

Sanctions américaines, extraterritorialité et réalignement multipolaire : effets de retour d'une politique de coercition à bas coûts

Brice Armel Simeu

Volume 16, numéro 4, Juillet-Août 2023

Résumé analytique

Du 06 au 09 juillet 2023, Janet Yellen, la secrétaire au Trésor américain effectuait une visite officielle en Chine. Un voyage qui intervient juste quelques semaines après le passage à Pékin d'Antony Blinken, le secrétaire d'État. Il est indéniable que les tensions entre les États-Unis et leurs rivaux systémiques se sont accrues ces derniers mois, avec plusieurs incidents à fort potentiel de conflit. Dans un contexte marqué par l'invasion de l'Ukraine et les rapprochements observés ces derniers mois entre la Russie, la Chine, Cuba, l'Iran et d'autres pays sous sanctions américaines, les visites d'officiels américains de haut rang ne peuvent être interprétées comme de simples tentatives d'éviter les malentendus entre puissances rivales. En effet, les sanctions massives prises contre la Chine, la Russie et nombre de leurs alliés se sont multipliées en se conjuguant aux rivalités géopolitiques. L'ampleur inédite du recours à ce moyen de pression coercitive conjugée à l'extraterritorialité du droit américain,

provoque des fractures et des réalignements dans l'ordre économique et financier mondial, avec entre autres conséquences de morceler toujours davantage l'économie mondiale entre des groupes de pays aux intérêts mêlés. C'est le sujet de ce numéro de la Chronique commerciale américaine.

Sommaire

1. Sanctions américaines : le point tournant de l'invasion russe de l'Ukraine.....	3
2. Entre coercition douce et exercice de la puissance structurelle.....	6
3. Le dollar : véhicule du pouvoir de contrainte des États-Unis	8
4. Les effets structurants d'un pouvoir de contrôle extraterritorial	13
5. Le pouvoir limité des sanctions américaines	17
6. Les failles.....	18
Perspectives.....	20

En novembre 2022, le département américain du Trésor lançait un appel à candidatures pour le recrutement d'économistes chargés d'étudier et de mieux anticiper les effets secondaires des sanctions sur l'économie des États-Unis.¹ La démarche du Trésor américain apparaît intéressante à double titre : d'une part, c'est la première fois qu'une telle offre spécifique de recrutement est publiée, et d'autre part, ce recrutement inédit intervient dans un contexte international fortement marqué par les tensions avec la Russie, l'Iran ou encore la Chine. Il faut dire que les firmes américaines sont de plus en plus exposées aux représailles des pays qui subissent les sanctions appliquées par leur gouvernement. C'est ainsi que la firme américaine Micron spécialisée en infrastructure informatique a été exclue des appels d'offre publics en Chine, et ce alors qu'elle réalise un quart de son chiffre d'affaires sur ce marché². Cette décision a été prise par Pékin en réponse aux sanctions américaines frappant les firmes chinoises des semi-conducteurs.

La multiplication des sanctions américaines et occidentales depuis l'invasion russe de l'Ukraine et la montée des tensions avec la Chine au sujet de Taïwan ne sont pas sans lien avec la décision de Washington de se pencher sur les effets de retour de sa politique. Tout au contraire. L'ordre international qui émergea au lendemain de la seconde guerre mondiale et dont les États-Unis étaient jusqu'ici les garants, fait face à la montée en puissance d'hégémons régionaux et de nouvelles puissances systémiques défendant tous un monde multipolaire pour mieux y affirmer leur propre agenda d'influence. De nouveaux pôles de décisions plurilatérales émergent ainsi hors de l'espace occidental : les BRICS³, l'Organisation pour la coopération de Shanghai (OSC), ou encore l'Alliance maritime du Golfe réactivée par l'Iran⁴. Au-delà d'une tendance à la re-modélisation de l'ordre international, ces dynamiques illustrent une reconfiguration structurelle des équilibres de puissance sur la scène internationale, affectant directement le maintien de l'hégémonie américaine. Washington semble prendre très au sérieux cette réalité géopolitique. Sous l'administration Trump, les États-Unis s'étaient placés dans une position défensive face au libre-échange, recourant à un discours sécuritaire sur leurs déficits commerciaux à des fins de négociation commerciale, sous prétexte de patriotisme économique. L'arrivée de l'administration Biden n'a pas retourné cette tendance. Au début des années 1990, sous l'administration de Georges Bush, en pleine guerre du Golfe, les économistes du *Council of economic Advisers* avaient conceptualisé les embargos et les autres sanctions économiques comme un bien public international

¹ <https://www.rfi.fr/fr/podcasts/aujourd'hui-1-%C3%A9conomie/20230523-les-%C3%A9tats-unis-veulent-ajuster-le-tir-des-sanctions-%C3%A9conomiques>

² [La Chine interdit Micron dans certains secteurs pour motifs sécuritaires | Reuters](#)

³ Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud

⁴ Le 3 juin, le commandant de la marine iranienne, l'amiral Shahram Irani, a en effet déclaré que son pays formera une alliance navale avec "Bahreïn, l'Inde, l'Irak, le Pakistan, le Qatar, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis", rapporte *Al-Jarida*. [Le projet d'alliance navale entre l'Iran et les pays du Golfe, "une gifle aux Américains" ? \(courrierinternational.com\)](#)

dont la gestion par les États-Unis se ferait au profit de toutes les autres nations.⁵ Au sens de Kindleberger, deux critères fondamentaux permettent de qualifier un bien public international : la non-exclusion et la non-rivalité. Cela signifie d'une part que tout le monde y a droit indépendamment d'une contribution financière à sa production, et d'autre part que sa consommation par les uns n'a aucun effet sur la capacité de le consommer par les autres⁶. Par conséquent, les États-Unis seul hégémon international à la suite de l'effondrement de l'URSS étaient de fait les garants de la sécurité internationale, mais aussi des régimes internationaux régissant l'ordre international libéral.

La prise en compte de la définition historique de cette doctrine des sanctions est fondamentale pour comprendre leur place dans la politique commerciale et la politique étrangère américaine. Faisant face à un déclin de leur hégémonie, le commerce et le contrôle des forces du marché sont devenus des instruments coercitifs de leur politique internationale. La paix par le commerce et la coopération institutionnalisée sont ainsi confrontées à la montée de périls économiques.

Au cœur de leur dispositif global de puissance, les sanctions économiques et commerciales sont pour les États-Unis un mécanisme de contrainte et de coercition dont les coûts sont relativement maîtrisés. En effet, l'expansion du libre-échange via les firmes multinationales américaines, le contrôle des circuits financiers internationaux et la suprématie du dollar dans les transactions financières internationales ont permis aux États-Unis de construire une domination structurelle réelle de l'économie mondiale et de disposer de solides leviers de protection de leurs intérêts. Impulsée par les politiques libérales, l'expansion des multinationales a permis la pénétration de la puissance américaine dans les interstices de la quasi-totalité des espaces économiques. Avec l'invasion russe de l'Ukraine, les sanctions d'une ampleur sans précédent provoquent des réalignements, des adaptations et des ruptures géoéconomiques et géopolitiques. Dans ces conditions dans quelle mesure les sanctions américaines sont-elles encore efficaces comme instrument de politique étrangère ?

1. Sanctions américaines : le point tournant de l'invasion russe de l'Ukraine

L'*Office of Foreign Assets Control* (OFAC) est une agence du département du Trésor américain. Bras séculier de la Maison Blanche et du Congrès, elle est chargée de la mise en œuvre, du suivi et de la surveillance des sanctions. Véritables instruments d'exercice du pouvoir de pression internationale des États-Unis, les sanctions sont généralement prises à l'initiative politique de la Maison Blanche, et parfois des élus du Congrès. Selon leur nature et leur étendue, elles peuvent soit nécessiter la

⁵ Chevallier-Bellet, B (2004). La politique américaine de sanctions et le nouvel ordre libéral international. *Diplomatie*, N°7, p48. <https://www.jstor.org/stable/26980325>

⁶ Macleod, A., et Bonditti, P. (dir.) (2019). *Relations internationales. Théories et concepts*. Athéna, p50.

validation préalable du Congrès avant toute application, soit se traduire par des procédures administratives limitatives. Les sanctions couvrent une diversité de domaines tels que les transactions financières, la lutte contre la corruption, la lutte contre la drogue, les embargos sur les achats de matériels militaires, les avoirs financiers étrangers aux États-Unis, l'embargo commercial, l'interdiction de voyage aux États-Unis etc. Elles touchent ainsi les secteurs de la défense, de la sécurité, des technologies, des ressources naturelles, du commerce, de la finance, ou encore la mobilité internationale des personnes ciblées.

Du fait de leur diversité et de leur nombre, les sanctions ont des conséquences différentes sur la scène internationale. On peut diviser les pays en trois groupes distincts : 1) le groupe des pays émetteurs ou relayeurs de sanctions (États-Unis, pays du G7 et leurs alliés, la Corée du Sud par exemple) ; 2) le groupe des pays sous sanctions (Russie, Chine, Iran et leurs partenaires stratégiques) ; et 3) le groupe des pays n'appliquant pas les sanctions et, donc, sous menace de représailles américaines (Pays du Sud, puissances émergentes comme la Turquie, l'Indonésie, le Brésil ou l'Arabie Saoudite, par exemple).

Par l'intermédiaire de l'OFAC, le Trésor américain opérationnalise les sanctions économiques et financières validées par le Congrès, en déployant un arsenal de contraintes visant à priver les pays et les entités ciblées de l'accès au dollar américain⁷. Le but est d'empêcher les cibles de faire des transactions financières internationales hors de la surveillance des États-Unis. L'Iran, le Venezuela ou la Russie font les frais de cette réalité avec des conséquences néfastes pour leur système bancaire mais aussi pour le refinancement de leurs dettes sur les marchés financiers internationaux.⁸

Depuis l'arrivée de Xi Jinping au pouvoir en Chine, la montée en puissance de la Chine avec le projet des Nouvelles routes de la soie constitue un défi à l'échelle globale pour l'hégémonie américaine, alors que les tensions dans le détroit de Taïwan restent réelles. La guerre commerciale livrée par l'administration Trump et les mesures décidées par Joe Biden n'ont cessé d'amplifier les points de friction entre les deux puissances rivales.

Avec l'arrivée de Donald Trump à la Maison Blanche en 2017 mais aussi de Joe Biden quatre ans plus tard, les sanctions américaines ont connu une hausse quasi-continue pour atteindre des niveaux sans précédent au lendemain de l'invasion russe de l'Ukraine. Elles visent notamment l'Iran, la Chine et la Russie. La rupture ou la réduction de certains liens commerciaux avec ces pays a nécessité pour les États-Unis de s'appuyer sur des instruments de souveraineté, notamment le dollar et le droit californien qui régit une grande partie des activités des multinationales américaines. Toutefois, au-delà de leurs effets directs sur les pays et les entités ciblées, les sanctions produisent des effets aussi bien de

⁷ Ibid.

⁸ US Department of State (2022). Les États-Unis, le G7 et l'UE imposent des coûts importants et immédiats à la Russie. <https://www.state.gov/translations/french/les-etats-unis-le-g7-et-lue-imposent-des-couts-importants-et-immediats-a-la-russie/>

retour que collatéraux de plus en plus importants sur l'économie des États-Unis et celle de leurs alliés⁹.

La force et la capacité des sanctions à changer le comportement des pays ciblés reposent essentiellement sur la propre incapacité de ces derniers à trouver des alternatives aux circuits financiers, aux marchés ou encore aux chaînes technologiques américaines et occidentales. Les évolutions récentes depuis l'invasion de l'Ukraine mais aussi avant (dédollarisation de l'achat du pétrole saoudien¹⁰, achats massifs d'or par la Chine et la Russie avec la possibilité de plus en plus évoquée de restaurer l'étalon or dans leurs échanges extérieurs¹¹, etc) montrent que c'est désormais moins le cas. Les BRICS s'ancrent dans la scène internationale comme une alternative séduisante pour de nombreux pays dit du Sud Global. Ce faisant, ce groupe de puissances émergentes se consolide et veut clairement affirmer sa totale indépendance vis-à-vis des mécanismes financiers établis au lendemain de la seconde guerre mondiale. La question d'une monnaie commune ou d'un système monétaire alternatif est d'ailleurs à l'ordre du jour de leur prochain sommet en Afrique du Sud alors que le pays est accusé par Washington de soutenir Moscou dans le conflit en Ukraine. Depuis l'arrivée de Xi Jinping au pouvoir en Chine, la montée en puissance de la Chine avec le projet des nouvelles routes de la soie constitue un défi à l'échelle globale pour l'hégémonie américaine, et ce alors que les tensions dans le détroit de Taïwan restent réelles. La guerre commerciale livrée par l'administration Trump et les mesures-décidées par Joe Biden n'ont cessé de multiplier les points de friction entre les deux puissances rivales. Le multi-alignement stratégique de l'Inde et sa proximité militaire avec la Russie, de même que les élans zélés du Brésil de Lula pour trouver une alternative au dollar pour son commerce extérieur, ne rassurent en rien les États-Unis. Portés par les BRICS et les pays désireux de les rejoindre, de vastes espaces marchands et financiers sont en train d'émerger, avec deux grands objectifs : se défaire du dollar comme monnaie de référence et s'organiser pour être hors de l'orbite financier de Washington. Face à ces initiatives qui se multiplient, la puissance de frappe des sanctions américaines risque de prendre un sérieux coup, l'intérêt étant de savoir jusqu'à quel point¹².

⁹ Hufbauer G., Elliott, K., Cyrus, T., and Winston E. (1997) US Economic Sanctions: Their Impact on Trade, Jobs, and Wages. Working Papers SPECIAL, Peterson Institute for International Economics <https://www.piie.com/publications/working-papers/us-economic-sanctions-their-impact-trade-jobs-and-wages>

¹⁰ Jules, R. (2022). Achats de pétrole : la Chine et l'Arabie Saoudite veulent remplacer le roi dollar par le yuan. La Tribune. <https://www.latribune.fr/economie/international/achats-de-petrole-la-chine-et-l-arabie-saoudite-veulent-remplacer-le-roi-dollar-par-le-yuan-906303.html>

¹¹ Foroohar, R (2022). China, Russia and the race to a post-dollar world. <https://www.ft.com/content/e5735375-75df-4859-bbf0-ae22e4fe2ff6>

¹² Haass R. (1998). Economic sanctions: Too much of a bad thing. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/articles/economic-sanctions-too-much-of-a-bad-thing/>

2. Entre coercition douce et exercice de la puissance structurelle

Que ce soit pour faire pression sur l'Iran dans les négociations sur son programme nucléaire, isoler la Russie après l'invasion de l'Ukraine, contrer le développement technologique de la Chine, affaiblir le régime de Nicolas Maduro au Venezuela pour atteindre à la démocratie, ou mettre en garde l'Ouganda après l'adoption d'une loi anti-LGBTQ+, les sanctions sont multivariées mais constituent une composante importante de la politique étrangère américaine. Elles s'inscrivent dans un dispositif global de pressions, qui oscille entre initiatives diplomatiques infructueuses et interventions militaires inefficaces ou trop coûteuses¹³. Elles constituent ainsi un mécanisme de coercition qui s'appuie autant sur le droit que sur le recours à des instruments commerciaux, financiers, économiques ou technologiques.

Les sanctions présentent deux avantages, et leur intensité obéit à une certaine gradation : 1) elles permettent au gouvernement américain de lancer un signal clair sur le niveau de mécontentement des États-Unis ¹⁴; 2) elles signalent à l'opinion publique nationale et internationale que les capacités de coercition non militaires dont dispose le pays face à une menace contre ses intérêts ou ses valeurs sont importantes et redoutables. Il y a donc une rationalité intrinsèque qui s'inscrit clairement dans ce qu'il est convenu d'appeler l'exercice de la puissance structurelle. Selon Susan Strange, celle-ci peut se définir comme la capacité d'un acteur international à influencer la façon dont l'espace mondial se structure et fonctionne, notamment la manière dont les relations internationales se nouent, et à peser sur la définition des règles en vigueur dans les domaines clés de la compétition internationale.¹⁵ De manière concrète, la puissance structurelle passe par quatre canaux : la finance, la production, la sécurité, et le savoir (ou science). Elle permet à un hégémon d'amener les autres pays à adopter des pratiques et des normes qui servent leur intérêt national. Si Strange aborde le concept en l'appliquant aux acteurs non étatiques des relations internationales tels que les firmes multinationales dont elle perçoit et souligne la montée en puissance, à l'analyse, c'est bien la perspective réaliste et statocentrée de la puissance hégémonique défendue par Robert Gilpin qui semble l'emporter dans ce cas de figure. Les sanctions américaines relèvent avant tout du pouvoir politique du gouvernement américain et s'imposent aux firmes américaines. Selon ce point de vue, les sanctions constituent l'un des instruments d'influence hégémonique des États-Unis.

Washington a ainsi déployé plus de 70 programmes de sanctions visant près de 10000 personnes et entreprises à travers le monde sur deux décennies¹⁶, faisant des

¹³ Kessler, E. (2022). How Economics Sanctions are used in US Foreign Policy. The Chicago Council on Global Affairs. <https://www.jstor.org/stable/resrep42021>

¹⁴ Damarais, A. (2023). 10 points sur les sanctions. Le Grand Continent. <https://legrandcontinent.eu/fr/2023/01/18/10-points-sur-les-sanctions/>

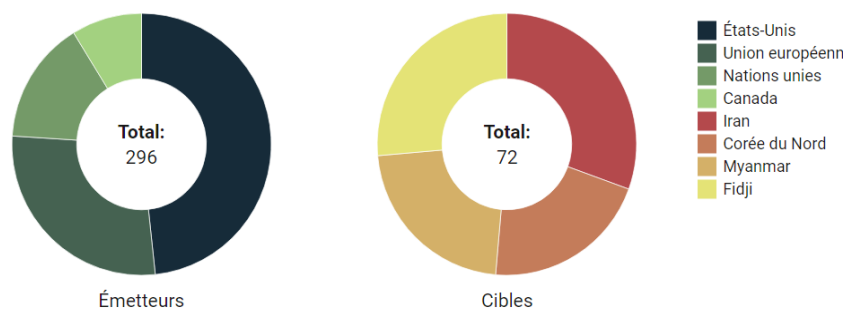
¹⁵ Strange S. (1988). States and Markets. Londres, Pinter, 1994 [2e éd.].

¹⁶ Ibid. <https://legrandcontinent.eu/fr/2023/01/18/10-points-sur-les-sanctions/>

États-Unis les premiers, et de loin, émetteurs de sanctions dans le monde (graphique 1).

Graphique 1

Principaux émetteurs et cibles de sanctions (2000-2019)



Graphique: Le Grand Continent • Source: Oxford Analytica • Récupérer les données • Créé avec Datawrapper

Source web: <https://legrandcontinent.eu/fr/2023/01/18/10-points-sur-les-sanctions/>

Plus l'économie d'un pays est intégrée dans l'économie mondiale, plus celui-ci sera affecté par les sanctions. Également, il n'y a pas que les sanctions directes qui constituent des facteurs de nuisance ; il y a surtout leurs effets collatéraux et dérivés, qu'il s'agisse de la perception ou de la notation du pays par les marchés financiers, de la qualité de sa signature internationale, ou encore de la teneur de ses relations avec les pays partenaires des États-Unis.

Les États-Unis démontrent ainsi l'étendue de leur liberté d'action internationale vis-à-vis de tous les autres États ainsi que leur capacité de peser sur les circuits internationaux¹⁷. Cela dit, les sanctions ne valent pas dans l'absolu : leur efficacité dépend du contexte et, surtout, du niveau de profondeur des relations qu'entretiennent les États ciblés avec les États-Unis et l'économie mondiale. Plus l'économie d'un pays est intégrée dans l'économie mondiale, plus celui-ci sera affecté

par les sanctions. Également, il n'y a pas que les sanctions directes qui constituent des facteurs de nuisance ; il y a surtout leurs effets collatéraux et dérivés, qu'il s'agisse de la perception ou de la notation du pays par les marchés financiers, de la qualité de sa signature internationale, ou encore de la teneur de ses relations avec les pays partenaires des États-Unis.

¹⁷ [Backfire: The Global Ripple Effects of U.S. Sanctions - YouTube](#)

3. Le dollar : véhicule du pouvoir de contrainte des États-Unis

Il faut rappeler que c'est en pleine guerre froide, avec l'embargo économique et commercial imposé à Cuba, qu'apparaissent les premières sanctions américaines contre un pays jugé hostile. Allégées sous l'administration Obama, celles-ci ont été durcies sous l'administration Trump avec un coût évalué à plus de 20 milliards de dollars du fait du soutien du régime cubain au gouvernement de Nicolás Maduro¹⁸. En général, les sanctions consistent pour Washington à interdire à des entités américaines (publiques et privées) et aux citoyens et résidents des États-Unis de réaliser des transactions commerciales avec le pays ciblé. La réglementation américaine prévoit des amendes sévères et dissuasives, pouvant atteindre 20 millions de dollars, des peines de prison pouvant aller jusqu'à 30 ans pour les personnes impliquées¹⁹ avec la possibilité d'une interdiction d'entrée sur le territoire américain pour les étrangers. Tout individu, pays ou entité morale peut être ciblé avec une diversité de conséquences sur ses activités dans le monde.

L'intégration financière et la connectivité des circuits financiers internationaux ont connu un développement rapide, instaurant une suprématie de fait du dollar comme monnaie de réserve internationale.

Depuis l'internationalisation du dollar au lendemain des accords de Kingston²⁰, les flux financiers sont devenus l'une des principales cibles des sanctions américaines²¹. L'intégration financière et la connectivité des circuits financiers internationaux ont connu un développement rapide, instaurant une

suprématie de fait du dollar comme monnaie de réserve internationale. Ainsi, en contrôlant l'émission et la circulation du dollar, le Trésor américain contrôle l'ensemble des mécanismes internationaux de financements ayant le dollar comme unité monétaire, notamment : les flux financiers en dollar sur les marchés financiers mondiaux, les prêts concessionnels des institutions de Bretton Woods libellés en dollar, les émissions d'obligations sur les marchés financiers internationaux, les avoirs ou réserves en dollars des banques centrales. En effet, le dollar demeure en 2023 la première monnaie de réserve de change au monde (59,02 %) loin devant l'euro (19,77 %) ; et le yuan chinois (2,58 %) comme le montre les graphiques 2 et 3²² :

¹⁸ CRS (2022). Cuba: U.S. Policy Overview.

<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10045/95>

¹⁹ Jaeger, M (2023). Promoting the Euro—Countering Secondary Sanctions. German Council on Foreign Relations. Policy Brief.

<https://dgap.org/en/research/publications/promoting-euro-countering-secondary-sanctions>

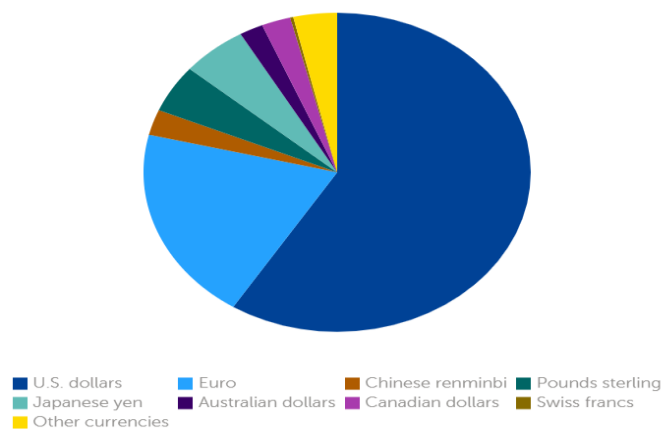
²⁰ Les accords de Kingston en Jamaïque sont issus de la réunion du Comité intérimaire du Fonds monétaire international (FMI) des 7 et 8 janvier 1976 qui met un terme définitif au système monétaire de l'étalon or et des parités fixes mais ajustables.

²¹ Ibid

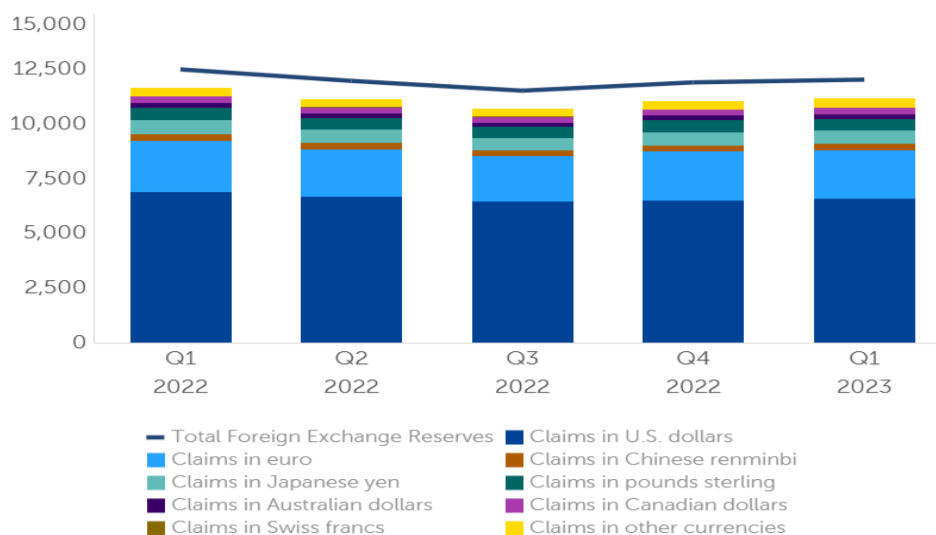
²² International Monetary Fund. Currency Composition of official Foreign Exchange Reserves (COFER). <https://data.imf.org/?sk=e6a5f467-c14b-4aa8-9f6d-5a09ec4e62a4>

Graphique 2

World - Allocated Reserves by Currency for 2023Q1



Source : Fonds monétaire international

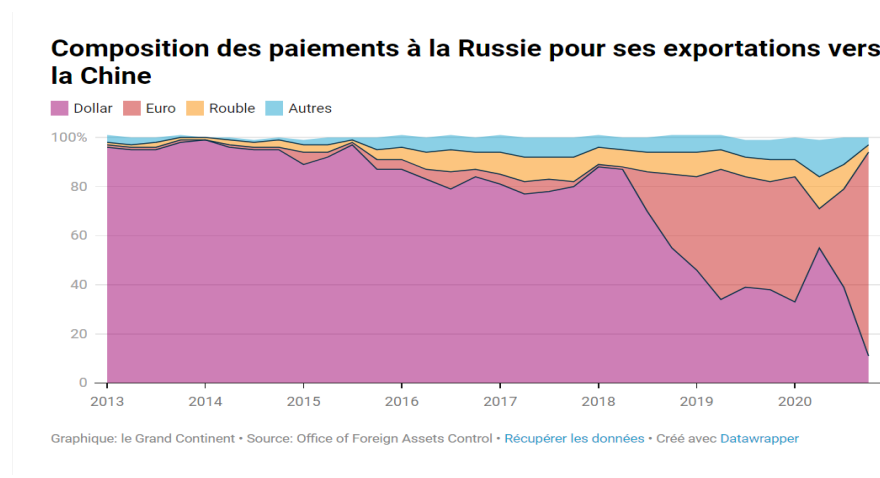
Graphique 3World - Official Foreign Exchange Reserves by Currency
(US Dollars, Billions)
<https://data.imf.org/?sk=e6a5f467-c14b-4aa8-9f6d-5a09ec4e62a4>

Source : Fonds monétaire international

Comme la puissance des sanctions reposent sur l'internationalisation du dollar et son hégémonie monétaire comme réserve de valeur internationale, il est donc prévisible que son affaiblissement progressif entrainera une atrophie de leur portée. L'intensification et la reprise par les pays du G7 des sanctions décidées par

Washington risquent d'accélérer le basculement dans des circuits financiers souterrains d'un groupe important de pays alliés ou partenaires stratégiques des puissances concurrentes des États-Unis. L'exemple du développement du marché parallèle des puces électroniques dans les pays voisins de la Russie, ou de la revente via l'Inde des produits pétroliers russes traduit cette tendance à la fragmentation en cours. Les sanctions américaines ont un effet désintégrateur sur les systèmes de transactions économiques et financières dominants en expulsant des acteurs aux actifs importants de leur fonctionnement. Ces acteurs internationaux devenus des « parias financiers » auront recours au blanchiment d'argent, à des transactions illicites pour financer leurs activités ou à des circuits alternatifs hors du contrôle des États-Unis. La progression des monnaies alternatives dans les transactions internationales à l'instar du yuan chinois ou l'abandon progressif du dollar comme monnaie principale des contrats internationaux sur les actifs énergétiques ou les matières premières constituent des enjeux impératifs pour la puissance structurelle des États-Unis. La dédollarisation semble prendre de l'importance et apparaît pour certains pays comme une stratégie permettant d'échapper aux effets des sanctions américaines. L'exemple de la Russie est très illustratif à ce propos comme le démontre ces deux graphiques produit par Agathe Demarais²³ à partir des données de l'OFAC.

Graphique 4



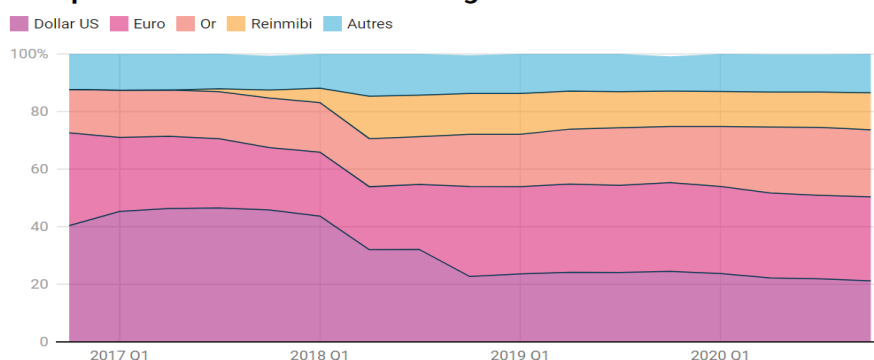
Source : OFAC <https://ofac.treasury.gov/>

On peut clairement observer que les paiements internationaux de la Russie sont passés de plus 95 % en dollars en 2013 à moins de 12 % au quatrième trimestre 2020. Une chute vertigineuse de l'importance du dollar dans ses transactions au profit des monnaies comme l'euro. Cette tendance se confirme dans l'évolution des réserves de change de la Russie qui sont passées de 40 % en dollars au quatrième trimestre 2016 à 21 % en dollars à la fin de l'année 2020. Avec le conflit en Ukraine on peut logiquement penser que cette tendance s'est assurément amplifiée.

²³ Agathe Demarais, *Backfire: How Sanctions Reshape the World Against U.S. Interests*, op. cit. Consulter sur <https://legrandcontinent.eu/fr/2023/01/18/10-points-sur-les-sanctions/>

Graphique 4

Composition des réserves de change russes



Graphique: le Grand Continent • Source: Office of Foreign Assets Control • [Récupérer les données](#) • Créé avec [Datawrapper](#)

Source : OFAC <https://ofac.treasury.gov/>

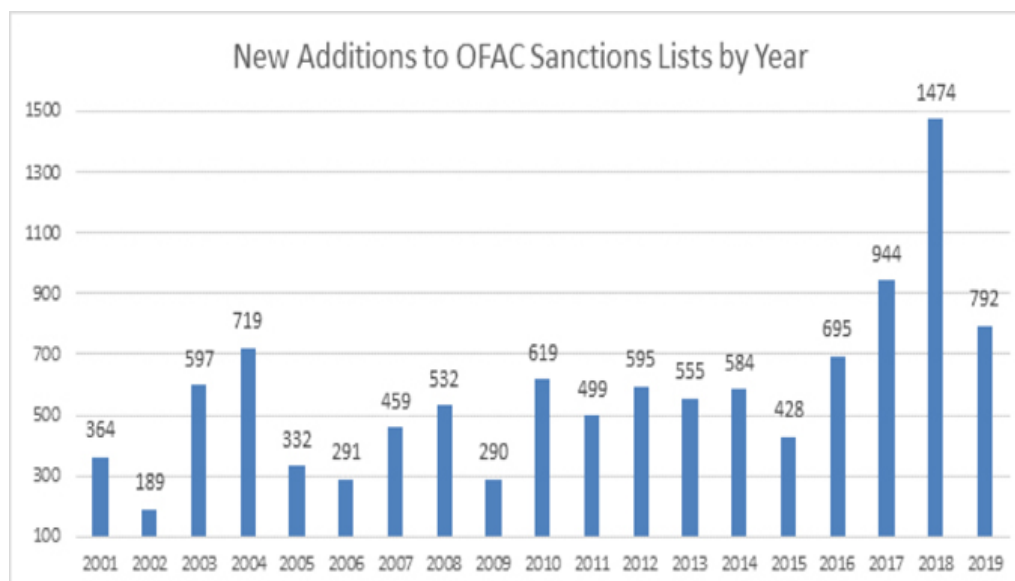
Ainsi depuis 2020, la Russie et la Chine libellent leurs échanges commerciaux bilatéraux en majorité en yuan ou en roubles.²⁴ L'Argentine et le Brésil ont aussi décidé de libeller leurs échanges dans leurs monnaies nationales et envisagent depuis janvier 2023 la création d'une monnaie commune²⁵. Simple effet d'annonce ou réel projet politique ? Les avancées timides du MERCOSUR²⁶ en matière d'intégration régionale permettent de regarder ces initiatives avec prudence. Malgré ces risques de disruption monétaire et économique, la liste des nouvelles sanctions américaines a connu une croissance fulgurante sous les administrations Trump et Biden, avec un pic historique en 2018 suite à la guerre commerciale avec la Chine (voir les graphiques 6 et 7).

²⁴ Damarais, A. (2023). 10 points sur les sanctions. Le Grand Continent. Op cit.

²⁵ Haass R. (1998). Economic sanctions: Too much of a bad thing. Brookings Institution. *Op cit.*

²⁶ MERCOSUR : Communauté économique des pays d'Amérique du Sud, encore désigné comme le Marché commun du sud. C'est un bloc commercial créé en 1991 et constitué par l'Argentine, le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay et le Venezuela.

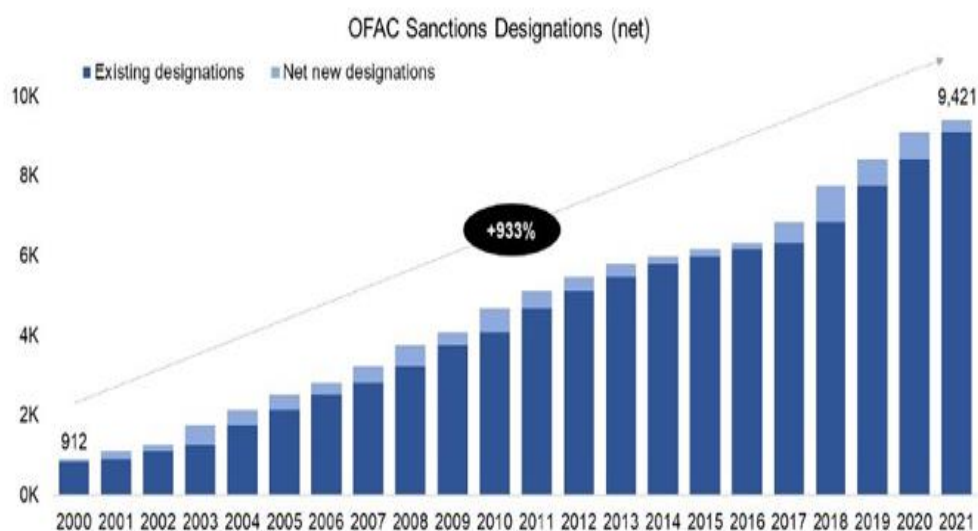
Graphique 6



<https://www.gibsondunn.com/2019-year-end-sanctions-update/>

Source : Gibson Dunn

Graphique 7



<https://www.gibsondunn.com/2021-year-end-sanctions-and-export-controls-update/>

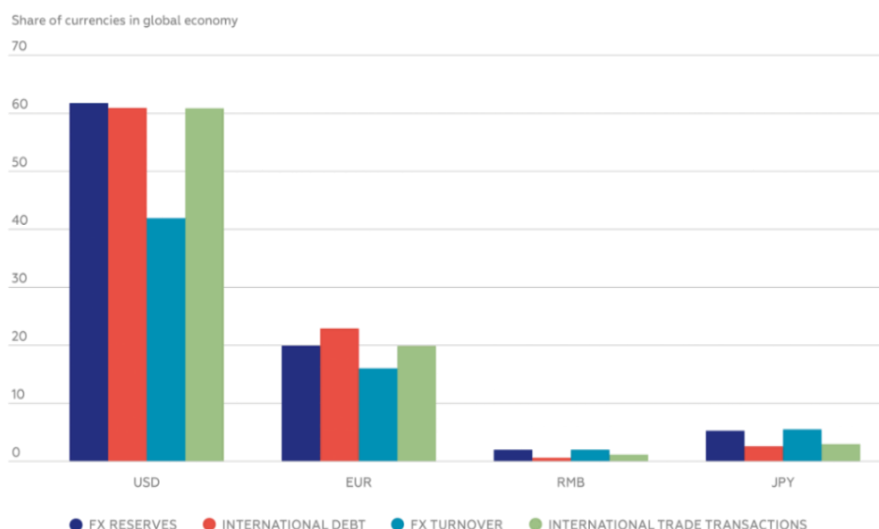
Source: Gibson Dunn

Le graphique 8 ci-dessous illustre bien cette toute puissance du dollar dans les transactions financières internationales. Soustraire ou restreindre l'accès de grands joueurs économiques au dollar risque de se retourner à long terme contre l'hégémonie des États-Unis et accélérer le virage multipolaire de la scène internationale sous l'impulsion d'acteurs puissants de plus en plus contraints de se tourner vers des mécanismes échappant au contrôle de Washington. La capacité

américaine à priver un pays de l'accès aux circuits financiers internationaux, d'asphyxier ses capacités de commercer avec l'extérieur, de l'isoler sur les marchés financiers perdra en efficacité si la suprématie du dollar venait à reculer.

Graphique 8

DOMINANT DOLLAR IS A SOURCE OF GEO-ECONOMIC LEVERAGE



Source: BIS, IMF COFER

DGAP

<https://dgap.org/en/research/publications/promoting-euro-counteracting-secondary-sanctions>

Source : Conseil allemand de relations étrangères

4. Les effets structurants d'un pouvoir de contrôle extraterritorial

Les sanctions n'ont pas que des effets contraignants sur les États jugés « voyous ». La rupture de certaines chaînes d'approvisionnement technologiques peut constituer des freins stratégiques importants pour une puissance comme les États-Unis et conduire à sa fragilité dans le long terme. Cela est d'autant plus prévisible si le pays ciblé par les sanctions contrôle des circuits de ressources critiques indispensables aux industries stratégiques. C'est le cas notamment des terres rares dont 80 % de la production et du raffinage est contrôlé par la Chine, ou encore de l'uranium enrichi, du palladium ou des engrais chimiques pour lesquels la Russie est un grand joueur. Sur plan de la politique commerciale, les acquis du libre-échange à l'instar des dynamiques d'intégration régionale et la multiplication des partenariats économiques stratégiques sont aujourd'hui exposées aux sanctions américaines massives. Le déploiement graduel des sanctions sur les pays

constituant des rivaux géopolitiques des États-Unis aura des effets structurants à long terme sur l'architecture des circuits financiers internationaux. On estime qu'au cours des deux dernières décennies, les États-Unis ont imposé autant de sanctions que les Nations Unis, le Canada et l'Union européenne réunis²⁷. La portée générale ou la spécificité sectorielle des sanctions renseignent sur la capacité des États-Unis à faire plier les pays ciblés. Cela ne peut s'étendre et se multiplier sans conséquences sur la scène internationale. Les paquets de sanctions imposées à la Russie devraient à coup sûr compliquer ou tout au moins retarder l'exploitation de nouvelles réserves d'hydrocarbures en Russie notamment sur la côte nordique débouchant sur l'Arctique. L'Agence Internationale de l'Énergie (AIE) prévoit en effet que les hydrocarbures russes ne représenteront en 2030 que 15 % du pétrole et du gaz échangés dans le monde, contre 30 % en 2021²⁸. Une prévision qui pourrait être faussée par un afflux d'investissements chinois ou indiens dans le secteur pétrolier en Russie. Le retrait des occidentaux entraîne leur substitution par de nouveaux acteurs.

La stratégie américaine d'endiguement par les sanctions est pourtant constante sur tous les mandats présidentiels, qu'il soit républicain ou démocrate. Washington espère à chaque fois que le poids et les effets systémiques des sanctions entraîneront à terme un affaiblissement des gouvernements en place, les obligeant à ouvrir des négociations afin d'obtenir une levée du verrou des sanctions en accédant à certaines exigences américaines. Dans le cas des sanctions imposées à la Russie depuis 2014 et amplifiées au lendemain de l'invasion de l'Ukraine, Washington s'est clairement donné pour objectif d'affaiblir les capacités économiques, technologiques et militaires de Moscou à faire la guerre sur le long terme, en frappant la Russie au porte-monnaie. Le gel de plus de 300 milliards de dollars de réserves et avoirs extérieurs de la banque centrale russe et de nombreuses entreprises russes, la confiscation des avoirs d'oligarques proches du Kremlin, les embargos décidés sur les importations de matières premières de Russie tels que l'or, l'aluminium, le diamant ou encore le pétrole visent clairement à faire de la Russie un « paria » économique, pour reprendre une expression familière à Joe Biden²⁹. Le graphique 9 illustre cette diplomatie très active des sanctions financières.

²⁷ Damarais, A. (2023). 10 points sur les sanctions. Le Grand Continent. *Op cit.*

²⁸ [World Energy Outlook 2022 \(windows.net\)](https://www.iea.org/publications/freemove/world-energy-outlook-2022)

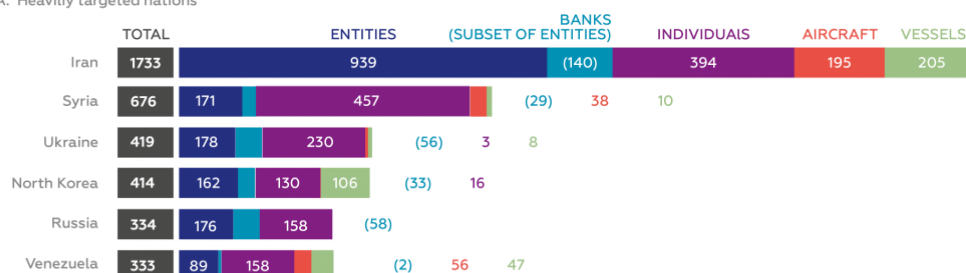
²⁹ The White House (2022). Joined by Allies and Partners, the United States Imposes Devastating Costs on Russia. FACT SHEET. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/24/fact-sheet-joined-by-allies-and-partners-the-united-states-imposes-devastating-costs-on-russia/>

Graphique 9

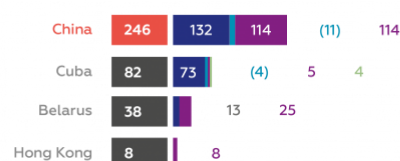
US FINANCIAL SANCTIONS

Recent targets of US financial sanctions by country and type

A. Heavily targeted nations



B. Other recent targets



Source: PIIE 2021

Note: Data report designations based on the Specially Designated Nationals and Blocked Persons List from the Office of Foreign Assets Control (OFAC) program tags by country. China and Russia data cover country-specific and other OFAC programs. Data as of January 4, 2021. Data do not cover all countries subjects to US sanctions.

Primary Source: [OFAC Sanctions List Search](https://ofac.treasury.gov/sanctions-list-search)
<https://dgap.org/en/research/publications/promoting-euro-counteracting-secondary-sanctions>

Source : Conseil allemand de relations étrangères

La mise en œuvre des sanctions exige la collaboration étroite et régulière des entités

l'extraterritorialité du droit américain repose sur trois fondements juridiques qui motivent les décisions et les opérations de surveillance, de contrôle et de sanction de l'OFAC : 1) la lutte contre la corruption ; 2) le respect des différentes réglementations américaines notamment en matière de fraude fiscale, d'exportations, de concurrence, ou blanchiment ; et 3) la « sécurité nationale », dont le périmètre d'application n'est pas clairement défini, laissant expressément l'ouverture à toutes les formes d'interprétation.

publiques et privées étrangères qui ne sont pas régies par la législation américaine. C'est ici que l'extraterritorialité du droit américain manifeste sa toute-puissance. Il faut entendre par extraterritorialité, « l'utilisation unilatérale par un État des instruments pris en vertu de ses compétences souveraines pour faire appliquer sa propre loi, dans un territoire autre que le sien, pour des actions commises hors de son territoire, par des entités ou personnes relevant d'autres

pays. »³⁰ Des pays et des entités financières non américaines se voient exiger par le Trésor américain (OFAC) d'appliquer les sanctions sous peine d'être elles-mêmes ciblées par Washington. Il existe ainsi une interopérabilité de fait des sanctions américaines tant aux États-Unis que hors des États-Unis, illustrant une forme d'extension de la politique étrangère américaine sur les entités non américaines appelées à appliquer les sanctions (banques, entreprises, administration publique, etc.). Les firmes et toute entité privée ou publique deviennent ainsi des passerelles de la politique étrangère américaine. Il faut cependant souligner que les États-Unis ne sont pas toujours suivis par leurs alliés européens dans la politique des sanctions car l'Europe n'est pas sans réponse face à l'extraterritorialité du droit américain. Le règlement européen n°2271/96 de 1996, encore appelé « loi de blocage » a été décidé en réponse à deux lois américaines (Helms-Burton et Amato-Kennedy) instituant des embargos contre Cuba, la Libye, et l'Iran, dans le but de protéger les intérêts des entreprises européennes dans ces pays ciblés par les sanctions américaines. Cette loi de blocage prévoit notamment une interdiction aux entreprises européennes, sous peine de sanctions applicables cette fois par l'Europe, de se soumettre aux sanctions extraterritoriales américaines³¹. Mais dans la réalité des rapports de force, elle demeure inappliquée car entre perdre le marché américain, névralgique pour leur croissance, et subir les représailles de Washington ou bien les sanctions européennes, les firmes optent pour la conformité aux lois américaines. De plus, aucune entreprise européenne obtempérant aux injonctions américaines n'a été sanctionnée par l'Union Européenne³². L'extraterritorialité du droit américain repose sur trois principes sur lesquels s'appuient les décisions et les opérations de surveillance, de contrôle et de sanction de l'OFAC : 1) la lutte contre la corruption ; 2) le respect des différentes réglementations américaines, notamment en matière de fraude fiscale, d'exportations, de concurrence, ou blanchiment ; et 3) la « sécurité nationale », dont le périmètre d'application n'est pas clairement défini, laissant expressément l'ouverture à toutes les formes d'interprétations³³.

Le contrôle des flux financiers, du marché des armes ou des circuits marchands de l'énergie et des ressources stratégiques par des dispositifs de vérification de conformité aux sanctions américaines est appliqué par une diversité d'acteurs non américains installés ou évoluant sur des territoires souverains, mais soumis à l'extraterritorialité du droit américain. De nombreuses banques en Europe ou en Asie dépensent ainsi des sommes importantes pour renforcer leurs opérations d'enquête, de contrôle ou de surveillance de conformité lorsqu'elles sont en transaction avec les entités, les pays ou les personnes sous sanctions ou menaces de sanctions américaines. Il faut dire que Washington n'y va pas de main morte pour réprimer les entités récalcitrantes, y compris celles des pays alliés. Plusieurs

³⁰ Association Française des juristes d'entreprise. L'extraterritorialité des sanctions économiques américaines.

<https://www.afje.org/medias/La%20portee%20extraterritoriale%20des%20sanctions.pdf>

³¹ Liboreiro, J. (2023). Les sanctions de l'UE contre la Russie face au dilemme de l'extraterritorialité. <https://fr.euronews.com/my-europe/2023/05/11/les-sanctions-de-lue-contre-la-russie-face-au-dilemme-de-lextraterritorialite>

³² Lamy, P., Bérard, H., Fatah, F., Vimont, P. (2018). L'Europe face aux sanctions américaines, quelle souveraineté ? Institut Jacques Delors, Policy Paper, N°232. Op cit.

³³ Association Française des juristes d'entreprise. L'extraterritorialité des sanctions économiques américaines. Op cit.

institutions financières ou entreprises européennes ont été la cible de représailles de la part des États-Unis pour avoir enfreint les sanctions. Ainsi, en 2014, la banque française BNP Paribas s'est vu imposer par les États-Unis une amende de 8,9 milliards de dollars pour avoir effectué des transactions avec des entités iraniennes sous sanctions américaines³⁴. De même le groupe pétrolier français Total a dû retirer ses investissements dans les champs pétroliers iraniens par peur de sanctions américaines après le retrait des États-Unis de l'accord sur le nucléaire iranien en 2018. Aux sanctions directes, s'ajoutent les sanctions dites secondaires qui ont été multipliées par Donald Trump, notamment à l'encontre de l'Iran et de Cuba³⁵. Celles-ci visent à empêcher toute entité sans lien avec les États-Unis et hors de la législation américaine de faire des affaires avec des pays sous sanctions dans certains secteurs ou domaines d'activités économiques. Le seul moyen d'y échapper est d'obtenir de la part des autorités américaines des autorisations temporaires ou licences.

5. Le pouvoir limité des sanctions américaines

Prises dans les mailles des sanctions, l'économie et les capacités commerciales d'un pays deviennent la cible d'une guerre hybride à la fois économique et normative dont l'objet est d'obtenir des résultats que l'usage de la force militaire rendrait plus coûteux. Le système commercial avec ses règles et ses institutions a permis l'émergence d'une économie mondiale de plus en plus intégrée avec des niveaux de connectivité inédits. En mobilisant l'arme des sanctions, les États-Unis veulent autant réduire les bénéfices que peut en tirer un pays mais aussi ses capacités et réserves financières. Mais est-ce réellement productif ? Pour nous répéter, tout dépend du degré de connexion entre le pays concerné et l'économie mondiale, et plus particulièrement avec les États-Unis et leurs alliés.³⁶ Sans oublier les instances multilatérales qui peuvent aussi servir de canaux de coercition normative.

Comme l'indique le graphique 9 ci-dessus, les pays les plus ciblés par les programmes de sanctions américaines sont Cuba, le Venezuela, l'Iran, la Russie, la Corée du Nord, et la Chine. Mais les objectifs que s'est fixés Washington ont-ils été atteints ? C'est difficile de répondre sans nuance à cette question. Les firmes privées

et les entreprises d'État de ces pays, ainsi que de leurs principaux partenaires commerciaux sont dans le collimateur de Washington depuis des décennies pour certains sans que cela ne produise les effets politiques recherchés. Si les acteurs criminels, les groupes terroristes et les auteurs de trafics illicites sont les principales cibles non-étatiques des sanctions américaines, la portée géopolitique des sanctions éclipse très souvent leur

Les crises internationales sont souvent la fenêtre d'opportunités pour la levée ou l'amplification de certaines sanctions avec des effets variables. La crise sanitaire avait par exemple donné lieu au gel de certaines sanctions pour des raisons humanitaires, tandis que l'invasion russe de l'Ukraine a conduit au durcissement d'autres sanctions pour cause de violation du droit international.

³⁴ Damarais, A. (2023). 10 points sur les sanctions. Le Grand Continent. *Op cit.*

³⁵ CRS (2022). Cuba: U.S. Policy Overview. *Op cit.*

³⁶ Damarais, A. (2023). 10 points sur les sanctions. Le Grand Continent. *Op cit.*

dimension punitive de neutralisation du crime organisé³⁷. Les crises internationales sont souvent la fenêtre d'opportunités pour la levée ou l'amplification de certaines sanctions avec des effets variables. La crise sanitaire avait par exemple donné lieu au gel de certaines sanctions américaines pour des raisons humanitaires, tandis que l'invasion russe de l'Ukraine a conduit au durcissement d'autres sanctions pour cause de violation du droit international.

6. Les failles

L'émergence de la Chine comme puissance majeure mais aussi celle de plusieurs puissances régionales, en particulier l'Inde, le Brésil ou l'Afrique du Sud, ont pour effet de remettre en question l'ordre international américano-centré qui s'était renforcé avec la fin de l'URSS. Ce n'est pas sans effets sur l'efficacité des sanctions. Selon Agathe Desmarais seulement 13 % des sanctions prises depuis le début des années 1970 ont atteint leur objectif³⁸. C'est dire que le résultat des sanctions est mitigé par rapport aux chocs qu'on vise à produire à travers leur mise en place. La force des sanctions repose en effet sur la gestion maîtrisée de leur durée et de leur étendue dans des circuits sous influence américaine. Il est donc important pour les États-Unis de s'assurer que les mesures restrictives n'entraînent pas, en s'étalant dans le temps, des formes ou d'autres d'adaptation et de contournement. Les exemples de Cuba et de la Corée du Nord interpellent à ce sujet.

La nature des institutions et du régime politique du pays visé n'est pas non plus sans effets. Dans le cas d'un régime démocratique, le but des sanctions est de mettre l'économie en difficulté et de retourner l'opinion publique contre ceux qui dirigent le pays. Cette stratégie est toutefois à double tranchant et ne produit pas les mêmes effets dans les régimes « hybrides » qui mêlent pratiques démocratiques et gouvernance autoritaire. Les cas du Venezuela et de la Russie sont très illustratifs. Malgré l'ampleur des sanctions américaines frappant le pétrole vénézuélien, les personnalités du régime de Nicolás Maduro ou encore les avoirs extérieurs en dollars du Venezuela, la crise économique et sociale conjuguée aux divisions politiques n'a pas entraîné la chute du pouvoir héritier de la révolution chaviste. Tout au contraire. La montée de la rivalité avec la Chine et les tensions croissantes avec la Russie et l'Arabie Saoudite sur le marché du pétrole ont récemment conduit Washington à revoir sa relation avec régime de Maduro pour juguler les risques inflationnistes liés à la baisse de l'offre mondiale en pétrole³⁹. De même, pour contrer l'avancée de l'influence russe et chinoise en Amérique latine, les États-Unis ont choisi de lever certaines sanctions financières qui asphyxiaient les entrées budgétaires du gouvernement de Nicolás Maduro. Le changement politique ciblé par les sanctions n'a pas eu lieu, et l'adversaire d'hier est même devenu un

³⁷ [CRS IN FOCUS](#) (2023). U.S. Sanctions: Overview for the 118th Congress.

³⁸ <https://www.rfi.fr/fr/podcasts/aujourd'hui-l-%C3%A9conomie/20230523-les-%C3%A9tats-unis-veulent-ajuster-le-tir-des-sanctions-%C3%A9conomiques>

³⁹ The Economist. (2022). President Joe Biden starts to lift sanctions on Venezuela. <https://www.economist.com/the-americas/2022/11/27/president-joe-biden-starts-to-lift-sanctions-on-venezuela>

interlocuteur de nouveau fréquentable. Cela montre aussi que les sanctions ne sont pas seulement la manifestation de la puissance, mais illustrent aussi une forme « d'impuissance de la puissance » comme dirait Bertrand Badie⁴⁰, dans une

situation où le recours aux moyens de la puissance militaire est à la fois coûteux et incertain.

Dans le cas des sanctions graduelles imposées à la Russie, leur annonce s'est faite suivant un processus itératif et cumulatif dans le but d'amplifier l'impact de leur communication pour montrer que les pays occidentaux n'avaient pas épuisé leur capacité de pression face à Vladimir Poutine rompu aux rapports de force. Mais les sanctions ne sont pas sans effets de retour ou secondaires sur le commerce extérieur des États-Unis.

Bien que les sanctions servent le plus souvent à la pression diplomatique, leurs résultats s'inscrivent dans le temps long. Dans le cas des sanctions graduelles imposées à la Russie, leur annonce s'est faite suivant un processus itératif et cumulatif dans le but d'amplifier l'impact de leur

communication pour montrer que les pays occidentaux n'avaient pas épuisé leur capacité de pression face à un Vladimir Poutine rompu aux rapports de force. Mais les sanctions ne sont pas sans effets de retour ou secondaires sur le commerce extérieur des États-Unis. Rechercher l'effondrement de l'économie russe par une guerre économique sans merci, comme l'affirmait le ministre français de l'Économie aux premières heures de l'invasion de l'Ukraine⁴¹, ne pouvait pas être sans conséquence sur les économies américaines et européennes. La Russie comme l'Iran et le Venezuela, il faut le rappeler, sont de gros producteurs et exportateurs de pétrole et de gaz. Un marché de l'énergie frappé par l'incertitude, l'instabilité des prix et une inflation incontrôlée n'est pas ce qui est recherché, ni bénéfique pour l'économie mondiale, y compris pour les pays appliquant les sanctions. Les sanctions sur le transport et l'assurance maritime des produits pétroliers ou des matières premières stratégiques provenant de Russie, d'Iran ou Venezuela font peser des risques de spéculation sur les valeurs énergétiques que seules les grandes économies sont en mesure de maîtriser. Une flambée des coûts de production dans le secteur manufacturier d'un ensemble de biens et d'équipements stratégiques pourraient être contreproductif aux effets initiaux recherchés. S'il est vérifié que les sanctions occidentales sur le secteur énergétique russe l'ont privé de l'accès aux financements d'investissement et à des technologies occidentales de pointe, la Russie s'est massivement tournée vers de nouveaux clients tels que l'Inde, la Chine ou le Brésil dont les marchés en croissance constituent pour Moscou une assurance vie pour son commerce extérieur.

En somme, les sanctions américaines, par leur étendue et leur niveau historique, ont surtout eu pour effet de fissurer un peu plus l'ordre économique international. Si d'un côté, par le soutien apporté, elles ont permis de resserrer les liens entre les

⁴⁰Badie, B. (2004). L'impuissance de la puissance : essai sur les nouvelles relations internationales, Paris, Fayard, 2004, 293 p.

⁴¹ Marion P., et Garcin-Berson W. (2022). Ukraine : Bruno Le Maire rétro-pédale sur l'emploi du terme « guerre économique » avec la Russie. Le Figaro. <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/nous-allons-provoquer-l-effondrement-de-l-economie-russe-assure-bruno-le-maire-20220301>

États-Unis et leurs alliés traditionnels, en commençant par le G7, de l'autre, elles ont suscité et activé tout l'intérêt que pouvaient trouver beaucoup de pays émergents ou non à se tourner vers de nouveaux pôles d'influence, voire de nouveaux espaces économiques et financiers moins dépendants de la puissance américaine.

Perspectives

Par leur ampleur et leur impact, les sanctions ont révélé une chose : le piège de la dépendance aux circuits financiers et économiques américains. L'Afghanistan s'est ainsi vu confisquer près de neuf milliards de dollars par les États-Unis alors que le pays traverse une crise humanitaire inquiétante⁴². Ces opérations unilatérales d'atteinte aux intérêts souverains des États disposant d'avoirs en dollars, accumulent de la méfiance vis-à-vis de Washington. Cette réalité peut conduire de nombreux pays « non alignés » sur les intérêts américains à réduire leur niveau de dépendance vis-à-vis des États-Unis et de leurs alliés du G7, afin d'échapper aux effets potentiels de sanctions américaines contre eux en cas de tensions avec Washington.

Le recours aux sanctions n'est donc pas sans conséquences pour l'hégémonie américaine. L'une d'elles, c'est la reconfiguration des circuits financiers et économiques internationaux qui semble se dessiner. L'ordre multipolaire qui émerge à l'ombre de la rivalité États-Unis-Chine peut aussi être vu comme l'expression d'une volonté de contourner l'extraterritorialité américaine ainsi que la tutelle monétaire de la Réserve fédérale américaine sur la circulation internationale du dollar, mais sans garantie pour autant que les nouveaux hégémons qui affichent leurs prétentions aient les moyens effectifs d'offrir les biens publics internationaux

La Russie, la Chine, et l'Iran sont avant-gardistes dans le développement des circuits alternatifs. Des échanges stratégiques sur les ressources énergétiques et naturelles se dédollarisent, des circuits de mobilité financière concurrentes de SWIFT apparaissent sous l'impulsion de Pékin et Moscou, des risques de transfert de capitaux de l'espace occidental vers les pays émergents ou les monarchies du golfe pour contourner les sanctions américaines s'accroissent.

attendus. L'exclusion de certains États du système SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications*)⁴³, le gel des avoirs en dollars des réserves de banque centrale ou encore la saisine des comptes ou des investissements étrangers de certains pays par les États-Unis, vont accélérer l'émergence de systèmes financiers alternatifs pour échapper aux contraintes imposées par Washington. Ils prendront probablement de l'ampleur au fur et à mesure que se resserra l'étau des sanctions sur un nombre important de pays. La Russie, la Chine, et l'Iran

⁴² The White House. (2022). FACT SHEET: Executive Order to Preserve Certain Afghanistan Central Bank Assets for the People of Afghanistan. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/11/fact-sheet-executive-order-to-preserve-certain-afghanistan-central-bank-assets-for-the-people-of-afghanistan/>

⁴³ Le réseau interbancaire mondial reliant les établissements bancaires entre eux et permettant de sécuriser les transferts internationaux. Il a son siège social en Belgique.

sont avant-gardistes dans le développement des circuits alternatifs. Des échanges stratégiques sur les ressources énergiques et naturelles se dédollarisent, des circuits de mobilité financière concurrentes de SWIFT apparaissent sous l'impulsion de Pékin et Moscou, des risques de transfert de capitaux de l'espace occidental vers les pays émergents ou les monarchies du golfe pour contourner les sanctions américaines s'accroissent. Quelques chiffres viennent illustrer cette tendance forte. En 2022, pour la première fois de l'histoire, la société américaine Visa a perdu son rang de leader mondial des transactions sur les cartes de débit au profit du chinois UnionPay. Selon la *Nilson Report*, les cartes de débit portant la marque UnionPay détenaient une part de marché de 40,03 % de toutes les transactions d'achat par carte de débit, contre 38,78% pour l'américaine Visa⁴⁴. Par ailleurs, UnionPay est devenu le plus grand émetteur de cartes bancaires au monde avec 43 % des 14 milliards de cartes de paiement utilisées sur le plan mondial, Visa 21 % et MasterCard 16 %, selon un rapport de l'institut de recherche britannique RBR⁴⁵. Ce ne sont pas là des effets de simple conjoncture, il s'agit bien de changements profonds aux incidences structurelles. L'un des instruments qui risque d'amplifier ces changements ce sont les monnaies numériques sur lesquelles la Chine prend aussi de l'avance. Avec plus de 300 millions de chinois qui utilisent déjà le yuan numérique chinois, le gouvernement de Xi Jinping veut faire du e-yuan la monnaie électronique de référence des échanges commerciaux avec la Chine, une perspective qui portera encore plus atteinte à l'hégémonie du dollar. Washington et ses alliés du G7 envisagent aussi l'émission de monnaies numériques pour contrer le projet chinois. Quoiqu'il en soit, un système monétaire et financier international fragmenté abaissera encore plus l'efficacité des sanctions américaines.

L'efficacité des sanctions ne se mesure que dans le long terme, notamment pour les économies de grande taille comme la Russie. Dans un monde multipolaire émergent de manière fragmentée au lendemain du conflit russo-ukrainien, la capacité d'extension et de coercition des sanctions est limitée.

La montée en puissance de ces circuits financiers alternatifs vient réduire l'isolation des pays sous sanctions américaines en leur offrant des voies échappatoires aux effets néfastes des sanctions américaines tout en les ouvrant à de vastes espaces marchands en croissance. Le cas de la Russie illustre ce point. Au lendemain de l'invasion russe de l'Ukraine, Visa et Mastercard

s'étaient retirées de Russie et avaient suspendus leurs opérations avec le système bancaire russe. C'est alors vers UnionPay, la firme chinoise, que s'est tourné Moscou pour assurer la continuité de l'accès des banques russes à un système de paiement international. Par ailleurs, le gouvernement russe a décidé d'investir pour étendre son propre système de paiement *Mir* dans l'espace non occidental notamment dans le marché des BRICS dont le PIB a dépassé en 2022 celui des pays du G7. Des reconfigurations que Washington surveille de près. Car l'accélération de ces

⁴⁴ [China's UnionPay surpasses Visa with largest market share of debit card transactions: Nilson report - Global Times](#)

⁴⁵ Julie Zaugg, J. (2023). UnionPay étend son empire en Europe. <https://www.letemps.ch/economie/finance/unionpay-etend-empire-europe>

mouvements géoéconomiques conduira inévitablement à un système international découplé sur lequel la puissance américaine n'aura plus qu'une emprise parcellaire.

L'efficacité réelle des sanctions ne se mesure que sur le long terme, notamment pour les économies de grande taille comme la Russie. Dans le monde multipolaire fragmenté qui émerge, les sanctions perdent en efficacité. Leurs effets économiques et financiers ne conduisent pas nécessairement aux conséquences politiques visées par leur application. Les paquets de sanctions adoptés contre la Corée du Nord, l'Iran, Cuba, le Venezuela, la Russie ou la Birmanie pour ne citer que ces quelques pays n'ont pas entraîné de changement politique, encore moins de changement de régime gouvernant. Les sanctions américaines ne produiront leurs effets recherchés que si les pays ciblés n'ont plus accès à des circuits alternatifs. Non seulement ce n'est pas le cas, mais avec la montée en puissance de la Chine et des pays émergents dans l'économie mondiale, c'est et ce sera de moins en moins le cas. Plutôt qu'une ère de montée de la multipolarité ou de la fin de l'unipolarité, la scène internationale n'est-elle pas en train de glisser vers une forme d'apolarité tant craint par l'historien britannique Niall Ferguson ? On est tout à fait en droit de s'interroger. Par ailleurs, que serait une scène internationale sans sanctions ? Il n'est nullement certain qu'elle serait plus apaisée. L'affirmation des hégémons régionaux et la reconfiguration des réseaux d'influence géopolitique au gré des intérêts économiques concurrents peuvent émettre des signaux qu'un monde apolaire est en émergence, même s'il est loin d'être établi. Quoiqu'il en soit un nouvel ordre international dans lequel l'hégémonie étatsunienne est en recul sort progressivement de terre. Ce nouvel ordre international semble de plus en plus marqué par les engagements multidirectionnels des puissances moyennes ou des États dits « non-puissants » qui joueront de plus en plus un rôle de grande importance dans l'équilibre du système international.

Direction scientifique

Christian Deblock,
Professeur associé
au département de
science politique de l'UQAM et
directeur de recherche au CEIM.

Rédaction

Brice Armel Simeu,
Doctorant et
chercheur en résidence au CEIM.

Abonnez-vous

[À la liste de diffusion](#) 

[Au fil RSS](#) 

**Centre d'études
sur l'intégration
et la mondialisation**

Adresse civique :

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est
Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-1560
Montréal (Québec) H2L 2C5 CANADA

Adresse postale :

Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : ceim@uqam.ca

Site web : www.ceim.uqam.ca

