

Sanctions secondaires américaines : du vieux vin dans des outres neuves ?

Sophie Marineau

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2021/3 Automne** , PAGES 39 À 50
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037303103

DOI 10.3917/pe.213.0039

Date de mise en ligne : 10/09/2021

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2021-3-page-39?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Sanctions secondaires américaines : du vieux vin dans des outres neuves ?

Par **Sophie Marineau**

Sophie Marineau est doctorante en histoire des relations internationales à l'Université catholique de Louvain.

La pratique des sanctions secondaires par les États-Unis n'est pas récente, mais Donald Trump l'a portée à un niveau inégalé. Le président républicain a fait preuve d'une grande défiance à l'égard des alliés traditionnels de Washington, qui s'est particulièrement fait ressentir sur les dossiers russe et iranien. Les Européens ont mis en place un nouveau mécanisme – baptisé INSTEX – pour tenter de contourner les sanctions américaines, mais il a rapidement montré ses limites.

politique étrangère

En juin 2021, les États-Unis imposent 36 régimes de sanctions différents à des États, des groupes ou des individus. Certaines de ces mesures sont en place depuis plusieurs années – à l'instar des sanctions américaines dans les Balkans – alors que d'autres, comme celles imposées à l'encontre de membres du gouvernement de Hong Kong, sont mises en œuvre depuis moins d'un an. Les États-Unis sont le pays qui a imposé le plus de régimes de sanctions, avec plus de 120 occurrences au cours du siècle écoulé, alors même que l'efficacité générale de ces sanctions tend apparemment à décroître depuis les années 1990.

Les sanctions sont-elles efficaces ?

De la fin de Seconde Guerre mondiale aux années 1960, les sanctions américaines ont débouché sur des succès notables comme, en 1965, celles prises à l'encontre de la Rhodésie du Sud. À l'époque, les États-Unis étaient au centre de nombreux programmes d'assistance internationale, d'aide à la reconstruction au profit de pays ravagés par la guerre et, parfois, parmi les seuls États pourvoyeurs de biens et de services essentiels.

Au cours des années 1970 et 1980, et en dépit du développement économique grâce à l'aide multilatérale de plusieurs États, les sanctions américaines sont demeurées plutôt efficaces dès lors que leurs objectifs restaient limités. Les sanctions prises contre la Libye en 1978 en sont un bon exemple.

Avant la Seconde Guerre mondiale, moins du quart des sanctions alors imposées visaient à renverser le régime de l'État sanctionné. Or, depuis les années 1990, plus de la moitié des régimes de sanctions ont cet objectif¹. Un exemple bien connu est celui des sanctions adoptées contre l'Irak en 1990, après l'invasion du Koweït par les forces de Saddam Hussein. Ce cas – qui n'a pas abouti au renversement du dictateur – illustre le fait que les sanctions produisent rarement des évolutions politiques aussi définitives qu'un changement de régime.

De nombreux facteurs peuvent concourir à expliquer la réussite ou l'échec d'un régime de sanctions. Parmi les principaux : le coût économique pour l'État sanctionné, la nature de son pouvoir, sa stabilité politique et sociale, le lien entre l'État imposant les sanctions et l'État sanctionné, la cohésion internationale, les phénomènes de *rally around the flag* dans l'État sanctionné, la réputation et l'image de ce dernier et, enfin, le temps. Le premier facteur de cette liste étant sans doute le plus déterminant.

Nombre d'études montrent que les sanctions sont plus efficaces lorsqu'elles sont employées contre un régime démocratique plutôt que contre un régime autocratique ; et que plus les liens économiques entre l'État imposant les sanctions et l'État sanctionné sont importants, plus les sanctions ont de chances de réussir². En outre, les sanctions sont évidemment plus efficaces contre un régime faible que contre un régime fort. Dans ce dernier cas, elles peuvent avoir pour effet de rallier la société civile derrière ses dirigeants et de renforcer la cohésion nationale autour du pouvoir. Des États ciblés par des sanctions peuvent juger que leur coût n'est pas assez élevé pour justifier un changement de cap politique. Ils préféreront alors préserver leur réputation de « durs », quitte à s'exposer à de nouvelles mesures répressives.

1. G. C. Haufbauer, J. J. Schott, K. A. Elliott, B. Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*. 3rd edition, Peterson Institute for International Economics, Washington, 2007, p. 128.

2. B. Bueno de Mesquita, J. D. Morrow, R. M. Siverson, A. Smith, « An Institutional Explanation for the Democratic Peace », *American Political Science Review*, décembre 1999, vol. 93, n° 4, p. 792 ; A. Cooper Drury, « Revisiting Economic Sanctions Reconsidered », *Journal of Peace Research*, vol. 35, n° 4, juillet 1998, p. 502.

Par ailleurs, l'engagement de plusieurs États dans l'application des sanctions maximise les chances de réussite de ces dernières, et – dernier facteur – le temps affecte négativement leur efficacité. Un pays sous sanctions depuis plusieurs années apprend progressivement à se passer de ses partenaires, à en trouver de nouveaux ou à développer ses propres ressources. En d'autres termes, si un régime apprend à vivre avec les sanctions, leur efficacité s'en trouve considérablement réduite³.

Le recours aux sanctions secondaires

Lorsque les alliés des États-Unis ne s'alignent pas spontanément sur les sanctions américaines, Washington peut avoir recours aux sanctions secondaires. Une sanction secondaire est une restriction économique émise par l'État qui sanctionne, visant les citoyens et les entreprises d'un pays tiers pour les décourager d'échanger avec un État ou un groupe sanctionné. Ce type de mesure soulève des questionnements à la fois éthiques et juridiques puisqu'il en revient, de fait, à étendre la souveraineté des États-Unis au-delà de leurs frontières, au détriment de la souveraineté d'autres États.

En 2017 par exemple, l'entreprise française Total a signé un accord de partenariat avec la compagnie iranienne Petropars, investissant plus d'un milliard de dollars dans le développement énergétique en Iran. En mai 2018, Donald Trump a annoncé que les États-Unis se retiraient de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien et réimposaient des sanctions sur Téhéran. L'hôte de la Maison-Blanche ajoutait que ces sanctions visaient non seulement l'Iran et les entreprises iraniennes, mais aussi toutes les entités faisant affaire avec le gouvernement et les entreprises iraniennes sous sanctions. À la suite de cette annonce, Total s'est retiré de l'accord avec Petropars, par crainte de perdre son accès au marché américain⁴.

L'objectif des sanctions secondaires est de maximiser les effets d'un régime de sanctions en accentuant le caractère multilatéral des mesures prises. Lorsque plusieurs partenaires majeurs d'un pays sanctionné appliquent les mêmes sanctions, celles-ci ont en effet beaucoup plus de chances de produire les effets recherchés. Les sanctions secondaires américaines ne se limitent toutefois pas à la fermeture du marché américain aux firmes étrangères : Washington peut imposer des amendes, bloquer

3. W. H. Kaempfer, A. D. Lowenberg, « The political Economy of Economic Sanctions », *Handbook of Defense Economics*, vol. 2, 2007, p. 870.

4. D. Meagher, « Caught in the Economic Crosshairs: Secondary Sanctions and the American Sanctions Regime », *Fordham Law Review*, vol. 89, n° 3, 2020, p. 1001.

des actifs détenus dans les banques américaines, proscrire des transactions transitant par l'une d'entre elles ou inscrire tout individu sur la *Specially Designated Nationals and Blocked Persons list* qui interdit toute entrée sur le territoire américain.

La crainte de perdre l'accès au marché américain

Les États tiers doivent donc choisir : maintenir leurs liens avec les États-Unis ou continuer à échanger avec l'État ou le groupe sanctionné par Washington, au risque de tomber également sous le coup des sanctions. La controverse qui entoure les sanctions secondaires touche avant tout à leur caractère extraterritorial : elles s'appliquent de fait à des entités qui ne devraient pas se trouver, en droit, à portée de la juridiction américaine.

Aux États-Unis, les sanctions secondaires sont généralement présentées comme n'imposant aucune pénalité aux véritables alliés du pays, mais seulement aux entités poursuivant des affaires qui s'opposent aux intérêts américains⁵. Dans les faits pourtant, l'application des sanctions secondaires brouille la différence entre ami et ennemi : Washington vise des entités et des individus de pays alliés – en Europe particulièrement – autant que des entreprises et des ressortissants d'États rivaux. Le risque de perdre l'accès au marché américain et à son système bancaire suffit à contraindre les firmes européennes, qui se soumettent aux politiques et réglementations américaines⁶.

Le précédent des hydrocarbures soviétiques

L'utilisation de sanctions secondaires par les États-Unis est ancienne, même si elle tend à devenir plus fréquente. L'Europe s'était déjà trouvée dans une situation particulièrement délicate en 1981, lorsque le président Reagan avait interdit aux compagnies américaines de vendre les équipements nécessaires à l'extraction et au transport d'hydrocarbures soviétiques. Le 18 juin 1982, cette interdiction était étendue aux filiales internationales des compagnies américaines, ainsi qu'aux entreprises internationales détenant des licences américaines.

Initialement, l'embargo devait concerner seulement les hautes technologies à usage militaire. Par la suite, Ronald Reagan y incluait les technologies à double usage, civil et militaire. Les Européens contestèrent cette

5. M. Rathbone, P. Jeydel, A. Lentz, « Sanctions, Sanctions Everywhere: Forging a Path through Complex Transnational Sanctions Laws », *Georgetown Journal of International Law*, vol. 44, n° 3, 2013, p. 1112-1113.

6. E. Geranmayeh, M. Lafont Rapnouil, « Meeting the Challenge of Secondary Sanctions », *European Council on Foreign Relations*, juin 2019.

nouvelle mesure, qui touchait des contrats et des projets en développement entre l'Europe de l'Ouest et l'URSS, et notamment le pipeline The North Siberian Project reliant l'Union soviétique à l'Europe occidentale *via* la mer Baltique et qui devait alimenter de nombreux États⁷. L'Europe devait mettre à la disposition de Moscou les crédits pour se procurer les matériaux nécessaires à la construction de cette infrastructure, mais le gouvernement américain s'y opposa, arguant que ces crédits permettraient aux Soviétiques d'augmenter leur budget dédié à l'industrie militaire, ce qui remettrait en cause la sécurité internationale. Le président Reagan soulignait déjà le danger d'une trop grande dépendance européenne à l'égard du gaz soviétique, qui donnerait à Moscou un moyen de pression supplémentaire pour obtenir des concessions de l'ouest de l'Europe.

La République fédérale allemande (RFA) exprima rapidement son mécontentement, soutenant que les contrats étaient signés depuis juillet 1980 et que le président Carter n'avait alors exprimé aucune objection. L'Italie et la France soutinrent la RFA, affirmant qu'en dépit de l'interdiction américaine ils honoreraient leurs contrats et maintiendraient leurs échanges commerciaux avec l'URSS. Le Canada et le Royaume-Uni imposèrent des restrictions sur les technologies duales, tout en indiquant que les futurs contrats ne seraient pas systématiquement refusés, mais qu'ils feraient l'objet d'une étude minutieuse. Londres se montra critique à l'égard de Washington, Lord Arthur Cockfield, alors secrétaire d'État au Commerce du Royaume-Uni, dénonçant une tentative américaine d'interférer dans les échanges commerciaux d'autres pays, et qualifiant d'inacceptable la tentative de l'administration Reagan d'extension de la juridiction américaine hors des États-Unis.

Face à la levée de boucliers de ses alliés européens, Washington acceptait finalement de lever l'embargo le 13 novembre 1982, soutenant que ses objectifs – démontrer qu'une politique soviétique agressive entraînait des coûts substantiels pour Moscou – avaient été atteints. Dans les faits, l'URSS n'avait pratiquement pas ressenti les effets de ces sanctions, puisqu'elle avait trouvé des alternatives aux produits américains en Europe de l'Ouest ou de l'Est. Mais le gazoduc ne fut pas construit selon le schéma initial : entre 1982 et 1984, les Européens financèrent la construction de tronçons traversant le territoire ukrainien.

7. P. Merciai, « The Euro-Siberian Gas Pipeline Dispute—A Compelling Case for the Adoption of Jurisdictional Codes of Conduct », *Maryland Journal of International Law*, vol. 8, n° 1, 1984, p. 3.

Les lois Helms-Burton et D'Amato

En 1996, le Congrès américain adopta deux lois largement contestées par l'Union européenne (UE), le Canada et le Mexique : le *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* – aussi connu sous le nom de *Helms-Burton Act* – et le *Iran-Libya Sanctions Act* – ou *D'Amato Act*. Le *Helms-Burton Act* représente l'aboutissement de près de 40 ans de politiques américaines visant à isoler Cuba⁸. Au début des années 1990, après la chute de l'Union soviétique, l'économie cubaine connaît une forte récession. Le gouvernement cubain adopte alors des politiques permettant l'acquisition de propriétés cubaines par des firmes étrangères, dans le but d'attirer de nouveaux investisseurs. En adoptant le *Helms-Burton Act*, les États-Unis souhaitent décourager ces investisseurs étrangers de soutenir, même indirectement, le régime castriste.

Une épée de Damoclès au-dessus des sociétés et des ressortissants européens

Pour les alliés de Washington, la section 3 de cette législation était particulièrement problématique puisqu'elle interdisait à n'importe quelle personne ou entreprise dans le monde de « trafiquer » des biens américains à Cuba : était ainsi visé tout bien ayant appartenu à une personne ou à une entreprise américaine nationalisée au 1^{er} janvier 1959 par le gouvernement Castro. Les Cubains ayant immigré aux États-Unis pouvaient également poursuivre les personnes ou entreprises « trafiquant » des biens leur ayant appartenu dans le passé, même s'ils n'étaient pas citoyens américains au moment de la nationalisation⁹. Cette notion de nationalité rétroactive démultipliait les possibilités de poursuites contre les alliés de Washington, puisque toute personne de citoyenneté américaine déclarant s'être fait confisquer un bien par le gouvernement Castro pouvait entreprendre des poursuites.

Sir Leon Brittan, commissaire européen pour la politique communautaire, déclarait alors : « Nous ne pouvons pas rester inactifs, alors que cette épée de Damoclès est suspendue au-dessus des sociétés et des ressortissants européens¹⁰ ». Même si le volume des échanges entre les États européens et Cuba était relativement limité, l'extraterritorialité du *Helms-Burton Act* créait un précédent dans les relations économiques internationales : contrairement aux sanctions de 1982, le *Helms-Burton Act* était une

8. S. Smis et K. van der Borght, « The EU-U.S. Compromise on the Helms-Burton and D'Amato Acts », *The American Journal of International Law*, vol. 93, n° 1, 1999, p. 229.

9. A. Vaughan Lowe, « US Extraterritorial Jurisdiction: The Helms-Burton and D'Amato Acts », *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 46, n° 2, 1997, p. 383.

10. B. Stern, *Les lois Helms-Burton et d'Amato : une analyse politique et juridique*, Europa Institute, Saarland University, 1997, p. 10.

loi en bonne et due forme, votée et approuvée par le Congrès américain. Le président Clinton ne pouvait donc ni l'amender ni la suspendre sans repasser par le Congrès. En 1982, Ronald Reagan avait pu instaurer (et lever) les sanctions sur le gazoduc soviétique sans passer par le Congrès, en raison du pouvoir discrétionnaire conféré au président par le *Export Administration Act*.

En réaction à l'adoption du *Helms-Burton Act*, l'UE a déployé des mesures interdisant aux entités européennes de se soumettre à cette législation américaine et les autorisant à engager des contre-poursuites devant les Cours européennes en cas de poursuites aux États-Unis¹¹. Selon l'article 9 du règlement n° 2271/96, chaque État européen doit déterminer ses propres sanctions, qui doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives. L'Union européenne a également déposé une requête auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), afin de contester la légalité du *Helms-Burton Act*, et a exigé la suspension de la section 3 de la législation concernant le trafic de biens américains.

États-Unis et Union européenne ont finalement trouvé un terrain d'entente avant que cette requête ne soit traitée par l'OMC. La section 3 du *Helms-Burton Act* n'a pas été retirée de la législation, mais la possibilité a été offerte au président américain de suspendre, par décret, cette section pour une période reconductible de six mois. Depuis son adoption, tous les présidents américains ont accepté de renoncer à ladite section. L'Union européenne est donc la seule zone d'exclusion où la législation américaine n'est pas complètement appliquée. Pour le reste du monde, la section 3 demeure effective.

Quelques mois seulement après l'approbation du *Helms-Burton Act*, le *D'Amato Act* est signé le 5 août 1996, en présence des familles des victimes de l'attentat contre le vol Pan Am 103, qui avait explosé au-dessus de Lockerbie en décembre 1988. En décembre 1995, le Sénat avait approuvé le projet de loi, alors que la Libye refusait de livrer à la justice les deux agents de renseignement soupçonnés d'avoir participé à l'attentat¹². Les objectifs du *D'Amato Act* étaient multiples. Les États-Unis souhaitaient tout d'abord contraindre l'Iran et la Libye à cesser de soutenir le terrorisme international. À cet effet, la Libye devrait également se conformer aux obligations des résolutions 731, 748 et 883 du Conseil de sécurité. Washington souhaitait également contraindre l'Iran à abandonner ses

11. Règlement (CE) n° 2271/96 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, 22 novembre 1996.

12. K. Katzman, *The Iran Sanctions Act (ISA)*, CRS Report for Congress, octobre 2007, p. 2.

programmes d'armement nucléaire, chimique et biologique, et inciter la Libye à mettre fin à ses efforts pour développer et acquérir des armes de destruction massive.

Le *D'Amato Act* interdisait donc les investissements étrangers dans le secteur de l'énergie en Iran et en Libye. Il exigeait du président américain qu'il imposât des sanctions à toute personne ou entreprise – quelle que fût son origine – réalisant un nouvel investissement de plus de 40 millions de dollars en 12 mois ou moins, contribuant directement ou de manière significative au développement ou à l'exploitation des ressources pétrolières ou gazières de l'Iran ou de la Libye. Le président devait imposer

Interdiction de participer au système bancaire américain

un minimum de deux sanctions, parmi la liste figurant à l'article 6, à toute entité enfreignant les dispositions du *D'Amato Act* : « (1) interdiction de toute aide financière de l'Export-Import Bank ; (2) interdiction de toute licence d'exportation de technologies ; (3) interdiction de l'octroi d'un crédit de plus de 10 millions de dollars ; (4) interdiction de participer au système bancaire américain ou de recevoir des fonds gouvernementaux ; (5) interdiction de l'achat de tout bien ou service par le gouvernement fédéral à la personne sanctionnée ; (6) interdiction totale d'importer des biens produits par la personne sanctionnée¹³ ».

Lorsque l'Union européenne déposa sa requête à l'Organisation mondiale du commerce afin de contester la légalité du *Helms-Burton Act*, elle exigea également des États-Unis qu'aucune mesure ne soit prise à l'encontre de sociétés ou de citoyens de l'UE en vertu du *D'Amato Act*, et déclara que les investissements dans les infrastructures pour le transport du pétrole et du gaz en Iran devaient être réalisés sans entrave. En mai 1998, les États-Unis acceptèrent de lever les sanctions contre les entreprises européennes dans le cadre du *D'Amato Act*. L'accord prévoyait que l'Union européenne pourrait poursuivre ses activités avec la Libye et l'Iran, tout en essayant de dissuader ces deux États d'investir dans le champ du nucléaire militaire.

La version originale du *D'Amato Act* prévoyait son expiration en 2001, mais George W. Bush le prolongea jusqu'en 2006, à la suite de quoi il fut remplacé par une version modifiée qui renonçait aux sanctions contre la Libye : l'*Iran Sanctions Act* (ISA). Ce dernier, toujours en vigueur, a été renouvelé pour dix ans en 2016.

13. B. Stern, *Les lois Helms-Burton et d'Amato : une analyse politique et juridique*, op. cit., p. 4.

Les sanctions sous George W. Bush et Barack Obama

À la suite des attentats du 11 septembre 2001, l'administration Bush entend s'en prendre non seulement aux organisations terroristes mais encore aux « États voyous ». À plusieurs reprises, la Maison-Blanche rappelle alors à ses adversaires et à ses alliés que les États-Unis peuvent imposer des sanctions secondaires contre les entreprises faisant affaire avec des pays appartenant à l'« axe du mal », c'est-à-dire la Corée du Nord, l'Iran et l'Irak¹⁴. Ce ne sont toutefois pas les sanctions qui viennent à bout du régime de Saddam Hussein, mais une guerre controversée qui a profondément divisé les alliés de Washington.

Sous l'administration Obama, les États-Unis coopèrent beaucoup plus avec leurs alliés afin de maximiser les impacts des sanctions imposées, et d'éviter la confrontation. Les deux principaux dossiers concernent alors l'Iran et la Russie. Après la signature du Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) par Téhéran, les sanctions économiques imposées à l'Iran par les États-Unis, l'UE et l'Organisation des Nations unies (ONU) sont levées. Parallèlement, les sanctions secondaires imposées par les États-Unis sont largement assouplies ou levées. Le *D'Amato Act* reste quant à lui en place.

Du côté de la Russie, plusieurs mesures sont prises contre le régime de Vladimir Poutine après l'invasion de la Crimée en 2014. Un embargo est mis en place pour l'importation d'armes et de matériel militaire ; les exportations de biens à double usage civil et militaire sont interdites ; les avoirs de plusieurs personnes et entités sont gelés et il est désormais prohibé d'entretenir des relations d'affaires avec plusieurs banques russes¹⁵. On notera que le secteur de l'énergie russe, essentiel à l'Union européenne, n'est pas visé par les sanctions américaines sous l'administration Obama.

L'administration Trump : le renouveau des sanctions secondaires

Les sanctions ont pu être décrites comme l'« arme de choix » de Donald Trump¹⁶. En 2017, les États-Unis adoptent de nouvelles dispositions pour contrer les postures agressives de la Corée du Nord, de l'Iran et de la Russie. Le *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*

14. J. J. Lew, R. Nephew, « The Use and Misuse of Economic Statecraft », *Foreign Affairs*, vol. 97, n° 6, 2018, p. 142.

15. « Mesures restrictives de l'UE en réaction à la crise en Ukraine », Conseil de l'Union européenne, disponible sur : www.consilium.europa.eu.

16. P. E. Harrell, « Trump's Use of Sanctions Is Nothing Like Obama's », *Foreign Policy*, 5 octobre 2019.

(CAATSA) prévoit notamment des sanctions secondaires dirigées contre les entités impliquées dans la construction du gazoduc Nord Stream 2 (NS2)¹⁷, devant relier Oust-Louga en Russie à Greifswald en Allemagne. Le premier Nord Stream a été terminé en 2011 : il relie Vyborg en Russie et Greifswald en Allemagne. Washington s'oppose au NS2, d'une part parce que le gazoduc renforcera la dépendance européenne vis-à-vis du gaz russe, et d'autre part parce que les exportations de gaz russe vers l'Europe sapent l'efficacité des sanctions déployées depuis 2014.

La Commission européenne s'est dite prête à adopter des contre-sanctions

L'objectif de ces nouvelles sanctions était donc de bloquer définitivement la construction du deuxième gazoduc. Or ces sanctions ont été temporairement suspendues à la suite d'une déclaration conjointe du ministre des Affaires étrangères allemand et du chancelier autrichien – déclaration endossée par le président de la Commission européenne et le gouvernement français –, rejetant les sanctions américaines en raison de leur extraterritorialité. Cette déclaration conjointe dénonçait également les prétentions économiques de Washington à vouloir remplacer le gaz naturel russe par son propre gaz naturel liquéfié¹⁸. La Commission européenne s'est alors dite prête à adopter des contre-sanctions – sans toutefois en préciser la nature –, au cas où les États-Unis adopteraient des mesures coercitives contre des entreprises ou des citoyens européens.

En novembre 2019, les États-Unis ont néanmoins annoncé que l'*US National Defense Authorization Act* (NDAA) 2020 inclurait des sanctions visant les entreprises et les individus impliqués dans la construction du gazoduc. Redoutant ces mesures, la compagnie suisse Allseas et la firme italienne Saipem ont alors suspendu leur collaboration avec Gazprom avant la fin de la construction du Nord Stream 2¹⁹.

Certains États européens ont toutefois soutenu ces sanctions. La Pologne s'oppose au NS2 pour au moins trois raisons. La première est politique : la volonté de contenir l'influence russe en Europe. Les deux autres sont économiques : d'une part, Varsovie prélève des taxes de transit sur le gaz traversant son territoire ; d'autre part, le gouvernement polonais souhaite que son pays devienne un *hub* pour le gaz naturel liquéfié

17. Public Law n° 115-44, Congrès des États-Unis, 2 août 2017.

18. « Foreign Minister Gabriel and Austrian Federal Chancellor Kern on the Imposition of Russia Sanctions by the US Senate », ministère fédéral des Affaires étrangères, 15 juin 2017.

19. *H.R.2500 - National Defense Authorization Act (NDAA) for Fiscal Year 2020*, Congrès des États-Unis, 5 février 2019.

américain, et a donc intérêt à soutenir les mesures américaines allant dans le sens d'un accroissement des exportations de gaz liquéfié vers l'Europe.

Depuis les prises de position polonaises, d'autres voix européennes se sont prononcées contre le gazoduc, notamment celles du ministre des Affaires étrangères estonien Sven Mikser, et du Premier ministre lituanien Saulius Skvernelis. Le 19 mai 2021, le secrétaire d'État Antony Blinken a néanmoins annoncé que les États-Unis renonçaient aux sanctions : le gazoduc Nord Stream 2 étant quasiment achevé, de telles sanctions avaient en effet peu de chances de réussir. Cette décision a aussi été motivée par la volonté de Joe Biden d'améliorer ses relations avec l'Allemagne, Berlin restant très favorable à l'aboutissement de ce projet.

* * *

L'application de sanctions secondaires par Washington ne constitue donc pas un phénomène récent, ces sanctions reposant sur la place centrale des États-Unis dans l'économie mondiale et la primauté du dollar américain. L'Union européenne a cependant montré qu'en faisant front commun, ses différents États membres pouvaient contraindre les États-Unis à négocier et prendre en considération leurs positions. En 1982 et en 2021, les sanctions américaines visant le North Siberian Project et Nord Stream 2 ont été insuffisantes pour bloquer la réalisation de ces deux projets.

En 1996, l'UE a pu négocier avec l'administration Clinton pour trouver un compromis sur les lois Helms-Burton et D'Amato. Plus récemment, sur le dossier iranien, la signature du JCPOA sous l'administration Obama a permis de mettre fin aux sanctions secondaires visant les compagnies européennes. Mais la décision de Donald Trump de retirer son pays de cet accord a changé la donne et montré la vulnérabilité des Européens à l'égard des sanctions secondaires américaines. Pour tenter de se protéger contre ces mesures extraterritoriales, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni ont créé le mécanisme Instrument in Support of Trade Exchanges (INSTEX), qui permet de contourner le système financier américain dans les transactions entre l'UE et l'Iran.

Ce mécanisme élimine les transactions directes entre compagnies européennes et iraniennes, en permettant aux premières de passer par une entreprise européenne tierce pour exporter vers l'Iran. À l'inverse, une compagnie iranienne important un bien européen devra régler sa transaction à une autre entreprise iranienne exportant un bien vers l'Europe.

Mais ce système permet seulement aujourd’hui les transactions d’aide humanitaire, de denrées alimentaires et de médicaments. Il est donc loin de suffire à contrer les effets des sanctions américaines.

Pour rendre INSTEX plus efficace, des États non-européens pourraient s’adjoindre au mécanisme. La Russie, la Chine, l’Inde et la Turquie ont d’ailleurs signifié leur intérêt, et Moscou a suggéré à Bruxelles, en juillet 2019, d’y inclure le secteur de l’énergie iranien. Parallèlement, l’Union européenne pourrait progressivement encourager les banques européennes à mener leurs transactions internationales en euros plutôt qu’en dollars américains, et les soutenir. En limitant sa dépendance vis-à-vis des systèmes internationaux et américains, ou en créant ses propres systèmes parallèles, l’UE pourrait ainsi réduire sa vulnérabilité aux sanctions secondaires américaines et, éventuellement, à celles d’autres pays.

L’administration Biden apparaît plus conciliante que celle de Donald Trump à l’égard des alliés traditionnels des États-Unis, et semble jouer davantage la carte de la coopération internationale. Les sanctions dirigées contre la junte birmane, ou contre la Russie à la suite de la tentative d’empoisonnement d’Alexeï Navalny, montrent la volonté de Washington de se coordonner avec l’Union européenne. Par ailleurs, l’administration américaine a également relancé les négociations sur le dossier nucléaire iranien, de concert avec l’UE et la Russie. Mais Washington – tout comme Téhéran – devra se conformer aux dispositions de l’accord de 2015, et la Maison-Blanche aura besoin de l’approbation du Congrès et du Sénat avant de pouvoir espérer lever les sanctions réimposées par Donald Trump.



Mots clés

Sanctions américaines
Sanctions secondaires
Extraterritorialité du droit
INSTEX