur d'un pays tiers doit obtenir l'agrément des Etats-Unis avant de revendre, à un des sept Etats qui apportent un soutien au terrorisme, un produit fabriqué aux Etats-Unis ou à l'étranger au moyen de procédés techniques ou de pièces d'origine américaine. Cette obligation s'applique aussi dans le cas d'un certain nombre de techniques de pointe ou de produits à caractère névralgique qui sont réexportés à un pays quelconque. Malgré les objections de leurs partenaires commerciaux relatives au caractère extraterritorial de ces mesures, les Etats-Unis estiment qu'elles constituent une partie essentielle de leur système de contrôle des exportations et qu'elles sont nécessaires à la réalisation de leurs objectifs en matière de sécurité nationale et de politique étrangère.

Le contrôle de l'exportation de matériel et de logiciel de cryptage est une question d'actualité. Jusqu'à 1997, les Etats-Unis considéraient le cryptage comme un instrument de guerre. L'usage commercial croissant du cryptage et l'expansion de l'Internet les ont amenés à reconnaître qu'il s'agissait d'une technique qui n'avait pas que des applications militaires. Le 30 décembre 1996, le ministère du commerce a pris un arrêté en vue d'appliquer la nouvelle politique des Etats-Unis en matière de cryptage. Cet arrêté transfère les produits commerciaux de cryptage de la liste des munitions du département d'Etat à la liste de contrôle du ministère du commerce, libéralise la réglementation applicable aux logiciels dotés d'un code récupérable et prévoit une période de transition de deux ans au cours de laquelle l'exportation de logiciels de cryptage de 56 bits DES ou

de puissance équivalente non dotés d'un code récupérable peut être autorisée si les industriels intéressés s'engagent à mettre au point et à commercialiser des logiciels dotés d'un code récupérable et à soutenir une infrastructure de gestion des codes pour le commerce électronique. Le contrôle de l'exportation de matériel et de logiciel de cryptage continue d'être l'un des grands sujets de débat en matière de politique de contrôle des exportations et de faire l'objet de nombreuses propositions de loi.

LES MESURES À VENIR

Les Etats-Unis œuvrent de concert avec les anciennes Républiques soviétiques et avec les pays en voie d'industrialisation en vue de l'élaboration des lois et règlements nécessaires à un contrôle efficace. Ces efforts contribuent à intégrer ces pays dans l'ordre économique mondial.

De surcroît, les Etats-Unis ne cessent d'adapter leurs mesures de contrôle des exportations à l'évolution de la situation internationale en matière de sécurité et collaborent étroitement avec les autres pays qui appliquent les régimes multilatéraux pour veiller au respect de pratiques communes qui contribuent à la stabilité et à la paix sans entraver les échanges commerciaux légitimes. Les mesures de contrôle sont modifiées au fur et à mesure que nous réévaluons leur utilité sur les plans de la non prolifération des armements et de la sécurité nationale. Les travaux effectués dans le cadre des régimes multilatéraux et l'élaboration de nouvelles lois joueront un rôle important à cet égard. Toutefois, l'élément constant dans ce domaine est le point de vue commun des Etats-Unis et de leurs partenaires selon lequel les mesures de contrôle des exportations sont dans l'intérêt national et international et qu'elles continueront de faire partie intégrante de l'action des Etats responsables. □

FAITS ET CHIFFRES

□ APERÇU DES LOIS SUR LES SANCTIONS LIEES À LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Nous donnons ci-après une liste de quelques lois actuellement en vigueur qui habilite le gouvernement des États-Unis à appliquer des sanctions économiques pour des raisons ayant trait à la politique étrangère. Ces lois sont présentées dans un ordre chronologique inverse, et la date indiquée entre parenthèses est la date de leur promulgation. Cette liste ne comprend pas les lois qui prévoient l'application de sanctions en cas de dumping ou de subventions à l'exportation ainsi qu'en cas de violation de mesures de protection de l'environnement

LA LOI DE FINANCES POUR 1997 PORTANT SUR LES OPÉRATIONS À L'ÉTRANGER, LE FINANCEMENT DES EXPORTATIONS ET DES PROGRAMMES ANNEXES (30 septembre 1996)

L'article 570 de la loi interdit tout nouvel investissement en Birmanie tant que la situation en matière de droits de l'homme ne s'y améliorera pas et exige que les représentants des États-Unis aux institutions financières internationales votent contre l'octroi de prêts à ce pays.

L'article 533 interdit d'accorder une aide à tout pays qui n'applique pas les sanctions de l'ONU à l'Irak et à la Serbie-Monténégro. Il habilite aussi le président à interdire les importations de biens en provenance de pays qui n'ont pas adopté de restrictions commerciales à l'encontre de l'Irak et de la Serbie-Monténégro.

L'article 553 fixe des conditions pour l'octroi de l'aide à l'Organisation de libération de la Palestine.

L'article 507 interdit l'octroi d'une aide directe aux sept pays qui figurent sur la liste des sept États soutenant le terrorisme qu'a dressée le département d'État, à savoir Cuba, la Corée du Nord, l'Iran, l'Irak, la Libye, le Soudan et la Syrie.

L'article 523 interdit, sauf dans certains cas, l'octroi d'une aide indirecte à la Chine, à Cuba, à la Corée du Nord, à l'Iran, à l'Irak, à la Libye et à la Syrie.

L'article 567 limite, sauf dans certains cas, l'octroi d'une aide militaire au Guatemala.

L'article 569 limite, sauf dans certains cas, l'octroi d'une aide à Haïti.

L'article 579 exige que les représentants des États-Unis aux institutions financières internationales s'opposent à l'octroi de tout concours financier aux pays où l'ablation rituelle du clitoris est courante et où les pouvoirs publics ne font aucun effort pour inciter la population à renoncer à cette pratique.

LA LOI SUR LES SANCTIONS CONTRE L'IRAN ET LA LIBYE (5 août 1996)

En vertu de cette loi, le président doit appliquer des sanctions à toute société étrangère qui investit quarante millions de dollars en Iran ou en Libye au titre de l'exploitation des ressources pétrolières (en août 1997, ce montant a été ramené à vingt millions de dollars dans le cas de l'Iran). Il doit également appliquer des sanctions à toute société étrangère qui exporte en Libye des biens tels que des avions et du matériel de raffinage du pétrole contrairement aux résolutions de l'ONU. Ces sanctions interdisent à toute société étrangère en cause d'obtenir des crédits de la Banque d'import-export des États-Unis, une licence d'exportation aux États-Unis dans certains cas ou des prêts d'institutions financières américaines, ainsi que de soumissionner des marchés publics aux États-Unis.

M. Alfonse D'Amato (sénateur républicain), qui est à l'origine de cette loi, et d'autres parlementaires ont critiqué la décision du gouvernement Clinton de ne pas s'opposer à la construction en Iran d'un oléoduc qui doit transporter le pétrole du Turkménistan jusqu'en Turquie.

En outre, M. D'Amato a demandé au département d'État de prendre des sanctions contre la société canadienne « Bow Valley Energy Limited » qui a signé, en août, un contrat avec l'Iran, en vue de l'exploitation du gisement

pétrolier de Balal. Le département d'Etat ne s'est pas encore prononcé à ce sujet.

LA LOI CONTRE LE TERRORISME (24 avril 1996)

Cette loi interdit à tout ressortissant américain d'apporter un soutien à des groupements de terroristes et d'effectuer des transactions financières avec les sept Etats qui figurent sur la liste des pays soutenant le terrorisme qu'a dressée le département d'Etat, à savoir la Corée du Nord, Cuba, l'Iran, l'Irak, la Libye, le Soudan et la Syrie.

Etant donné que cinq de ces pays sont déjà soumis à un embargo général de la part des Etats-Unis, la loi de 1996 ne s'applique réellement qu'au Soudan et à la Syrie, et seul ce dernier pays avait des échanges commerciaux avec les Etats-Unis. L'arrêté d'application de cette loi adopté par le ministère des finances en août 1996 interdit uniquement les transactions financières avec la Syrie et le Soudan qui sont susceptibles d'encourager les activités terroristes aux Etats-Unis. Considérant que les mesures prises par le gouvernement Clinton étaient trop limitées et contraires à l'intention des rédacteurs de la loi de 1996, la Chambre des représentants a adopté en juillet 1997 une proposition de loi visant à supprimer le pouvoir discrétionnaire du gouvernement pour ce qui est de l'interdiction des transactions avec ces deux pays. Une disposition de la proposition de loi de finances portant sur les affaires étrangères que le Sénat a adoptée habilite le président à ne pas appliquer les sanctions prévues par la loi pour des raisons tenant à la sécurité nationale. Les divergences entre ces deux textes de loi devront être aplanies lors de la réunion d'une commission paritaire mixte composée de représentants et de sénateurs.

La loi interdit également d'accorder une aide à tout pays qui fournit une assistance ou du matériel militaire meurtrier à un pays figurant sur la liste du département d'Etat, exige que les représentants des Etats-Unis aux institutions financières internationales s'opposent à l'octroi de tout concours financier à ces pays et prohibe l'exportation de munitions à tout pays qui, selon le président, ne coopère pas dans la lutte contre le terrorisme.

LA LOI SUR LA LIBERTÉ ET LA SOLIDARITÉ DÉMOCRATIQUE À CUBA (LOI HELMS-BURTON) (12 mars 1996)

Le titre Ier codifie l'embargo commercial général que les Etats-Unis appliquent à Cuba depuis 1960 en vertu de la

loi sur l'aide à l'étranger, de la loi sur le commerce avec l'ennemi et d'autres lois. Il exige aussi que les représentants des Etats-Unis aux institutions financières internationales s'opposent à l'adhésion de Cuba à ces institutions et limite la contribution des Etats-Unis à toute institution qui approuve l'octroi d'une aide à Cuba malgré les objections des Etats-Unis. Il refuse toute aide à toute ancienne République soviétique qui commerce avec le gouvernement cubain en dehors du libre jeu des forces du marché. Il déduit de l'aide des Etats-Unis à la Russie l'équivalent du montant des crédits affectés par ce dernier pays à son centre de renseignement situé à Cuba (Lourdes). Il déduit de l'aide à tout pays l'équivalent du montant que ce pays fournit à Cuba au titre de son centre nucléaire de Juragua.

Le titre III donne aux ressortissants américains le droit de poursuivre en justice aux Etats-Unis, devant un tribunal fédéral, toute société étrangère qui investit à Cuba dans des biens dont le gouvernement cubain les a dépouillés ou qui en tire profit. Il autorise l'octroi de dommages et intérêts représentant au maximum trois fois la valeur des biens expropriés. Le président Clinton a suspendu l'application de cette disposition de la loi à trois reprises (en juillet 1996, en janvier 1997 et en juillet 1997) pour une période de six mois chaque fois. On s'attend qu'une nouvelle proposition de loi visant à abroger ce pouvoir du président reçoive le soutien de nombreux membres de la Chambre des représentants.

L'Union européenne qui avait intenté une action contre les Etats-Unis à ce sujet devant l'Organisation mondiale du commerce l'a retirée en avril, car elle tente de négocier avec Washington, d'ici au 15 octobre, un accord sur l'expropriation des biens. Le gouvernement Clinton s'est engagé à persuader le Congrès de modifier la loi conformément aux vœux de l'Union européenne si cet accord était conclu. Les négociations se poursuivent actuellement.

Le titre IV exige que le département d'Etat refuse de délivrer un visa à tout étranger, ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants, qui profite des biens expropriés à Cuba faisant l'objet d'une revendication par un ressortissant américain. Jusqu'ici, le département d'Etat a interdit à ce titre l'entrée aux Etats-Unis à des cadres supérieurs de la société minière canadienne « Sherritt International » et de la société mexicaine de télécommunications « Grupos Domos ».

En juillet, le groupe italien de télécommunications Stet a

conclu un accord avec la société américaine ITT aux termes duquel il accepte de l'indemniser pour les travaux qu'il effectue sur le réseau téléphonique cubain, qui appartenait à cette société avant son expropriation par Fidel Castro. Il s'ensuit que le titre IV de la loi n'est plus applicable au groupe italien.

LA LOI DE FINANCES POUR 1996 PORTANT SUR LA DÉFENSE NATIONALE (10 février 1996)

Cette loi interdit au ministère de la défense d'accorder une aide aux Etats qui figurent sur la liste des pays apportant un soutien au terrorisme qu'a dressée le département d'Etat.

LA LOI DE FINANCES POUR 1994 ET 1995 PORTANT SUR LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (30 avril 1994)

Cette loi interdit à l'Etat fédéral de vendre des biens et des services liés à la défense à tout pays qui est connu pour exiger le respect du boycottage secondaire d'Israël décrété par la Ligue arabe. Le président a appliqué cette sanction à l'Iran, à l'Irak, à la Libye, au Soudan, à la Syrie et au Yémen. Il a accordé une dérogation à l'Algérie, à l'Arabie saoudite, au Bahreïn, au Bangladesh, aux Emirats arabes unis, au Koweït, au Liban, à Oman et au Qatar.

MODIFICATION DE L'AMENDEMENT HICKENLOOPER (30 avril 1994)

Cet amendement interdit d'accorder une aide à tout pays qui a exproprié des biens d'un ressortissant américain sans indemnisation et exige que les représentants des Etats-Unis aux institutions financières internationales s'opposent à l'octroi de tout concours financier à ce pays.

LA LOI SUR LA PRÉVENTION DE LA PROLIFÉRATION DES ARMES NUCLÉAIRES (30 avril 1994)

Les articles 821 et 824 prévoient l'adoption de sanctions contre toute personne qui a aidé un Etat non doté d'armes nucléaires à acquérir des matières ou des dispositifs nucléaires. Ces sanctions interdisent aux personnes en cause de soumissionner des marchés publics de l'Etat fédéral ou de procéder à des transactions portant sur des obligations ou des bons de l'Etat fédéral.

L'article 825 interdit à la Banque d'import-export des Etats-Unis d'accorder des crédits à tout pays qui aide un

Etat non doté d'armes nucléaires à acquérir des dispositifs ou des matières nucléaires.

L'article 530 interdit au gouvernement d'accorder une aide à des Etats non dotés d'armes nucléaires qui ne se conforment pas aux accords de l'Agence internationale de l'énergie atomique ou aux accords bilatéraux relatifs à la coopération dans le domaine nucléaire.

Par ailleurs, cette loi modifie la loi sur le contrôle des exportations d'armes à plusieurs égards. Elle interdit au gouvernement des Etats-Unis de vendre des munitions et des services liés à la défense à tout Etat qui ne se conforme pas aux accords sur la non-prolifération des armes nucléaires. Elle interdit au gouvernement d'accorder une aide à tout pays qui reçoit ou qui livre à un autre pays des matières nucléaires enrichies ou des techniques sans observer les garanties requises ou qui tente d'importer illégalement des Etats-Unis quoi que ce soit qui puisse servir à la fabrication des armes nucléaires. La loi prévoit aussi un certain nombre de sanctions en cas de transfert de dispositifs, d'éléments ou de procédés liés au nucléaire effectué par un pays quelconque au profit d'un Etat non doté d'armes nucléaires.

LA LOI SUR LA NON-PROLIFÉRATION DES ARMES EN IRAN ET EN IRAK (23 octobre 1992)

Cette loi applique à l'Iran les mêmes interdictions en matière de licence d'exportation que la loi de 1990 applique à l'Irak. Elle prévoit aussi des sanctions contre tout Etat étranger qui transfère des procédés techniques ou des biens susceptibles d'aider l'Iran ou l'Irak à acquérir des armes classiques perfectionnées ou des armes chimiques, biologiques ou nucléaires. Ces sanctions comprennent la suspension de l'aide à l'étranger, l'interdiction de participer à des marchés publics de l'Etat fédéral, l'interdiction d'obtenir une licence d'exportation, l'opposition par les Etats-Unis à tout concours financier offert par les institutions financières internationales et la suspension des transferts et des ventes dans le domaine de la défense.

LA LOI SUR LA DÉMOCRATIE À CUBA (23 octobre 1992)

Cette loi reprend ou modifie des textes de loi antérieurs en vertu desquels les Etats-Unis imposent un embargo commercial total à Cuba, notamment la loi de 1961 sur l'aide à l'étranger, la loi sur le commerce avec l'ennemi, la loi sur les pouvoirs économiques extraordinaires et la loi

de 1979 sur l'administration des exportations.

L'article 1704 b habilite le président à appliquer des sanctions aux pays étrangers qui donnent ou vendent à Cuba des produits à des conditions avantageuses, qui subventionnent des exportations à ce pays ou qui accordent un traitement préférentiel aux importations en provenance de Cuba. Ces pays ne peuvent prétendre à une aide des Etats-Unis, à la vente de munitions américaines faisant l'objet d'un contrôle et à une réduction par le gouvernement des Etats-Unis de leur dette extérieure.

L'article 1706 étend l'embargo commercial appliqué à Cuba aux filiales étrangères de sociétés américaines. Il limite aussi les privilèges portuaires aux Etats-Unis des navires qui transportent des marchandises cubaines ou qui font escale dans des ports cubains à des fins commerciales.

L'article 1705 autorise, avec quelques exceptions, les dons de vivres à des organisations non gouvernementales cubaines, l'exportation de médicaments, de fournitures et de matériel médicaux, la fourniture de services et d'installations de télécommunications, la livraison directe du courrier entre les Etats-Unis et Cuba et l'aide visant à encourager dans ce pays le changement non violent à des fins démocratiques.

LA LOI SUR LE CONTRÔLE DES ARMES CHIMIQUES ET BIOLOGIQUES (4 décembre 1991)

Les articles 306 et 307 exigent que les Etats-Unis prennent des sanctions contre un pays qui a utilisé des armes chimiques ou biologiques contrairement au droit international ou à l'encontre de ses propres ressortissants. Ces sanctions, que le président peut décider de ne pas appliquer, comprennent la cessation de l'aide à l'étranger et de l'aide financière d'ordre militaire, l'interdiction de certaines exportations américaines soumises à un contrôle et le refus par la Banque d'import export de tout crédit.

Cette loi modifie aussi la loi sur le contrôle des exportations d'armes et la loi sur l'administration des exportations. Ces modifications imposent l'adoption de sanctions contre des étrangers qui exportent des procédés techniques ou des biens qui permettent à un pays soutenant le terrorisme d'acquérir des armes chimiques ou biologiques. Les sanctions interdisent à ces étrangers de soumissionner des marchés publics de l'Etat fédéral et d'exporter des biens aux Etats-Unis.

LA LOI SUR LES SANCTIONS CONTRE L'IRAK (5 novembre 1990)

Outre l'embargo commercial général que les Etats-Unis ont décidé d'appliquer à l'Irak en août 1990 après que ce pays eut envahi le Koweït, le Congrès a voté une loi interdisant l'aide des Etats-Unis à l'Irak et l'octroi de crédits à ce pays par la Banque d'import-export. Cette loi exige également que les représentants des Etats-Unis aux institutions financières internationales s'opposent à l'octroi par ces institutions de tout concours financier à l'Irak.

Par ailleurs, elle impose des restrictions à l'exportation par les Etats Unis de superordinateurs aux pays qui apportent une aide à l'Irak dans le domaine de la défense.

Le président peut décider de ne pas appliquer ces sanctions si l'Irak se dote de nouveaux dirigeants.

LA LOI DE FINANCES POUR 1990-1991 PORTANT SUR LA DÉFENSE NATIONALE (5 novembre 1990)

Cette loi prévoit des sanctions à l'encontre des étrangers qui exportent des biens ou des procédés techniques soumis au contrôle du Régime multilatéral des techniques de missile à un pays qui n'est pas signataire de ce régime si cette vente lui permet de fabriquer des missiles. Cette sanction s'applique même si le produit exporté n'est pas d'origine américaine ou qu'il n'est pas fabriqué au moyen de procédés techniques d'origine américaine.

En vertu d'une disposition dénommée l'amendement Helms qui vise la Chine, toute sanction imposée à un étranger dans un pays qui n'a pas adopté l'économie de marché doit aussi s'appliquer au gouvernement de ce pays. Ces sanctions comprennent l'interdiction de l'exportation de munitions et la participation à des marchés publics américains. Le président Clinton a appliqué de telles sanctions à la Chine et au Pakistan en août 1993. Il les a levées en novembre 1994 en ce qui concerne la Chine. Les sanctions appliquées au Pakistan sont arrivées à expiration au bout de deux ans.

LA LOI DE FINANCES POUR 1990-1991 PORTANT SUR LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (16 février 1990)

Cette loi interdit au gouvernement des Etats-Unis d'accorder certains avantages à la Chine, notamment des

crédits de l'OPIC (organisme public de promotion des investissements privés à l'étranger), une aide de l'Etat fédéral, la vente de certains satellites et l'octroi de licences d'exportation pour un certain nombre de munitions, de matériel de lutte contre la criminalité, ainsi que de matières, de techniques et de matériel dans le domaine nucléaire.

LA LOI SUR LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DES STUPÉFIANTS (27 octobre 1986) ET LA LOI SUR L'AIDE À L'ÉTRANGER (4 septembre 1961)

En vertu des articles 481 et 490 de la loi sur l'aide à l'étranger, aucun pays producteur de stupéfiants ou servant de transit au trafic des stupéfiants que le président n'a pas certifié comme coopérant dans la lutte des Etats-Unis contre ce trafic ne peut recevoir une aide de l'Etat fédéral, ni de crédits de la Banque d'import-export ou de l'OPIC.

L'article 802 de la loi sur la lutte contre le trafic des stupéfiants exige que le président applique d'autres sanctions aux pays « non certifiés », notamment qu'il les prive des taux de douane préférentiels du Système généralisé de préférences et qu'il limite les liaisons aériennes entre les Etats-Unis et ces pays.

L'article 803 interdit au président d'allouer un contingent d'importation de sucre à tout pays dont le gouvernement est impliqué dans le trafic illicite des stupéfiants ou ne coopère pas avec les Etats-Unis dans leur lutte contre ce trafic.

LA LOI DE FINANCES POUR 1987 PORTANT SUR LA DÉFENSE (18 octobre 1986)

Cette loi interdit au ministère de la défense de passer des marchés publics d'une valeur minimum de cent mille dollars avec des entreprises publiques ou semi-publiques d'un Etat qui figure sur la liste des pays soutenant le terrorisme qu'a dressée le département d'Etat.

LA LOI SUR LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTERNATIONALE ET DE DÉVELOPPEMENT (8 août 1985)

La section 505 habilite le président à restreindre ou à interdire l'importation de biens et services provenant d'Etats figurant sur la liste des pays soutenant le terrorisme qu'a dressée le département d'Etat, ainsi qu'à interdire l'exportation de biens et de techniques à la Libye.

LA LOI SUR L'ADMINISTRATION DES EXPORTATIONS (29 septembre 1979)

L'article 11 A prévoit l'application de sanctions aux étrangers qui violent certaines mesures multilatérales de contrôle des exportations. Parmi ces sanctions figurent l'interdiction d'exporter aux Etats-Unis et de participer à des marchés publics de l'Etat fédéral. En 1988, le gouvernement a appliqué de telles sanctions à la société japonaise « Toshiba Machine » et à la société norvégienne « Kongsberg Trading ».

LA LOI SUR LES POUVOIRS ÉCONOMIQUES EXTRAORDINAIRES (28 octobre 1977)

En vertu de cette loi, le président est habilité à prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour faire face à « une menace exceptionnelle et extraordinaire » provenant en partie ou en totalité de l'étranger et pesant sur la sécurité nationale, la politique étrangère ou l'économie des Etats Unis.

Après avoir déclaré l'état d'urgence, le président peut restreindre ou interdire toute transaction économique avec l'étranger : importations, exportations et virement de fonds.

Dans le cadre de cette loi, le service du contrôle des avoirs étrangers (OFAC) du ministère des finances administre les sanctions qui sont appliquées à l'Iran, à la Libye, à l'Irak, à la Serbie-Monténégro et à l'Angola.

Les sanctions adoptées en 1979 et en 1995 interdisent la plupart des transactions avec l'Iran, y compris le financement de l'importation de biens et de services iraniens. Elles interdisent l'exportation de produits américains à l'Iran ainsi que la réexportation à ce pays de certains produits et techniques d'origine américaine provenant d'autres pays. Elles interdisent aux ressortissants américains ou à la filiale étrangère d'une société américaine d'investir en Iran. Enfin, elles bloquent les avoirs du gouvernement et de la banque centrale de l'Iran qui se trouvent aux Etats Unis.

En ce qui concerne la Libye, les sanctions adoptées en 1986 bloquent les avoirs aux Etats-Unis du gouvernement libyen et des personnes agissant en son nom. Elles interdisent toutes les exportations américaines en Libye et les importations américaines en provenance de ce pays. Elles autorisent cependant la réexportation en Libye de produits d'origine américaine qui ont subi une

transformation considérable dans un pays tiers, à l'exception de ceux destinés au secteur pétrolier libyen.

Pour ce qui est de l'Irak, les sanctions prises en 1990, en application d'une résolution de l'ONU, bloquent les avoirs financiers du gouvernement irakien aux Etats-Unis. Elles interdisent l'exportation de la plupart des produits américains et la réexportation de produits et de techniques américains en Irak, l'importation de produits irakiens aux Etats-Unis et les transactions financières avec le gouvernement irakien. Des sanctions unilatérales des Etats-Unis interdisent aussi l'exportation de services américains en Irak et bloquent tous les biens du gouvernement irakien aux Etats-Unis.

L'arrêté pris par l'OFAC en décembre 1996, en application d'une autre résolution de l'ONU, autorise les sociétés américaines à demander une licence en vue d'acheter du pétrole à l'Irak; les recettes tirées de ces achats sont destinées à permettre à l'Irak d'acheter des vivres et des médicaments à l'intention de la population.

Des arrêtés pris en 1992 et en 1994 bloquent les avoirs des gouvernements de la Serbie et du Monténégro aux Etats-Unis ainsi que ceux des territoires de la Bosnie-Herzégovine qui sont sous le contrôle des Serbes de Bosnie.

Un arrêté de septembre 1993 interdit la vente ou la livraison d'armes, de matériel militaire, de pétrole ou de produits pétroliers à l'Angola, sauf à certains points précis d'entrée. Elle interdit également de telles ventes à l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA).

Toujours en vertu de cette loi, un arrêté de janvier 1995 interdit toute transaction avec des personnes figurant sur la liste du département d'Etat pour avoir commis des actes de violence en vue d'entraver le processus de paix au Proche-Orient ou comme étant fortement susceptibles de commettre de tels actes.

LA LOI SUR LE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS D'ARMES (22 octobre 1968)

L'article 40 interdit l'exportation de munitions à des Etats qui figurent sur la liste des pays soutenant le terrorisme qu'a dressée le département d'Etat.

L'article 38 limite l'exportation de munitions pour des raisons tenant à la politique étrangère, notamment en vue

d'éviter l'intensification d'un conflit ou par suite de violations des droits de l'homme. A l'heure actuelle, le département d'Etat refuse d'accorder des licences d'exportation pour des munitions destinées à l'Afghanistan, à l'Angola, à l'Arménie, à l'Azerbaïdjan, à la Biélorussie, à la Birmanie, à la Chine, à Haïti, au Libéria, à la République démocratique du Congo, au Rwanda, à la Serbie Monténégro, à la Somalie, au Tadjikistan et au Viêt-Nam.

LA LOI SUR LA PARTICIPATION À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

(20 décembre 1945)

L'article 287 c habilite le président à prendre des sanctions économiques, mais uniquement celles décrétées par le Conseil de sécurité de l'ONU.

LA LOI RELATIVE À LA BANQUE D'IMPORT-EXPORT (31 juillet 1945)

Cette loi interdit à la Banque d'import-export d'octroyer des crédits à des Etats « marxistes-léninistes » (depuis 1980, les présidents successifs ont accordé à la Chine une dérogation en se fondant sur l'intérêt national) et à des pays qui violent les garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique ou des accords bilatéraux relatifs à l'énergie nucléaire.

LA LOI SMOOT-HAWLEY (17 juin 1930)

Cette loi interdit l'importation aux Etats-Unis de produits minés, récoltés ou fabriqués par des prisonniers ou par des travailleurs soumis à des travaux forcés, à l'exception de produits qui seraient autrement impossibles d'obtenir pour satisfaire la demande aux Etats-Unis. A l'heure actuelle, le ministère des finances applique cette loi à certains produits en provenance de la Chine et du Mexique.

LA LOI SUR LE COMMERCE AVEC L'ENNEMI

(16 octobre 1917)

L'article 5 interdit le commerce avec tout ennemi ou avec tout allié d'un ennemi pendant une guerre. De 1933 à 1977, cette loi a également servi à contrôler les transactions financières tant aux Etats-Unis qu'avec l'étranger en temps de paix comme en temps de guerre. Lorsque le Congrès a voté en 1977 la loi sur les pouvoirs économiques extraordinaires, il a limité quelque peu le pouvoir du président de contrôler les transactions

économiques en cas d'urgence en temps de paix. En outre, il a modifié la loi sur le commerce avec l'ennemi, en maintenant le pouvoir du président de contrôler les transactions et les avoirs des étrangers aux Etats-Unis en temps de guerre. Enfin, il a maintenu les embargos commerciaux et les contrôles sur les avoirs étrangers qui étaient alors en vigueur, notamment dans le cas de la Corée du Nord.

Bien que les Etats-Unis et la Corée du Nord aient conclu, en octobre 1994, un accord en vue de réduire les obstacles au commerce et aux investissements, ce qui a eu pour effet de limiter l'embargo appliqué en 1950 à toutes les transactions avec la Corée du Nord, la plupart des échanges commerciaux entre les deux pays sont encore limités. Le ministère des finances interdit en général l'importation aux Etats-Unis de produits nord-coréens, mais accorde des licences d'importation limitées pour la magnésite et la magnésie en provenance de ce pays. Dans le cas de l'exportation de produits américains en Corée du Nord, il est nécessaire d'obtenir une licence du ministère du commerce, sauf pour des articles tels que des livres, des périodiques, des films et des disques compacts. Par ailleurs, il est interdit d'acheter ou de vendre quoi que ce soit à des ressortissants nord-coréens qui font du commerce n'importe où dans le monde.

Questions d'actualité

La persécution religieuse: une nouvelle proposition de loi prévoit l'application par les Etats-Unis de sanctions économiques unilatérales à des Etats qui persécutent des groupes religieux, notamment en jetant en prison leurs membres, en les déplaçant de force ou en prenant d'autres mesures de répression. La Chambre des représentants et le Sénat n'ont pas encore entamé l'examen de cette proposition de loi. La commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants avait inscrit cette question à son ordre du jour du 11 septembre, mais elle a ensuite reporté son étude sans préciser de date.

Les sanctions décrétées par un Etat fédéré ou par des collectivités locales: en juillet, l'Union européenne a

déposé devant l'Organisation mondiale du commerce une plainte portant sur une loi de l'Etat du Massachusetts qui prévoit l'application de sanctions à des sociétés étrangères ayant des relations commerciales avec la Birmanie. Selon l'Union européenne, cette loi est contraire aux règles de l'OMC relatives à la passation des marchés publics. Le gouvernement Clinton défend la position du Massachusetts pendant la période initiale de soixante jours où des consultations doivent avoir lieu. Si l'Union européenne est insatisfaite du résultat de ces consultations, elle pourra demander l'établissement d'un groupe spécial chargé de régler ce différend, ce qui pourrait aboutir à l'adoption par les Douze de mesures de rétorsion contre les Etats-Unis. La décision du groupe spécial est susceptible de faire jurisprudence pour ce qui est des droits et de la souveraineté des Etats fédérés ou des provinces dans le cadre d'accords commerciaux multilatéraux.

Par ailleurs, selon un article du « Journal of Commerce », une coalition de six cents grandes sociétés américaines (« USA Engage ») prévoit d'intenter devant les tribunaux fédéraux une action portant sur les sanctions appliquées par des Etats fédérés ou par des collectivités locales. Elle estime que ces sanctions empiètent sur les pouvoirs que la Constitution confère à l'Etat fédéral en matière de politique étrangère.

Nouvelles conditions d'adoption des sanctions: selon la presse, MM. Richard Lugar (sénateur républicain) et Lee Hamilton (représentant démocrate) ont élaboré une proposition de loi qui fixe des conditions pour l'adoption par le Congrès de nouvelles lois portant sur des sanctions unilatérales. Ces deux parlementaires n'ont encore rien dit au sujet de cette proposition de loi. Toutefois, M. Hamilton a indiqué que l'on devrait comparer la probabilité des résultats obtenus grâce aux sanctions aux conséquences qu'elles ont sur les entreprises américaines et sur l'emploi. □

Sources: Conseil des exportations auprès de la présidence, ministère des finances, commission des finances de la Chambre des représentants et Association nationale des industriels.

❑ APERÇU DES LOIS RELATIVES AU CONTROLE DES EXPORTATIONS

Les Etats-Unis appliquent depuis 1940 diverses lois en vue de contrôler les exportations dans certains domaines. Les premières lois visaient à éviter la pénurie de produits essentiels pendant la Seconde Guerre mondiale. Du temps de la guerre froide, il s'agissait surtout d'empêcher le transfert aux pays du bloc soviétique et à la Chine de techniques de pointe. Puis, un nouvel objectif a fait son apparition, à savoir faire changer le comportement de certains pays étrangers.

LA LOI SUR L'ADMINISTRATION DES EXPORTATIONS (29 septembre 1979)

La loi sur l'administration des exportations habilite le président des Etats-Unis à limiter les exportations de biens et de techniques américains destinées à un pays étranger lorsque la sécurité nationale, la politique étrangère ou une pénurie l'exigent.

Le ministère du commerce est chargé de la réglementation d'application de cette loi, bien que celle-ci ait expiré en août 1994. En effet, le président Clinton a décidé de maintenir en vigueur ces contrôles en vertu des pouvoirs que lui confère la loi sur les pouvoirs économiques extraordinaires. Bien que le recours à ces pouvoirs extraordinaires ait été attaqué en justice de temps à autre, ces actions ont toujours été déboutées.

Le service de l'administration des exportations du ministère du commerce régleme les exportations de techniques de pointe et de produits qui ont des applications tant civiles que militaires.

Ces sept dernières années, le Congrès a tenté à cinq reprises de modifier profondément la loi sur l'administration des exportations, mais en vain à cause de la difficulté de concilier les objectifs de défense nationale et les intérêts des milieux d'affaires. Il doit de nouveau s'attaquer à cette question prochainement. En effet, une sous-commission de la Chambre des représentants l'a inscrite à son ordre du jour pour le mois d'octobre.

Etant donné que les contrôles des exportations ont été

décidés du temps de la guerre froide, ils se distinguent entre ceux appliqués au titre de la sécurité nationale et ceux appliqués pour des raisons tenant à la politique étrangère.

L'objectif des contrôles appliqués au titre de la sécurité nationale était de maintenir l'avantage qualitatif des Etats-Unis en matière d'armements par rapport à l'ancien bloc soviétique et à la Chine. Les pays qui sont encore soumis à ces contrôles sont les anciennes Républiques soviétiques, l'Albanie, la Bulgarie, la Chine, la Corée du Nord, Cuba, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Mongolie, la Roumanie et le Viêt-Nam.

L'objectif des contrôles appliqués au titre de la politique étrangère était d'inciter d'autres pays à changer leur comportement. La plupart de ces contrôles visent à empêcher la prolifération des armes de destruction massive et à réduire l'appui apporté au terroristes.

Il y a deux ans, le président Clinton a soumis un projet de loi qui supprimait la distinction entre la sécurité nationale et la politique étrangère pour adopter à la place la distinction entre les contrôles multilatéraux et les contrôles unilatéraux.

En 1990, le président Bush avait promulgué un décret qui étendait la portée des contrôles des exportations, en vue de s'opposer à la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques ainsi que des missiles. Ce décret exige que tout exportateur qui sait que son produit servira à la prolifération d'armes de destruction massive demande une licence au ministère du commerce avant toute expédition, que ce produit fasse ou non l'objet d'autres contrôles.

Le ministère du commerce régleme aussi l'exportation de produits dont l'offre sur le marché intérieur est insuffisante. Il en est ainsi pour l'exportation de pétrole brut transporté au moyen de l'oléoduc qui traverse l'Alaska ainsi que du pétrole brut et du bois de cèdre rouge en provenance du domaine de l'Etat fédéral ou des Etats fédérés.

LA LOI SUR LES POUVOIRS ÉCONOMIQUES EXTRAORDINAIRES (28 octobre 1977)

Cette loi donne au président le pouvoir de réglementer en temps de paix toute une variété de transactions financières et commerciales avec des pays étrangers, mais seulement après avoir déclaré l'état d'urgence.

Les présidents Reagan, Bush et Clinton ont déclaré l'état d'urgence pour maintenir en vigueur les contrôles prévus par la loi sur l'administration des exportations lorsqu'elle est arrivée à expiration en 1983, en 1984 et ces dernières années, à l'exception de quelques mois en 1994.

Plusieurs questions tombant sous le coup de la loi sur les pouvoirs économiques extraordinaires sont devenues d'actualité.

- Logiciel de cryptage: deux commissions de la Chambre des représentants, la commission judiciaire et la commission des affaires étrangères, ont approuvé, malgré l'opposition du gouvernement Clinton, une proposition de loi visant à rendre libre l'exportation de logiciels de cryptage. Deux autres commissions de la Chambre des représentants, la commission de la sécurité nationale et la commission du renseignement, qui sont en partie compétentes en la matière, ont approuvé des amendements à cette proposition de loi qui modifient complètement l'intention de ses rédacteurs. Ces amendements comprennent des dispositions qui accroissent en fait les contrôles sur le cryptage tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation. Une cinquième commission, la commission du commerce, doit prendre une décision à ce sujet avant le 26 septembre. Passé ce délai, la commission du règlement de la Chambre des représentants s'emploiera à rédiger une nouvelle proposition de loi en tenant compte des diverses moutures proposées, en vue d'un examen en séance plénière. Il est peu probable que cet examen ait lieu au cours de la présente session parlementaire.

La commission sénatoriale du commerce a approuvé une proposition de loi différente qui a la faveur du gouvernement Clinton. Ce texte de loi allège quelque peu les mesures de contrôle à l'exportation, mais exige l'adoption par la branche d'activité en cause du système mis au point par le gouvernement qui donne aux organismes de répression et de renseignement le moyen de décrypter les messages codés. Ni la Chambre des représentants ni le Sénat n'ont encore examiné en séance plénière une proposition de loi à cet effet.

Pour sa part, un juge fédéral de San Francisco a décidé que les mesures de contrôle de l'exportation de logiciels de cryptage étaient anticonstitutionnelles. Il a jugé que la décision de l'Etat fédéral d'interdire à un professeur d'informatique de l'université de l'Illinois de diffuser une version de son logiciel de cryptage sur l'Internet portait atteinte à la liberté d'expression qui est garantie par le premier amendement à la Constitution des Etats-Unis. Un autre tribunal fédéral, celui de Washington, avait confirmé en 1996 la constitutionnalité de cette réglementation. Le ministère de la justice a indiqué que les mesures de contrôle continueraient de s'appliquer tant que l'affaire ne serait pas réglée.

Superordinateurs: bien que la Chambre des représentants ait adopté par 332 voix contre 88 une proposition de loi visant à appliquer de nouveau un contrôle plus strict sur la vente des superordinateurs à cinquante pays, dont la Chine et la Russie, le Sénat a rejeté à une forte majorité une proposition de loi semblable. L'aplanissement des divergences entre les deux chambres dans ce domaine pourrait avoir lieu lors de la réunion de la commission paritaire mixte qui portera sur le budget du ministère de la défense. Le président Clinton doit approuver ou rejeter ce budget avant le 1er octobre.

Prolifération des armements: le ministère du commerce a dressé et diffusé la liste des instituts de recherche militaire situés en Chine, en Inde, en Israël, au Pakistan et en Russie qui font peser une menace en matière de prolifération des armements et qui sont soumis à des mesures strictes de contrôle des exportations des Etats-Unis. L'Inde s'est élevée contre la publication de cette liste. Le ministère du commerce a indiqué qu'il comptait ajouter de nouveaux noms à cette liste.

LA LOI SUR LE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS D'ARMES (22 octobre 1968)

La vente commerciale directe de produits, de pièces détachées, de techniques et de services d'origine américaine intéressant la défense est soumise à la réglementation du trafic international d'armes mise en œuvre par le département d'Etat dans le cadre de l'application de la loi sur le contrôle des exportations d'armes. La liste des biens et services exigeant l'octroi d'une licence d'exportation de la part du service des contrôles commerciaux liés à la défense du département d'Etat figure dans la liste des munitions américaines de la réglementation du trafic international d'armes. L'administration de la sécurité des techniques de défense

du ministère de la défense examine aussi un grand nombre de ces demandes.

Il est nécessaire d'obtenir une licence d'exportation pour pouvoir exporter dans n'importe quel pays (à l'exception du Canada pour un nombre limité de produits) un article figurant sur la liste des munitions. A l'heure actuelle, le département d'Etat refuse d'accorder une licence pour les biens et services de défense destinés à l'Afghanistan, à l'Arménie, à l'Azerbaïdjan, à la Biélorussie, à la Corée du Nord, à Cuba, à l'Iran, à l'Irak, à la Libye, à la Serbie-Monténégro, à la Syrie, au Tadjikistan et au Viêt-Nam. Il refuse également d'accorder une licence dans le cas des pays qui font actuellement l'objet d'un embargo sur les livraisons d'armes américaines et qui sont la Birmanie, la Chine, la République démocratique du Congo, Haïti, le Liberia, le Rwanda, la Somalie et le Soudan.

LA LOI SUR L'ÉNERGIE ATOMIQUE

(1^{er} août 1946)

La Commission de contrôle du secteur nucléaire est habilitée à accorder des licences tant pour l'importation que pour l'exportation d'installations et de matières nucléaires, en vertu de la loi sur l'énergie atomique qui a été modifiée en 1978, par la loi sur la non-prolifération

des armes nucléaires, et en 1992, par la loi sur la politique énergétique. Elle est aussi habilitée à accorder des licences d'exportation d'éléments nucléaires et d'autres matières ou articles qui sont jugés avoir de l'importance pour les explosions nucléaires.

Cette commission délivre chaque année une centaine de licences d'exportation ou d'avenants à une licence. Il n'est pas nécessaire d'obtenir une licence pour exporter du matériel destiné à des réacteurs situés au Canada, en Corée du Sud, en Europe occidentale, au Japon ou à Taïwan.

D'autres organismes publics ont aussi une certaine compétence en vertu de cette loi. Le ministère du commerce contrôle les articles à double usage (civil et militaire) dans le domaine nucléaire. Le ministère de l'énergie contrôle les transferts de techniques nucléaires. Le département d'Etat et le ministère de l'énergie négocient des accords en vue de favoriser la coopération dans le domaine nucléaire. □

Sources : ministère du commerce, département d'Etat, Commission du contrôle du secteur nucléaire, commission des finances de la Chambre des représentants et « Practising Law Institute ».

❑ APERÇU DES ARRANGEMENTS VISANT À PREVENIR LA PROLIFÉRATION DES ARMEMENTS

Les Etats-Unis participent à un certain nombre de groupes d'Etats qui coopèrent en vue d'empêcher la prolifération d'armes classiques, de missiles et d'armes de destruction massive, qu'elles soient nucléaires, chimiques ou biologiques, en adoptant une politique commune de contrôle des exportations dans ce domaine. Aucun de ces groupes n'a conclu de traité. Parmi eux figurent les quatre groupes suivants.

L'ARRANGEMENT DE WASSENAAR

En juillet 1996, au bout de deux ans de négociations, trente-trois pays ont adopté des directives dans le cadre de l'arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations d'armes classiques ainsi que des produits et des techniques à double usage.

Les membres de cet arrangement s'efforcent d'uniformiser leur réglementation en matière d'exportation des armes classiques ainsi que des produits et des techniques qui ont des applications tant militaires que civiles.

Leur objectif est d'empêcher la livraison d'armes perfectionnées et de techniques de pointe à des Etats mis au ban de la communauté internationale, tels que l'Irak, la Libye et la Corée du Nord, ainsi qu'à des régions en proie à l'instabilité telles que l'Asie du Sud.

Selon des membres du gouvernement Clinton, l'arrangement de Wassenaar devrait devenir aussi efficace et sûr que tous les autres accords sur la non-prolifération des armes.

Portant le nom de la ville hollandaise où ses négociateurs se sont réunis, l'arrangement de Wassenaar remplace le COCOM (Comité de coordination des contrôles multilatéraux sur les exportations), groupe qui, du temps de la guerre froide, contrôlait les exportations de techniques de pointe en vue d'empêcher qu'elles ne parviennent aux pays du bloc soviétique et à la Chine.

Contrairement aux accords multilatéraux actuellement en vigueur qui laissent chaque pays libre d'appliquer les

mesures convenues de contrôle des exportations, un membre du COCOM pouvait opposer son veto à la vente envisagée par un autre.

Trente-trois pays sont actuellement membres de l'arrangement de Wassenaar : l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, la Corée du Sud, le Danemark, l'Espagne, les Etats Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Russie, la Slovaquie, la Suède, la Suisse, la Turquie et l'Ukraine.

LE RÉGIME DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE MISSILE

Adopté en 1987, le Régime de contrôle des techniques de missile est appliqué par un groupe de pays qui s'efforcent, en coordonnant leur contrôle en matière d'exportation, de mettre un terme à la prolifération des missiles balistiques et d'autres vecteurs d'armes de destruction massive.

Ce régime vise à restreindre la prolifération des missiles, des appareils aériens sans pilote et d'autres dispositifs pour les systèmes capables de transporter une charge utile de cinq cents kilogrammes à une distance d'au moins trois cents kilomètres, ainsi que pour les systèmes conçus pour lancer des armes de destruction massive.

Il est appliqué actuellement par vingt-huit pays : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Argentine, l'Autriche, l'Australie, la Belgique, le Brésil, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Russie, la Suède et la Suisse.

LE GROUPE D'AUSTRALIE

Constitué en 1984 et présidé par l'Australie, ce groupe se compose de pays qui cherchent à restreindre la

prolifération des armes chimiques et biologiques en coordonnant leur contrôle sur l'exportation de précurseurs d'armes chimiques, d'installations de production des armes chimiques et biologiques à double usage ainsi que d'agents biologiques, notamment des pathogènes et des toxines nuisibles aux plantes, aux animaux et à l'homme.

A l'heure actuelle les pays suivants en sont membres : l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée du Sud, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la République tchèque, l'Union européenne, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède et la Suisse.

LE GROUPE DES FOURNISSEURS NUCLÉAIRES

Le Groupe des fournisseurs nucléaires comprend des pays qui ont adhéré au Traité de non-prolifération nucléaire et a pour mission de coordonner l'application des garanties

de l'Agence internationale de l'énergie atomique en vue de prévenir le détournement des exportations de matières nucléaires à des fins militaires. Depuis le début des années quatre-vingt dix, ce groupe a aussi commencé à coordonner l'application de mesures de contrôle portant sur les installations d'enrichissement et de retraitement de matières nucléaires ainsi que de production d'eau lourde, sur les produits à double usage tels que les machines-outils, sur les informations d'ordre technique ainsi que sur l'assistance technique.

Ce groupe comprend à l'heure actuelle l'Allemagne, l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, la Bulgarie, le Canada, la Corée du Sud, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Russie, la Slovaquie, la Suède, la Suisse, l'Ukraine et l'Union européenne. □

Sources : département d'Etat américain, ministère américain du commerce, Agence de limitation des armements et de désarmement.

❑ CHRONOLOGIE DES MESURES COMMERCIALES LIEES A LA POLITIQUE ETRANGERE

1765 – La Grande-Bretagne applique la loi sur le timbre aux colonies américaines, qui réagissent en refusant d'acheter les produits anglais. Elle abroge cette loi l'année suivante.

1767-1770 – Lorsque le Parlement anglais vote la loi Townshend qui prévoit la perception, dans les colonies, de taxes destinées à rémunérer les juges et les responsables locaux, les colonies décident de nouveau de ne pas acheter les produits anglais. Le Parlement abroge finalement ces taxes à l'exception de celle applicable au thé. La taxe sur le thé sert alors de prétexte à des colons pour prendre d'assaut, le 16 décembre 1773, trois navires anglais et déverser leur cargaison de thé dans le port de Boston.

Décembre 1774 – Le Premier Congrès continental, convention qui réunit des délégués des colonies américaines, interdit l'exportation de marchandises en Grande-Bretagne et prend ainsi la première mesure de contrôle des exportations américaines.

1807 – A la suite de la mort de trois Américains due à l'attaque d'une frégate américaine par un navire de guerre anglais, le président des Etats Unis, Thomas Jefferson, ferme le marché américain en promulguant la loi sur l'embargo, qui interdit aux navires américains de se rendre dans des ports étrangers, aux navires étrangers de sortir des Etats-Unis des marchandises américaines et aux caboteurs de détourner leurs marchandises pour les amener dans des ports étrangers.

1808 – Le Congrès des Etats-Unis vote de nouvelles lois d'embargo pour combler les lacunes de la loi de 1807. La loi du 9 janvier 1809 renforce les peines prévues en cas de non-respect de la loi, mais ne peut empêcher que les Français et les Britanniques s'attaquent aux navires américains transportant des marchandises à destination de l'Europe.

1809 – Le président Jefferson décide d'abroger la loi du 9 janvier 1809. De nouvelles lois adoptées en 1809 et en 1810 qui rouvrent les ports américains aux navires de tous les pays, à l'exception de la Grande Bretagne et de la France, ne rempliront pas leurs objectifs.

1812 – Le 4 avril, le Congrès vote une autre loi d'embargo, qui interdit pendant une période de quatre-vingt-dix jours tous les échanges commerciaux entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, alors que les relations entre ces deux pays se détériorent. Cette loi n'est en vigueur que peu de temps, car les Etats-Unis déclarent la guerre à la Grande-Bretagne le 18 juin 1812.

1861-1865 – Lors de la guerre de Sécession qui oppose les Etats du Nord aux Etats du Sud, le Nord, qui dispose de ressources bien plus importantes en matière de navires, de chemins de fer, de production de fer et de munitions, impose un blocus des Etats du Sud qui restreint peu à peu l'importation de marchandises étrangères dans ces Etats jusqu'au point où elle cesse complètement.

1898 – Lors de la guerre américano-espagnole, les Etats-Unis imposent un blocus naval de Cuba, alors que les forces insurgées cubaines s'attaquent aux soldats espagnols stationnés dans l'île. Ils décrètent en même temps le blocus des Philippines en vue d'empêcher l'Espagne de recevoir les recettes provenant de cette colonie.

1914-1918 – Lors de la Première Guerre mondiale, les Etats-Unis appliquent des sanctions aux armateurs japonais. Ils consentent à expédier de l'acier au Japon uniquement lorsque ce pays accepte de livrer immédiatement des navires pour les efforts de guerre dans l'Atlantique.

1938-1947 – La Grande-Bretagne et les Etats-Unis appliquent des mesures de contrôle au Mexique pour protester contre l'expropriation de sociétés pétrolières américaines par le président Lázaro Cárdenas et au Japon (1940-1941) pour l'obliger à se retirer de l'Asie du Sud-Est. L'embargo contre le Japon, qui prend effet en octobre 1940, comprend également le blocage des avoirs japonais aux Etats-Unis à partir de juillet 1941.

1939-1945 – Pendant la Seconde Guerre mondiale, les alliés appliquent des sanctions économiques tout d'abord à l'Allemagne, puis au Japon. Les Etats-Unis en imposent aussi à l'Argentine en vue de tenter de mettre fin à

l'influence des nazis sur ce pays et de déstabiliser le gouvernement péroniste.

1948-1949 – Les Etats-Unis appliquent des sanctions économiques aux Pays-Bas pour les persuader de faire accéder à l'indépendance leur colonie de l'Indonésie.

1949-1970 – Les Etats-Unis imposent des sanctions à la Chine en raison de son invasion de la Corée du Nord et de l'aide qu'elle apporte ensuite à ce pays, ainsi qu'à cause de ses violations des droits de l'homme.

1950 – Les Etats-Unis appliquent des sanctions économiques à la Corée du Nord à cause de son attaque contre la Corée du Sud. Un accord conclu en octobre 1994 avec la Corée du Nord prévoit la levée partielle des sanctions en échange de l'engagement de ce pays de ne pas poursuivre son programme nucléaire.

1951-1953 – De concert avec le Royaume-Uni, les Etats-Unis imposent des sanctions à l'Iran afin de l'inciter à abroger les lois nationalisant les installations pétrolières de ce pays et de déstabiliser le gouvernement de Mossadegh, qui sera destitué en 1953.

1954-1994 – Les Etats-Unis, en accord avec le Viêt-Nam du Sud, appliquent des sanctions au Viêt-Nam du Nord en vue de faire obstacle à la progression de son armée. En 1994, le président Clinton lève l'embargo que les Etats-Unis appliquaient au Viêt-Nam réunifié.

1956-1962 – Les Etats-Unis appliquent des sanctions au Laos en vue de déstabiliser les gouvernements de gauche tant du prince Souvanna Phouma que du général Phoumi et d'empêcher la victoire des communistes.

1960 – Les Etats-Unis interdisent toute aide économique et militaire à Cuba pour s'opposer à la dictature de Fidel Castro. En 1992, le Congrès vote la loi sur la démocratie à Cuba, qui renforce l'embargo décrété en 1960 en

interdisant aux filiales étrangères de sociétés américaines de commercer avec Cuba. En 1996, le Congrès adopte la loi Helms-Burton, qui impose des sanctions aux sociétés de pays tiers investissant à Cuba.

1965-1979 – Le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies a recours à des sanctions économiques pour la première fois: il interdit l'exportation de pétrole et d'autres matières premières à la Rhodésie du Sud (qui est maintenant le Zimbabwe) en vue d'empêcher les colons blancs de s'emparer du pouvoir.

1973 – Les Etats-Unis appliquent des sanctions à la Libye pour protester contre le soutien que Mouammar Kadhafi apporte aux groupements de terroristes au Proche-Orient. Ces sanctions sont ensuite renforcées par un embargo sur toutes les transactions commerciales et par le blocage des avoirs libyens aux Etats-Unis.

1979 – Le gouvernement du président Jimmy Carter bloque les avoirs iraniens aux Etats-Unis à la suite de la prise d'otages américains par les forces révolutionnaires à Téhéran. Il impose en 1980 un embargo commercial général en vue de prévenir le soutien de l'Iran au terrorisme international. Cet embargo est levé en 1981 lorsque les otages sont libérés. Les Etats-Unis prennent de nouvelles sanctions contre l'Iran en 1995 et en 1996.

1986-1991 – La loi contre l'apartheid, votée malgré le veto du président Ronald Reagan, interdit tout nouvel investissement américain en Afrique du Sud, l'octroi de prêts bancaires à ce pays et les échanges bilatéraux d'un certain nombre de produits. Les Etats-Unis œuvrent de concert avec la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne en vue d'appliquer à l'Afrique du Sud des sanctions, qui contribueront à l'abolition de l'apartheid. En juillet 1991, le président George Bush lève les sanctions après l'adoption de réformes politiques dans ce pays. □

Sources: «Congressional Quarterly» et Institut d'économie internationale.

SOURCES D'INFORMATION

ADRESSES D'ORGANISMES JOUANT UN ROLE EN MATIERE DE CONTROLE DES EXPORTATIONS

**Ministère des Finances – Service du contrôle des
avoirs étrangers**

**U.S. Department of the Treasury
Office of Foreign Assets Control (OFAC)**
Treasury Building Annex
Pennsylvania Avenue and Madison Place, N.W.
Washington, D.C. 20220 – Etats-Unis
Téléphone: (202) 622-2970
Internet: <http://www.ustreas.gov/treasury/services/fac/>

Imprimerie nationale des Etats-Unis
(Publications décrivant les sanctions de l'OFAC et les
mesures d'embargo)
Internet: http://fedbbs.access.gpo.gov/lib/fac_bro.htm

**Ministère du Commerce – Service de l'administration
des exportations**

**U.S. Department of Commerce
Bureau of Export Administration**
Herbert Clark Hoover Building
14th Street and Constitution Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20230 – Etats-Unis
Téléphone: (202) 482-0097
Internet: <http://www.bxa.doc.gov>

**Département d'Etat (ministère des Affaires étrangères) –
Service du contrôle du commerce lié à la défense**

**U.S. Department of State
Office of Defense Trade Controls**
2201 C Street, N.W.
Washington, D.C. 20520 – Etats-Unis
Téléphone: (202) 647-6968
Internet: <http://www.pmdtc.org>

Département d'Etat – Service des sanctions économiques

**U.S. Department of State
Office of Economic Sanctions Policy**
2201 C Street, N.W.
Washington, D.C. 20520 – Etats-Unis
Téléphone: (202) 647-5673
Internet:
http://www.state.gov/www/issues/economic/us_trade.htm

**Ministère de la défense – Administration de la sécurité
en matière de techniques de défense**

**U.S. Department of Defense
Defense Technology Security Administration**
2600 Defense Pentagon
Washington, D.C. 20301-2600 Etats-Unis
Téléphone: (202) 697-5737
Internet: <http://www.dtsa.osd.mil/index.html>

**Agence des Etats-Unis pour la limitation des armements
et le désarmement**

U.S. Arms Control and Disarmament Agency
320 21st Street, N.W.
Washington, D.C. 20451 – Etats-Unis
Téléphone: (202) 647-8677
Internet: <http://www.acda.gov/initial.html>

Commission de contrôle du secteur nucléaire – Service
des programmes internationaux

Nuclear Regulatory Commission
Office of International Programs
Washington, D.C. 20555 – États-Unis
Téléphone: (301) 415-8200
Internet: <http://www.nrc.gov>

Ministère de l'énergie – Service de la non-prolifération
et de la sécurité nationale

U.S. Department of Energy
Office of Nonproliferation and National Security
Washington, D.C. 20585-1401 – États-Unis
Téléphone: (202) 586-4670
Internet: <http://www2.nn.doe.gov/nn/>

AUTRES ADRESSES SUR INTERNET

USA* Engage (coalition de six cents sociétés
américaines)
<http://www.usaengage.org/>

Institute for International Economics
<http://www.iie.com/>

Compilation de lois américaines sur
le commerce extérieur
<http://www.access.gpo.gov/congress/house/house19.html>

International Trade Law Monitor (revue de droit
commercial international)
http://ananse.irv.uit.no/trade_law