

RDN

NEMROD

Enjeux Contemporains de Défense et de Sécurité

La guerre des sanctions



Les Cahiers de la
Revue Défense Nationale



La guerre des sanctions

NEMROD ECDS
Enjeux contemporains de défense et de sécurité

Sommaire

Des stratégies de blocus militaires aux politiques de sanctions

7 Le blocus au cours de l'histoire : pratiques et débats autour d'un pari stratégique

QUENTIN LENORMAND

Le blocus est une méthode de guerre ancienne, qui n'a toutefois pas été employée de manière continue au cours de l'histoire. En effet, son usage dépend de facteurs géographiques, politiques et techniques divers et multiples. Adapté à la logique des cités méditerranéennes de l'Antiquité, le blocus disparaît au cours de l'époque médiévale, avant de connaître une renaissance à l'époque moderne. Les évolutions technologiques, ainsi que la compétition coloniale entre les grandes puissances européennes entraînent alors un recours fréquent au blocus au XIX^e siècle, qui culmine ensuite au cours des deux conflits mondiaux. La fréquente utilisation du blocus, notamment par l'Empire britannique, est dès lors dénoncée comme un abus de pouvoir par ses compétiteurs. C'est la raison pour laquelle un certain nombre de débats visant à sa régulation émergent dès le XVI^e siècle, en vue de son encadrement juridique, notamment par le droit des conflits armés.

17 Les politiques de sanctions économiques multilatérales du système de Versailles à nos jours : « l'épée sans lame » de la sécurité collective ?

FRANÇOIS GAÜZÈRE-MAZURIC et BORIS DELAGENIÈRE

Après le Traité de Versailles, les politiques de sanctions économiques furent alors envisagées comme une nouvelle « arme de paix » pour l'Europe et le système international. Or, l'effondrement de la Société des Nations (SDN) dans les années 1930, puis les blocages de l'ONU depuis le début de la guerre froide ont remis en question l'efficacité de cette arme. Depuis les années 1990, souvent surnommées « décennie des sanctions », celles-ci ont été fort souvent employées tant par l'ONU que par les grandes puissances, États-Unis en tête : les politistes sont néanmoins d'accord pour pointer leur efficacité limitée et, pis encore, leurs effets indésirables pour les puissances mêmes qui les ont utilisées.

33 Les sanctions économiques contre la prolifération nucléaire : une histoire américaine

SIMON ROCHE

À la fin du XX^e siècle et au début du XXI^e, les sanctions économiques sont devenues la réponse courante aux velléités de prolifération. Derrière un universalisme de façade, garanti par le sceau des Nations unies, les sanctions sont historiquement l'œuvre des États-Unis, complétée aujourd'hui par la politique de l'Union européenne. Pourtant, la capacité des États proliférants à poursuivre leurs programmes nucléaires – et balistiques – interroge l'efficacité et la viabilité des mesures de sanctions économiques en la matière.

L'affirmation et la résilience des grandes puissances dans un contexte de « guerre des sanctions »

43 Discipliner et punir : les déterminants juridiques et techniques de la politique de sanction américaine

ALEXANDRE ARBUS

À partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis ont développé un véritable arsenal administratif et juridique pour accompagner l'utilisation croissante des sanctions économiques en matière de politique étrangère. Les programmes de sanctions américains ont connu de profondes mutations depuis la fin de la guerre froide, se traduisant par un renforcement de leur portée extraterritoriale, un ciblage plus précis des entités sanctionnées et une surveillance accrue des flux financiers. Alors que les États-Unis doivent faire face à de nouvelles stratégies de contournement de leurs sanctions depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, il apparaît pertinent d'étudier les dimensions juridiques et techniques de la politique de sanctions économiques américaine.

55 Les politiques de sanctions : remède ou poison face au déclin de la puissance américaine ?

BORIS DELAGENIÈRE

Au XX^e siècle, les politiques de sanctions économiques sont devenues une arme privilégiée des grandes puissances. En particulier, les États-Unis n'ont cessé d'« arsenaliser » leur force de frappe monétaire et financière pour soumettre leurs compétiteurs, sans avoir à les combattre. La question se pose de savoir si, après avoir été un instrument de puissance pour l'Amérique, les politiques de sanctions ne seraient pas, paradoxalement, en train de devenir l'un des facteurs de son déclin. Le développement de dispositifs anti-sanctions dans les pays du « Sud global », ainsi que l'émergence d'une « alliance tacite » entre Pékin, Moscou voire Téhéran à la faveur de la guerre en Ukraine, apparaissent aujourd'hui comme les principaux effets pervers de l'accoutumance américaine aux politiques de sanctions.

65 Résilience de l'économie russe face aux sanctions : éléments d'explication

DAVID TEURTRIE

Les sanctions économiques à l'encontre de la Russie sont l'un des principaux volets du soutien occidental à l'Ukraine. Cependant, le décalage entre les attentes des élites occidentales et les résultats des sanctions interroge sur leur degré de connaissance de la Russie et sur leur capacité à prendre en compte les nouveaux équilibres internationaux. La résilience de l'économie russe peut s'expliquer notamment par la politique d'autonomisation économique mise en œuvre par le Kremlin et par le refus des puissances émergentes de participer aux sanctions. Il convient néanmoins de s'interroger sur la durabilité de la résilience russe face aux problèmes structurels internes, aux conséquences à moyen terme des sanctions ainsi qu'au poids des dépenses militaires.

79 La politique de sanctions de la Chine et ses conséquences

K. A.

La Chine s'est progressivement dotée d'une politique propre en matière de sanctions, qui est une conséquence de sa montée en puissance économique et d'un durcissement des relations sino-américaines, illustré par la guerre commerciale ayant opposé Washington et Pékin. Cette nouvelle approche a requis une refonte du dispositif juridique et institutionnel chinois afin de donner à Pékin une plus grande flexibilité dans le manie- ment des sanctions. Les sanctions chinoises sont fondées sur la défense d'intérêts dits « de souveraineté ». Si leur usage a traditionnellement été réactif et défensif, l'adoption d'un dispositif juridique plus élaboré a permis à la Chine d'utiliser de façon croissante les sanctions comme un levier de sa politique étrangère, traduisant un changement dont les conséquences sont importantes.

La *Revue Défense Nationale* est éditée par le Comité d'études de défense nationale (association loi de 1901).

Adresse : École militaire, 1 place Joffre, case 64, 75700 Paris SP 07

Fax : 01 44 42 31 89 - www.defnat.com - redac@defnat.com

Directeur de la publication : Thierry CASPAR-FILLE-LAMBIE - Tél. : 01 44 42 31 92

Rédacteur en chef : Jérôme PELLISTRANDI - Tél. : 01 44 42 31 90

Rédacteur en chef adjoint : Thibault LAVERNHE

Secrétaire général de rédaction : Jérôme DOLLÉ - Tél. : 01 44 42 43 69

Assistante de direction et secrétaire de rédaction : Marie-Hélène MOUNET - Tél. : 01 44 42 43 74

Secrétaire de rédaction : Alexandre TRIFUNOVIC - Tél. : 01 44 42 43 69

Service commercial : Éléonore GIORDANO - Tél. : 01 44 42 38 23 (boutique@defnat.com)

Chargés d'études : Emmanuel DESCLÈVES et Claude FRANC - Tél. : 01 44 42 43 72

Comité de lecture : Marie-Dominique CHARLIER-BAROU, André DUMOULIN,
Jean ESMEIN, Sabine DE MAUPEOU et Bernard NORLAIN

Régie publicitaire (ECPAD) : Karim BELGUEDOUR - Tél. : 01 49 60 59 47 - regie-publicitaire@ecpad.fr

DL XXXX - 2^e trim. 2024 - ISSN 2105-7508 (pap.) & 2117-5969 (num.) - CP n° 1024 G 85493 du 10 oct. 2019

Imprimée par ISIPRINT – 139, rue Rateau – 93120 La Courneuve

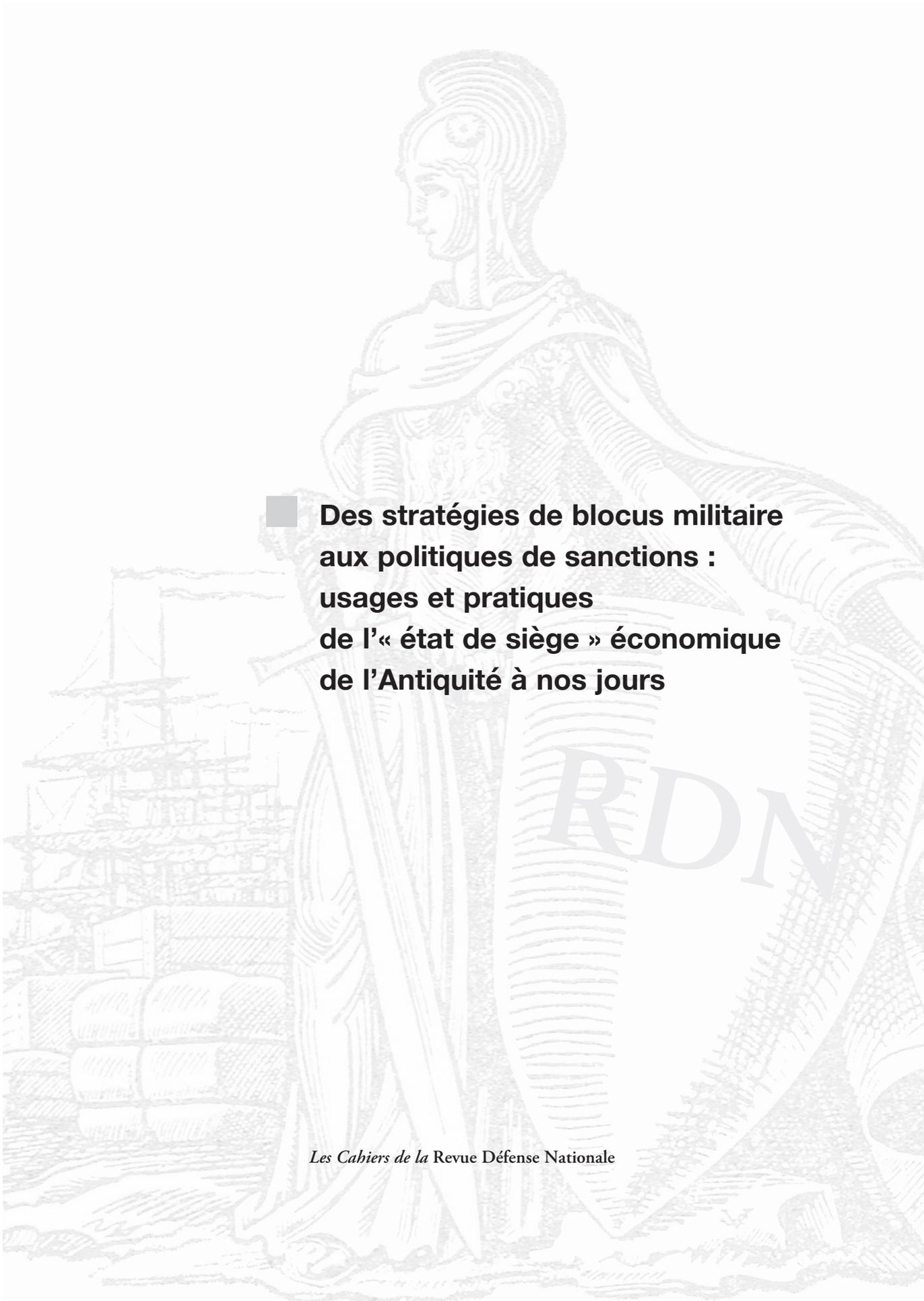
Remerciements

Les équipes de Nemrod ECDS et moi-même adressons nos sincères remerciements au général (2S) PELLISTRANDI et à l'ensemble de la rédaction de la *Revue Défense Nationale* pour la réalisation de ce nouveau *Cahier*, qui témoigne de la confiance renouvelée de la *RDN* dans une nouvelle génération de chercheurs. Nous remercions en particulier M. Alexandre TRIFUNOVIC pour sa confiance et son implication dans ce projet.

Nous remercions également les institutions qui ont financé la parution de ce *Cahier* : la Direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère des Armées (DGRIS), le Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), le Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE) et l'Université Paris-Sorbonne.

Enfin, au nom de l'ensemble des équipes de Nemrod ECDS, nous adressons aux auteurs, ainsi qu'à François GAÜZÈRE-MAZAURIC et Boris DELAGENIÈRE, qui ont co-dirigé ce *Cahier*, notre profonde gratitude.

Naël MADI
Président de Nemrod ECDS



■ **Des stratégies de blocus militaire
aux politiques de sanctions :
usages et pratiques
de l'« état de siège » économique
de l'Antiquité à nos jours**

RDN

Le blocus au cours de l'histoire : pratiques et débats autour d'un pari stratégique

Quentin LENORMAND

Professeur agrégé d'histoire, doctorant à la Sorbonne et spécialisé dans les questions militaires et de défense.

De toutes les armes dont dispose un État pour faire pression sur son adversaire, de la simple déclaration d'hostilité publique à la guerre ouverte, le blocus apparaît comme un outil intermédiaire largement utilisé dans l'histoire. Situé entre la sanction économique et la « petite guerre »⁽¹⁾, son usage se concentre sur quelques périodes qui réunissent les conditions favorables à sa mise en œuvre. Le terme de blocus apparaît justement dans un contexte technique, économique et politique favorable à son émergence, soit en 1584, lorsque les Provinces Unies isolent leurs concurrents des ports de Flandre alors sous domination espagnole.

Le « *blochuis* », terme néerlandais employé par Grotius en 1625 dans *De jure belli ac paci* (*Le droit de la guerre et de la paix*)⁽²⁾, désigne d'abord un fort terrestre puis maritime, puis par extension le fait de bloquer l'accès à un territoire depuis la mer grâce à un dispositif naval qui peut être rapproché lorsqu'il vise un territoire de taille réduite qu'il est possible d'enfermer de manière étanche, ou éloigné, lorsque l'étendue surveillée ne peut faire l'objet d'une surveillance linéaire, continue, et imperméable⁽³⁾. Il peut être partiellement maritime lorsqu'il est accompagné d'une opération de blocage terrestre.

La pratique du blocus se rapproche d'autres stratagèmes similaires comme l'embargo, bien que celui-ci vise plutôt à restreindre les échanges de certains produits et n'a pas, contrairement au blocus, son étanchéité⁽⁴⁾. Sur le plan tactique, le blocus est similaire au siège militaire, puisque dans les deux cas, un acteur exerce une pression sur l'autre en l'isolant jusqu'à ce qu'il cède la place qu'il occupe. Le siège, outre sa dimension terrestre, est toutefois un acte de guerre ouverte là où le blocus, comme nous le verrons, est parfois pensé par ceux qui le mettent en œuvre comme un acte

⁽¹⁾ CORVISIER Jean-Noël, « Le blocus dans le monde grec antique », in BAECHLER Jean et CHALINE Olivier (dir.), *La Bataille*, Hermann, 2018, p. 75-81.

⁽²⁾ BATTISTI Michèle, « Le blocus maritime de 1815 à la Première Guerre mondiale, théorie et pratique », *Les Cahiers Sirice*, 2021/1, n° 26, p. 33-45.

⁽³⁾ COUTAU-BÉGARIE Hervé, *Traité de stratégie* [1999], Economica, 2006.

⁽⁴⁾ CORVISIER Jean-Noël, « Le blocus dans le monde grec antique », in BAECHLER Jean et CHALINE Olivier (dir.), *op. cit.*

Le blocus au cours de l'histoire :
pratiques et débats autour d'un pari stratégique

coercitif employant l'arme commerciale, mais qui, par son apparente passivité, permet de maintenir la pression en dessous du seuil de la confrontation ouverte.

Acte de guerre commis en temps de paix pour éviter la guerre, l'ambivalence du blocus ne pouvait donc que susciter d'importants débats entre acteurs étatiques à partir du moment où ces derniers, dès le XVII^e siècle ont cherché à définir des règles de vie commune destinées notamment à assurer la libre circulation des marchandises sur les mers. Débats également dans le domaine de la recherche stratégique, afin d'évaluer son degré d'efficacité et l'intérêt de sa mise en œuvre. Pari stratégique risqué, le blocus, en tant qu'outil politique, commercial et spécifiquement maritime présente donc des spécificités que nous tâcherons ici de présenter.

Le blocus dans la Grèce antique : une forme de *poliorkia* (siège)

Bien que le terme ne soit mentionné qu'au XVI^e siècle, la pratique du blocus apparaît au cours de l'histoire lorsqu'est réuni un ensemble de conditions. On assiste alors à l'émergence de cette pratique, puis à sa disparition, dès lors que le contexte n'y est plus favorable. La première séquence où l'historien est en mesure d'observer ce phénomène concerne la Grèce classique, où les conditions politiques, techniques et géographiques sont réunies : la Grèce se caractérise alors par sa fragmentation, sur le plan géopolitique, en une multitude d'acteurs de puissance très variable (les cités) et une forte compétition entre celles-ci, en particulier à la suite des guerres médiques (de 490 av. J.-C. à 479 av. J.-C.) qui offrent à Athènes une position prédominante vis-à-vis des autres cités. Par ailleurs, les conditions géographiques de la Grèce sont favorables à la mise en œuvre de blocus : les îles y sont très nombreuses, le trait de côte est très irrégulier, le pays compte de nombreux relief montagneux difficilement praticables (succession de plateaux et de dépressions) ainsi que des plaines très cloisonnées. Ces éléments ont favorisé l'émergence de cités de taille réduite aux identités particulières, très jalouses de leur indépendance, dont la principale ouverture se fait par voie maritime. Dans ces conditions, il ne faut que relativement peu de moyen pour imposer un blocus à une cité pour laquelle l'accès à la mer est vital.

C'est donc sans surprise que l'on voit, au cours du V^e siècle av. J.-C., les grandes puissances de la région, et en premier lieu la thalassocratie athénienne, employer ce dispositif pour s'assurer de la fidélité de ses alliés, indispensable à sa politique impériale ⁽⁵⁾. Ainsi, en 432 av. J.-C., Athènes menace la cité de Potidée qui est tiraillée entre son ancienne influence corinthienne et ses obligations vis-à-vis de la ligue de Délos, c'est-à-dire la puissance athénienne. Alors que cette dernière réclame sa soumission, notamment par l'expulsion des magistrats corinthiens, les Potidéens rejettent ses demandes et se préparent à l'affrontement. Après une bataille indécise devant la cité, les forces potidéennes se réfugient derrière les murs de leur ville. Les Athéniens mettent alors le siège devant Potidée en l'enfermant hermétiquement par voie de terre et par voie de mer. Le siège dure finalement trois ans et reste, au regard de l'histoire, à

⁽⁵⁾ CORVISIER Jean-Noël, *op. cit.*

Le blocus au cours de l'histoire :
pratiques et débats autour d'un pari stratégique

la suite de Thucydide, comme l'un des éléments déclencheurs de la guerre du Péloponnèse.

Cet exemple est intéressant car il illustre un risque inhérent à toute opération militaire de basse intensité, ici le blocus : celui d'être pris dans une logique d'escalade qui s'achève par une opération militaire finalement coûteuse. Le blocus, tout comme le siège, s'inscrit en effet dans une logique d'usure qui peut se retourner contre le bloquant si la situation dure trop longtemps, dans la mesure où elle peut obérer les bénéfiques pratiques et symboliques d'une victoire.

C'est donc sans surprise que l'on constate la rareté du blocus dans la Grèce classique. En effet, en l'absence d'armée professionnelle, les opérations militaires sont nécessairement peu étendues dans le temps. C'est pourquoi les Grecs privilégient plutôt la surprise pour s'emparer d'une ville. Le blocus se met d'ailleurs généralement en place après l'échec de la tentative initiale. C'est le cas de Potidée où les deux camps, assiégeant comme assiégés, souhaitent d'abord éviter un siège long et coûteux mais s'y résignent après une bataille indécise. L'helléniste Jean-Noël Corvisier estime ainsi que la proportion de sièges sans blocus sur la période est de l'ordre de 80 % et que le recours au blocus est, dans ces conditions, un aveu d'impuissance de la part du bloquant ⁽⁶⁾. Les Grecs n'ont d'ailleurs pas de mots pour désigner spécifiquement l'acte du blocus : il est généralement évoqué comme une forme de *poliorkia*, c'est-à-dire de siège. Thucydide emploie par exemple ce terme pour désigner l'épisode au cours duquel les navires athéniens sont bloqués à Speraion ⁽⁷⁾.

On assiste ensuite au déclin de la pratique du blocus à la fin du IV^e siècle av. J.-C., lorsque l'empire d'Alexandre met un terme à l'indépendance des cités qui sont intégrées dans un État territorial exceptionnellement vaste pour l'époque. Les Macédoniens s'assurent toutefois la soumission des cités grecques en y plaçant des garnisons et en stationnant des navires, qui peuvent être employés dans le cadre d'un blocus contre ceux qui se rebelleraient. Le blocus est ensuite tout aussi peu employé à l'époque médiévale, dont la conflictualité se caractérise par des guerres de coalitions où les alliances sont souvent instables : toute opération au moyen ou long terme est donc très incertaine.

Le XIX^e siècle : l'âge d'or du blocus fermé

Le blocus refait son apparition en Europe au XVI^e siècle, alors que les conditions sont de nouveau favorables à son émergence. Le contexte économique, d'abord : la maritimisation accrue de l'économie dans le cadre de la première mondialisation et l'importance financière de ces nouveaux flux commerciaux redonnent une place centrale aux questions maritimes dans les politiques étatiques. Sur le plan technique, l'importance de ces enjeux commerciaux favorise un formidable développement dans le domaine de la construction navale (invention de la scie hydraulique par les

⁽⁶⁾ *Ibidem*.

⁽⁷⁾ Thucydide, *Guerre du Péloponnèse*, VIII, 14.

Le blocus au cours de l'histoire :
pratiques et débats autour d'un pari stratégique

Hollandais) et de l'armement (généralisation du canon). Enfin, sur le plan politique, l'émergence de l'Europe westphalienne, marquée par une fragmentation et une conflictualité interétatique particulièrement importante mais également, au lendemain de la guerre de Trente ans (1618-1648), par un désir d'éviter une guerre ouverte, favorise l'émergence de pratiques coercitives de basse intensité. Dans ces conditions, le blocus va s'imposer peu à peu comme l'un des outils privilégiés par les puissances qui souhaitent s'imposer aux autres à moindres frais. Toutefois, la multiplication des blocus doit être relativisée sur la période moderne, puisqu'ils sont bien souvent « fictifs », une notion sur laquelle nous reviendrons plus loin. Ainsi en 1652, les États généraux interdisent le commerce avec l'Angleterre et ses possessions, sans que l'on sache comment la France entend mettre en œuvre une entreprise d'une telle envergure.

La période napoléonienne connaît le premier grand blocus de l'époque contemporaine, avec le décret de Berlin du 21 novembre 1806 qui répond au blocus des ports français instauré par les Anglais le 9 août 1804. Le blocus britannique se distingue de ceux qui vont s'égrainer tout au long du XIX^e siècle, puisqu'il s'agit d'un blocus éloigné, c'est-à-dire ouvert et non fermé, compte tenu de l'étendue du territoire à surveiller⁽⁸⁾.

Le blocus rapproché, c'est-à-dire étanche et visant une étendue de territoire réduite, connaît ensuite son âge d'or au XIX^e siècle, lorsque l'on retrouve les mêmes facteurs favorables à sa mise en œuvre qu'à l'époque moderne : une volonté générale d'éviter un conflit ouvert au lendemain de l'épopée napoléonienne qui cohabite, toutefois, avec une forte conflictualité ; l'importance du facteur économique, cette fois-ci dans le cadre de la révolution industrielle et de la formation de nouveaux empires coloniaux qui aiguissent les appétits de conquête des Européens vis-à-vis de l'Asie et de l'Afrique ; le progrès technique, enfin, avec l'abandon progressif de la voile au profit de la vapeur.

Un cas de blocage intéressant et méconnu est celui mis en œuvre par les États-Unis en Méditerranée au tournant des XVIII^e et XIX^e siècles⁽⁹⁾. En effet, pendant près de vingt ans (1790-1810), les intérêts commerciaux américains sont contrariés par les pratiques prédatrices des barbaresques ottomans qui, depuis Alger, Fez et Tripoli, pillent leurs navires et rançonnent leurs marins. Le pacha Karamanli, à Tripoli, s'affirme rapidement comme l'adversaire le plus déterminé des Américains. Il demande, non seulement, des sommes astronomiques pour libérer certains de ses prisonniers, mais il n'hésite pas à provoquer les Américains par des actes vexatoires, en abattant, par exemple, le mât d'un de leur drapeau en signe de provocation, et reste ensuite sourd à toute tentative de négociation. Excédé par ces nuisances, le congrès américain lui déclare la guerre le 6 février 1802 et planifie la mise en œuvre d'un blocus. Ce choix est justifié par plusieurs motifs : le recours à une guerre ouverte paraît démesuré compte tenu de la nature de la menace qui se concentre autour d'une ville et pose, en outre, un problème politique puisque Tripoli est, officiellement, partie

⁽⁸⁾ COUTAU-BÉGARIE Hervé, *op cit.*

⁽⁹⁾ ARNAUD-AMELLER Paule, « De quelques blocus. Réflexions sur les blocus : quelques exemples de succès et d'échec aux XIX^e et XX^e siècles », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2004/2, n° 214, p. 7-27.

intégrante de l'Empire ottoman. Le blocus apparaît alors comme la manière la plus efficace et la plus économique de résoudre le problème.

Toutefois, les Américains subissent plusieurs revers en Méditerranée malgré le renfort des Suédois et du royaume des Deux-Siciles et ne parviennent pas à faire plier Karamanli qui continue ses provocations, malgré l'intercession de la France par le biais de Talleyrand auprès du calife ottoman. Les Américains parviennent finalement à mettre en place un blocus effectif autour de Tripoli au début de l'année 1805. Le pacha semble alors céder en proposant de payer une somme en dédommagement pour les torts causés, mais les Américains refusent et décident de renforcer leur pression en lançant une opération terrestre. En liaison avec le frère ennemi du pacha qui souhaite le destituer, une cinquantaine d'Américains, d'Anglais et de Grecs commandés par le général Eaton débarquent à Derne en mai 1805 et achèvent l'isolement de Tripoli le mois suivant. Totalement isolé, le pacha accepte finalement de se plier aux exigences américaines et de libérer ses prisonniers. Le cas de Tripoli est donc intéressant dans la mesure où il met en évidence quelques constantes dans l'histoire des blocus : il s'agit d'un acte de guerre de basse intensité dont les facteurs économiques sont déterminants.

Les Européens ont ensuite largement recours aux blocus au cours du XIX^e siècle, une pratique que l'histoire a retenue sous le nom de « politique de la canonnière » : il s'agit alors de s'imposer à moindres frais aux puissances de deuxième ordre afin de les plier à ses exigences. Les Anglais, les Allemands, les Français, les Américains la pratiquent abondamment sur la période, avec plus ou moins de succès : lors du blocus de Formose (20 octobre 1884-9 juin 1885), la marine française, alors en guerre contre la Chine impériale pour le contrôle du fleuve Rouge, met en œuvre un blocus autour de l'île, quoiqu'avec des résultats mitigés ⁽¹⁰⁾. Si l'île est, en soi, ouverte au commerce depuis l'expédition franco-anglaise de 1860, les tensions sont fortes entre la France et la Chine depuis que la première empiète sur la zone d'influence chinoise en Indochine, où la France conquiert progressivement un empire colonial. Le blocage du détroit de Formose est ainsi conçu comme une opération de revers. La marine française jette donc l'ancre au nord de l'île, stratégique en raison de ses mines de charbon, afin d'en bloquer l'accès. Mais le blocus échoue finalement car les opérations terrestres qui devaient compléter le blocus sur terre sont tenues en échec et empêchent donc les Français de prendre le contrôle des mines. Cette entreprise a toutefois ses bénéfices puisque les Chinois abandonnent le Tonkin aux Français. Le XIX^e siècle compte ainsi de très nombreux exemples de blocus au cours desquels les grandes puissances s'allient opportunément ou au contraire s'opposent, suivant que leurs intérêts soient convergents ou non, afin de faire plier des puissances secondaires.

Le blocus au XX^e siècle : la prédominance du blocus éloigné

Le déclenchement de la Première Guerre mondiale à l'été 1914 marque un moment important dans l'histoire des blocus, puisqu'il s'agit là d'un blocus opposant,

⁽¹⁰⁾ MONAQUE Rémi, *Une histoire de la marine de guerre française*, Perrin, 2016.

Le blocus au cours de l'histoire :
pratiques et débats autour d'un pari stratégique

pour la première fois depuis l'époque napoléonienne, des puissances à la fois équivalentes et de premier ordre. Dès la déclaration de guerre, les Alliés se coordonnent pour mettre en œuvre un blocus, non pas rapproché, compte tenu de l'espace concerné, mais, comme en 1807, éloigné, dont l'objectif est de provoquer une bataille décisive contre la marine allemande (ce qui correspond à la vision géostratégique d'Alfred Mahan, inspirée des leçons de 1804, lorsque la marine française avait tenté de briser le blocus à Trafalgar ⁽¹¹⁾) et d'étouffer son commerce (ce qui correspond à la vision géostratégique de Julian Stafford Corbett ⁽¹²⁾).

Le blocus se révèle déterminant dans le cours de la guerre. D'abord parce qu'il conduit les Allemands à y répondre par la guerre à outrance, avec le développement de ses capacités sous-marines, dont les effets sont finalement déterminants dans la décision américaine d'entrer dans la guerre aux côtés des Alliés. Par ailleurs, il fragilise profondément l'ensemble de la société allemande en la privant de certaines ressources essentielles : les importations baissent ainsi de moitié dès 1915 ⁽¹³⁾, notamment en ce qui concerne la viande, rapidement réservée aux combattants. Le rapport de force stratégique instauré par le blocus/contre-blocus se fait donc au profit des alliés ⁽¹⁴⁾.

Toutefois, le constat de cette efficacité doit être évalué avec justesse. Encore aujourd'hui, les chercheurs rencontrent des difficultés à mesurer ce paramètre, compte tenu de l'échelle géographique concernée, mais également pour des raisons politiques. Du côté allemand, l'étude de son efficacité est brouillée au lendemain de la défaite par les débats politiques qui entourent cette dernière : Ludendorff y voit un aspect du coup de poignard dans le dos ⁽¹⁵⁾. Du côté des alliés, les Britanniques classifient dès la fin de la guerre l'ensemble des travaux sur cette question et ferment l'accès aux archives jusque dans les années 1960 ⁽¹⁶⁾. La raison en est la suivante : le blocus, déjà intégré à la stratégie franco-britannique d'avant-guerre, devient un élément central de la stratégie alliée d'après-guerre sur lequel il convient donc de maintenir le secret. Enfin, son rôle dans la victoire de 1918 ne doit pas être surévalué puisque l'armée allemande ne se rend qu'à la suite d'une défaite militaire ⁽¹⁷⁾, tout comme Napoléon ne consent à se rendre qu'après la défaite terrestre de Waterloo, malgré plusieurs années de blocus.

Quoi qu'il en soit, la victoire de 1918 tranche un débat ancien au sein des élites militaires concernant la place de l'arme économique dans la guerre moderne. Cette arme fait la démonstration de son importance dans la conduite de la guerre telle qu'elle se présente au XX^e siècle : elle est l'arme qui permet de lutter contre la mobili-

⁽¹¹⁾ MAHAN Alfred, *The Influence of Sea Power upon the French Revolution and Empire, 1793–1812*. Little, Brown & Co, 1892.

⁽¹²⁾ CORBETT Julian S., *Some Principles of Maritime Strategy*, Green and Co, 1911.

⁽¹³⁾ SKALWEIT August, *Der Erste Weltkrieg, 1914–1918* (La première guerre mondiale, 1914–1918), Stuttgart, Leipzig, Deutsche Verlags-Anstalt, 1927.

⁽¹⁴⁾ FORCADE Olivier, « La question du blocus en 1914–1918 », in BAECHLER Jean et CHALINE Olivier (dir.), *op. cit.*, p. 129–135.

⁽¹⁵⁾ LUDENDORFF Erich, *La Guerre totale*, Flammarion, 1936, p. 177–178. Cité dans Raymond Aron, *Penser la guerre, Clausewitz, tome 2 : L'âge planétaire*, Gallimard, 1976, p. 59.

⁽¹⁶⁾ SINEY Marion C., « British Official History of the Blockade of the Central Powers during the First World War », *The American Historical Review*, vol. 68, n° 2, 1963, p. 392–401.

⁽¹⁷⁾ MEARSHEIMER John, *The Tragedy of Great Power Politics*, W. W. Norton & Company, 2001, p. 90.

Le blocus au cours de l'histoire :
pratiques et débats autour d'un pari stratégique

sation industrielle de l'adversaire dans le cadre d'une guerre totale ⁽¹⁸⁾. Cet « autre front » est donc définitivement intégré aux stratégies alliées.

De ce point de vue, la Seconde Guerre mondiale apparaît comme une répétition de la Première. Dès la déclaration de guerre de septembre 1939, les Alliés réactivent le blocus contre l'Allemagne qui répond de la même manière : développement de substitut (essence et caoutchouc synthétique notamment) et guerre sous-marine à outrance. Du côté des deux belligérants, nous voyons donc que le blocus est désormais bien intégré aux plans stratégiques. Néanmoins, là encore, le blocus ne suffit pas à emporter la décision : il faudra envahir l'Europe et réduire le III^e Reich à néant pour obtenir sa capitulation.

C'est sur le théâtre d'opérations du Pacifique que le blocus du Japon par les Américains joue un rôle inédit, dans la mesure où son importance paraît équivalente à celle du facteur proprement militaire. À la fin du mois d'août 1945, le Japon consent en effet à déposer les armes sans condition alors qu'il dispose encore de deux millions d'hommes en capacité de combattre. Toutefois, depuis la fin du printemps 1945, ses capacités de projection, c'est-à-dire son armée de l'air et sa marine, sont au bord de l'effondrement par l'effet du blocus américain. S'il ne permet pas d'emporter seul la décision, il joue toutefois un rôle tout aussi important que les bombardements nucléaires et l'entrée en guerre de l'URSS ⁽¹⁹⁾. La Seconde Guerre mondiale consacre donc le blocus comme dispositif stratégique à part entière dans les conceptions militaires.

Le Blocus de Berlin en 1948 est un cas intéressant quoiqu'exceptionnel. Contrairement aux blocus mis en place lors des deux conflits mondiaux, les conditions sont ici réunies pour la mise en œuvre d'un blocus rapproché : géographiquement, les zones françaises, anglaises et américaines sont dans une situation insulaire, ce qui est favorable au bloquant soviétique. Les relations entre les deux anciens alliés sont par ailleurs tendues, mais tous souhaitent à tout prix éviter un conflit ouvert. Enfin, cet épisode rappelle que tout blocus est un pari stratégique qui peut rapporter gros ou au contraire coûter énormément : si le risque d'escalade est contenu à Berlin, le blocus mis en place par Staline se retourne contre lui puisqu'il est contraint de reculer, ce qui entame sa crédibilité politique ⁽²⁰⁾. Le blocus apparaît donc comme un pari risqué, un bras de fer qui ne peut s'achever que par la défaite ou la reculade d'un des deux acteurs impliqués, ou à l'opposé déboucher sur une escalade de violence incontrôlable.

Blocus ouvert/fictif versus blocus rapproché/effectif : un enjeu de définition

L'utilisation du blocus en dehors des épisodes de guerre déclarée a suscité de très vifs débats concernant les abus supposés et réels des puissances y ayant recours, et ce dès l'époque moderne ⁽²¹⁾. La pomme de discorde concerne le blocus fictif, défendu

⁽¹⁸⁾ FRIDENSON Patrick (dir.), « 1914-18 l'autre front », in *Cahiers du mouvement social*, n° 2, Éd. ouvrières, 1977.

⁽¹⁹⁾ MEARSHEIMER John, *op cit.*, p. 92.

⁽²⁰⁾ ZUBOK Vladislav et PLESHAKOV Constantine, *Inside the Kremlin's Cold War: from Stalin to Khrushchev*, Harvard University Press, 1996, p. 51-52.

⁽²¹⁾ BATESTTI Michèle, *op. cit.*

Le blocus au cours de l'histoire :
pratiques et débats autour d'un pari stratégique

au XIX^e siècle par les seuls Britanniques qui lui préfèrent le terme de « blocus éloigné », face aux tenants du blocus rapproché, désigné par le terme de « blocus réel », défendu par l'ensemble des puissances continentales européennes.

Un blocus consiste en effet, de la part du bloquant, à interdire l'accès au port ou à la côte désignée au bloqué, mais également aux neutres, puisqu'un blocus doit être étanche pour être efficace. Le contrôle, et le cas échéant, la saisie d'un navire neutre, s'il est avéré qu'il se dirige sciemment vers un port sous blocus ou qu'il en provient, peut se faire à proximité du blocus, mais également par des arraisonnages en mer très éloignés de celui-ci. Il est alors tentant de déclarer sous blocus un port, voire un territoire très étendu, sans toutefois le mettre en œuvre, afin de justifier des saisies navires et de marchandises en tout point du globe. On couvre ainsi d'un vernis de légalité une pratique purement prédatrice.

C'est que font par exemple l'Angleterre et les Provinces Unies en 1689 avec le traité de Whitehall ⁽²²⁾ : ils déclarent conjointement un blocus des côtes françaises et arraisonnent tous les navires en direction ou en provenance de la France, y compris les navires neutres, ce qui soulèvent notamment les protestations des Suédois et des Danois.

Toutefois, le blocus fictif le plus célèbre reste le blocus continental instauré par le décret de Berlin du 21 novembre 1806, en réponse au blocus des ports français instauré par les Anglais le 9 août 1804 ⁽²³⁾. Or, la France napoléonienne n'a absolument pas les moyens de mettre en œuvre une telle entreprise, même avant la défaite de Trafalgar. Il s'agit simplement d'une manière de déclarer une guerre maritime à outrance contre les intérêts commerciaux des belligérants. Son efficacité est donc toute relative ⁽²⁴⁾.

C'est pourquoi au lendemain de la défaite française, un débat très vif s'installe entre les Britanniques, d'une part, et les autres puissances continentales, d'autre part. Les Anglais, première puissance maritime au monde, continuent de défendre le blocus éloigné/fictif alors que les Français défendent la conception pratique selon laquelle un blocus doit être effectif et que toute levée du blocage, voulue ou imposée notamment par la météo, entraîne *de facto* la fin du blocus. La France parvient finalement à imposer ses vues aux Anglais à l'occasion de la guerre de Crimée (1853-1856) : l'abandon du blocus éloigné/fictif est échangé contre la puissance militaire terrestre française qui fait défaut aux Britanniques pour défaire les Russes. Si cette concession est pensée comme temporaire par les Anglais, elle est en réalité durable : le 16 avril 1856, la Déclaration de Paris concernant le droit maritime européens en temps de guerre stipule ainsi qu'un

⁽²²⁾ Le traité de Whitehall, signé le 19 février 1793 entre les Britanniques et les colons esclavagistes de Saint-Domingue, la Martinique et la Guadeloupe, permet aux colons français de combattre les troupes révolutionnaires et l'émancipation des esclaves, et aux Britanniques de récupérer la lucrative fiscalité sur les plantations françaises de canne à sucre (https://fr.wikipedia.org/wiki/Trait%C3%A9_de_Whitehall).

⁽²³⁾ BOUDON Jacques-Olivier, « L'Europe à l'apogée de l'Empire », dans BOUDON Jacques-Olivier (dir.), *La France et l'Europe de Napoléon*, Armand Colin, 2006, p. 194-212.

⁽²⁴⁾ CROUZET François, *L'économie britannique et le Blocus continental (1806-1813)*, PUF, 1958 (2^e éd., Economica, 1987).

Le blocus au cours de l'histoire :
pratiques et débats autour d'un pari stratégique

blocus doit faire l'objet d'une publicité, qu'il est interdit de saisir un bateau qui serait passé au travers d'un blocus car cela signifie que le blocus n'est pas effectif.

Le flou du texte profite toutefois aux Britanniques qui vont pouvoir continuer à pratiquer le « blocus de croisière » : plutôt que de stationner, les navires bloquants parcourent les eaux environnantes afin d'intercepter les navires qui tenteraient d'entrer ou de sortir. L'Angleterre reste ainsi attachée à ce qui est « une arme pour elle, mais jamais une arme contre elle »⁽²⁵⁾. Cela s'explique par l'importance accordée par le Royaume-Uni à sa flotte dans ses conceptions géostratégiques. Ses capacités militaires terrestres sont très peu développées au XIX^e siècle, car la traversée de la Manche impose un défi logistique trop important, ce qui limite ses capacités de projection. À l'inverse, l'effet bloquant de la Manche protège le Royaume-Uni. Le recours au blocus est donc une solution très rentable pour un pouvoir qui ne désire pas s'engager dans la constitution d'une armée moderne complète⁽²⁶⁾.

Dans les faits, le blocus fictif continue toutefois d'avoir toujours cours, généralement par manque de moyens des bloquants. Ainsi, lors de la guerre de Sécession (1861-1865), le Nord pratique un blocus vis-à-vis des ports confédérés, blocus qui est nécessairement fictif puisqu'il y a plus quatre-vingts sites à surveiller, ce qui est bien au-delà des capacités de la marine de l'Union. C'est, par ailleurs, à cette occasion qu'est inventé le blocus par pierre qui consiste à couler et lester un navire à l'entrée d'un port afin d'en bloquer l'accès. Solution économique et efficace, mais qui rencontre une vive désapprobation internationale puisqu'il bloque pour longtemps l'accès au port.

L'effort de formalisation et de définition de la pratique du blocus, afin d'en limiter les abus, débouche finalement sur la Déclaration de Londres du 26 février 1909⁽²⁷⁾ qui définit la légalité d'un blocus en vingt et un articles. Les territoires neutres sont désormais exclus des blocus, car ces derniers sont définis comme des opérations de guerre, ce qui lève également une ambiguïté aussi vieille que le blocus lui-même ; il doit être, par ailleurs, notifié et la levée temporaire d'un blocus pour raisons météorologiques ne signifie pas pour autant levée du blocus en tant que tel.

Néanmoins, cet effort d'encadrement est fait alors que les termes du débat changent, avec la disparition du blocus rapproché pour des raisons pratiques : le développement de la puissance des armes à feu, la vitesse accrue permise par l'adoption du pétrole comme carburant, l'extension de la guerre aux espaces sous-marins et aériens rendent désormais très risqué le maintien d'un navire en position stationnaire. La télégraphie sans fil (TSF) permet par ailleurs d'étendre sa surveillance à des territoires très étendus. Désormais, il est donc possible de mettre en œuvre un blocus éloigné qui devient une réalité grâce aux progrès technologiques. ♦

⁽²⁵⁾ BATTISTI Michèle, *op. cit.*

⁽²⁶⁾ MEARSHEIMER John, *op. cit.*, p. 77.

⁽²⁷⁾ Conférence navale de Londres (1908-1909) (<https://bibliotheque-numerique.diplomatie.gouv.fr/>).

Les politiques de sanctions économiques multilatérales du système de Versailles à nos jours :

« l'épée sans lame »* de la sécurité collective ?

François GAÛZÈRE-MAZAURIC

Boris DELAGENIÈRE

Agrégé d'histoire, professeur en classes préparatoires et enseignant à Sorbonne-Université (UMR 8138). Il a dirigé l'ouvrage *Précis de Géopolitique et de Relations internationales*, Ellipses, 2024, 840 pages.

Doctorant en histoire des relations internationales à Sorbonne-Université. Il a contribué au *Précis de Géopolitique et de Relations internationales*.

Forgée avec le Traité de Versailles (1919), la notion de *sécurité collective* désigne, en droit international, le devoir qu'ont les États de la société internationale d'intervenir afin de sanctionner militairement ou économiquement toute agression dirigée contre l'un d'entre eux ⁽¹⁾. Dans ce schéma, la sécurité internationale n'est plus assurée par le traditionnel équilibre des puissances, mais par le « déséquilibre des forces » ⁽²⁾, dans une logique du « tous contre un » visant à isoler et à punir l'État agresseur en le désarmant. Ce principe juridique entend remplacer le principe de neutralité, qui implique le droit pour tout État d'intervenir ou de ne pas intervenir dans un conflit interétatique. L'idée sous-jacente est, en théorie du moins, d'empêcher le retour de la course aux alliances militaires, jugée responsable de l'engrenage diplomatique fatal qui conduisit à l'entrée en guerre de 1914.

L'effondrement de la Société des Nations (SDN) dans les années 1930 et la succession de phases d'inertie et de blocages de l'Organisation des Nations unies (ONU) depuis les débuts de la guerre froide invitent cependant à s'interroger sur l'efficacité réelle des politiques multilatérales de sanctions dans la promotion de la paix et de la stabilité internationales. L'ONU, depuis 1945, échoua à plusieurs titres à se saisir efficacement des sanctions économiques. Ces dernières furent d'abord peu mobilisées durant la guerre froide, du fait d'un relatif blocage du Conseil de sécurité des Nations

⁽¹⁾ MORGENTHAU Hans J., « Neutrality and Neutralism », *The Decline of Democratic Politics*, The University of Chicago Press, 1962.

⁽²⁾ SMOUTS Marie-Claude et DEVIN Guillaume, *Les organisations internationales*, Armand Colin, 2011.

* Pour paraphraser Georg Lichtenberg (*Le Couteau sans lame et autres textes satiriques*, édité et traduit de l'allemand par Charles Le Blanc, éditions Corti, 1999).

unies. Une « décennie des sanctions » advint ensuite alors que le « wilsonisme botté » américain ⁽³⁾ employait des arguments moraux pour sanctionner – et donc criminaliser – les adversaires de Washington : dans ce contexte, l'ONU ne sut pas discriminer les sanctions légitimes de celles qui ne l'étaient pas ; elle échoua également à contenir la prolifération des sanctions unilatérales, grevées à la fois par un soupçon d'inefficacité et par une présomption d'illégitimité.

Les politiques multilatérales de sanctions économiques, d'abord pensées comme des instruments pour garantir, autant que possible, que 14-18 serait la « Der des Ders », manifestèrent dès l'entre-deux-guerres leurs limites. Quoiqu'elles passent pour les outils d'une guerre sans morts, elles peuvent être destructrices pour les populations civiles, sans pour autant parvenir à enrayer systématiquement les conflits naissants. Doit-on, dès lors, faire des sanctions économiques l'outil privilégié de la sécurité collective ?

L'expérience déçue de la Société des Nations (SDN) : la guerre économique, une « arme de paix » illusoire ?

Remontant à l'Antiquité, la pratique du blocus économique comme méthode de guerre fut généralisée dans le contexte des guerres napoléoniennes (1803-1815). Pendant la Première Guerre mondiale, l'instauration d'un vaste blocus interallié à l'encontre des empires centraux (Allemagne de Guillaume II, Autriche-Hongrie), de l'Empire ottoman et de la Bulgarie conforta cette dynamique, à tel point que les politiques de sanctions furent érigées en « arme de paix » au sein du système de Versailles établi en 1919.

Les politiques de sanctions économiques, continuation de la politique du blocus interallié par temps de paix

Convaincus de l'efficacité de leur stratégie de blocus contre les empires centraux et l'Empire ottoman, les vainqueurs de 1918 (États-Unis, France, Royaume-Uni) s'attachèrent à consacrer juridiquement la pratique du blocus économique en temps de paix ⁽⁴⁾. Ainsi naquirent officiellement les politiques de sanctions, conçues d'emblée comme des formes modernes d'« état de siège économique » ⁽⁵⁾ destinées à empêcher le retour de la guerre en criminalisant juridiquement celle-ci.

À cette fin, le Traité de Versailles lia la préservation de la sécurité collective européenne et internationale à l'emploi de sanctions multilatérales coercitives. Son article 16 stipulait notamment que « Si un membre de la Société [recourait] à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il [était] *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la

⁽³⁾ HASSNER Pierre, *États-Unis : l'empire de la force ou la force de l'empire ?*, IES,VE, « Les Cahiers de Chaillot », n° 54, 2002, 50 pages.

⁽⁴⁾ FORCADE Olivier, « Le blocus en 1914-1918. Histoire et historiographie », *Les Cahiers Sirice*, vol. 26, n° 1, 2021, p. 5-21.

⁽⁵⁾ MULDER Nicholas, *The Economic Weapon. The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*, Yale University Press, 2022, p. 6.

Société [des Nations] » ⁽⁶⁾. Dans ces conditions, les membres de la société internationale s'engageaient à rompre immédiatement avec l'État agresseur « toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'État en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet État et ceux de tout autre État, membre ou non de la Société » ⁽⁷⁾. Les sanctions économiques furent ainsi, dans le Traité de Versailles, pensées comme un moyen d'isoler les États belliqueux pour étouffer les guerres naissantes.

Deux conflits locaux dans les Balkans vinrent d'abord confirmer, pour les puissances alliées, l'utilité du blocus dans le maintien des équilibres stratégiques et de la stabilité régionale en Europe. Le premier de ces conflits concerna l'affrontement albano-yougoslave, qui éclata en 1921 en raison de différends frontaliers. Dans une résolution d'octobre 1921, le Conseil de la SDN fit appliquer la solution préconisée par la Conférence des ambassadeurs ⁽⁸⁾ : certains territoires furent concédés à la Yougoslavie (née en 1918), en échange d'un retour aux frontières de 1913, suivant une revendication albanaise. Dans ce contexte, en brandissant la menace des sanctions, la SDN contraignit la Yougoslavie à renoncer à son invasion punitive de l'Albanie. Le deuxième conflit concerna la Bulgarie et la Grèce. L'incident de Pétritch en octobre 1925 mit aux prises les deux pays à la suite du meurtre, probablement accidentel, d'un garde-frontière grec, ce qui donna lieu à des représailles contre les garde-frontières bulgares. S'interposant dans ce conflit avant l'enclenchement d'une escalade, la SDN imposa à la Grèce de verser des réparations à la Bulgarie et préconisa de réorganiser les dispositifs frontaliers pour éviter que de tels incidents ne se reproduisent.

Selon l'historien Nicholas Mulder, dans chacun de ces deux cas, « la simple menace d'appliquer des sanctions par la SDN a contribué à la résolution des conflits. Mais il s'agissait de petits pays assez vulnérables et dépendants de l'extérieur » ⁽⁹⁾, plus faciles à intimider que ne le seraient, quelques années plus tard, le Japon impérial, l'Allemagne nazie ou l'Italie fasciste. Loin de confirmer la règle, ces deux exceptions préparèrent la désillusion des années 1930, au cours de laquelle les politiques de sanction firent la démonstration de leur incapacité à enrayer la montée des périls.

L'impuissance des politiques de sanctions à prévenir l'effondrement de la SDN

Dans ses *Mémoires*, Raymond Aron notait rétrospectivement que dès les années 1933-1934, l'action de « la SDN à Genève [...] ne signifiait plus rien » ⁽¹⁰⁾. L'ambition de mettre la guerre « hors-la-loi », portée par le Pacte Briand-Kellogg (1928), se heurta en effet aux préoccupations de sécurité et de prestige des États.

⁽⁶⁾ Traité de paix de Versailles signé le 28 juin 1919, Partie I : Le Pacte de la Société des Nations, Office des Nations unies à Genève (<https://www.ungeneva.org/fr/about/league-of-nations/covenant>).

⁽⁷⁾ *Ibidem*.

⁽⁸⁾ Organe interallié de l'Entente associé à la SDN (1919-1931).

⁽⁹⁾ MULDER Nicholas (propos recueillis par Marie Charrel), « Au XX^e siècle, les sanctions économiques se sont souvent révélées contre-productives », *Le Monde*, 7 avril 2022.

⁽¹⁰⁾ ARON Raymond, *Mémoires* (1983), Robert Laffont, Bouquins, 2003, p. 864.

Les politiques de sanctions économiques multilatérales
du système de Versailles à nos jours

Principale puissance du *statu quo*, la France renonça à assurer sa sécurité unilatéralement et joua la carte de la sécurité collective pour accroître sa marge de manœuvre diplomatique face à l'Allemagne ⁽¹¹⁾. Or, cette stratégie ne lui permit aucunement de rompre avec son isolement en Europe, qui arrangeait alors les pays anglo-saxons ⁽¹²⁾. Elle dut ainsi affronter seule, après le révisionnisme allemand ⁽¹³⁾ impulsé par la diplomatie prudente de Gustav Stresemann (1923-1929), la politique agressive de réarmement et de chantage de Hitler à partir de 1933. Dans l'incapacité de nouer une alliance de revers avec l'URSS de Staline, la diplomatie française devait composer à la fois avec l'isolationnisme américain, continu depuis le refus du Sénat de ratifier le traité de Versailles le 19 mars 1920, et avec la politique britannique d'apaisement, sinon de complaisance ⁽¹⁴⁾, face à l'Allemagne nazie ⁽¹⁵⁾. La France retrouvait, par conséquent, sa solitude de la période des systèmes bismarckiens (1871-1890), de sorte que les ambitions de sécurité collective affichées en 1919 se réduisaient à être pour elle « un cache-misère, une façon de rationaliser le recul de [son] influence politique et de [sa] puissance militaire » ⁽¹⁶⁾.

D'ailleurs, si la diplomatie française pouvait se dire « favorable à la sécurité collective parce qu'elle la considérait comme une défense supplémentaire – se superposant aux alliances, et plus lente à mouvoir – contre l'Allemagne » ⁽¹⁷⁾, il suffisait qu'un autre pays devînt l'agresseur, pour qu'elle modère son attitude et consente à alléger ses dispositifs de sanctions : ce fut le cas lorsque la SDN adopta des mesures économiques punitives contre l'Italie mussolinienne en réponse à son invasion coloniale de l'Éthiopie en octobre 1935. Face à la mesure dont fit preuve la France, à l'image de la Grande-Bretagne, et face aux velléités de conquêtes territoriales allemandes et italiennes, de nombreuses petites ou moyennes puissances européennes (Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse) mirent un terme à leur participation aux sanctions contre l'Italie fasciste, après avoir publié une déclaration commune en juillet 1936. La diffusion d'une telle politique de neutralité marquait une étape supplémentaire dans l'effondrement de la Société des Nations en tant

⁽¹¹⁾ SOUTOU Georges-Henri, « Le deuil de la puissance (1914-1958) », in THEIS Laurent (et al), *Histoire de la diplomatie française, Tome II. De 1815 à nos jours*, Perrin, 2007, p. 318.

⁽¹²⁾ CORN Tony, « La France et ses alliances. Essai sur le mal diplomatique français », *Revue des deux mondes*, mai-juin 2021, p. 126-135.

⁽¹³⁾ En diplomatie, le révisionnisme consiste à faire pression sur les principales puissances dominant un système régional ou international afin de les amener à réviser, sinon à réécrire, les traités juridiques en vigueur (WOLFERS Arnold, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Johns Hopkins University Press, 1962). Parmi les nombreuses typologies proposées par la science politique, la plus courante distingue au moins deux grands types de stratégies révisionnistes : là où une *puissance révolutionnaire* vise à renverser le *statu quo* en recourant à la force, une *puissance réformiste* cherche avant tout à obtenir une meilleure position au sein de l'ordre existant, en recourant pour cela à des moyens non militaires. Voir notamment sur ce point : KUSTERMANS Jorg, CARVALHO (DE) Benjamin et BEAUMONT Paul, « Whose revisionism, which international order? Social structure and its discontents », *Global Studies Quarterly*, vol. 3, n° 1, 2023.

⁽¹⁴⁾ BRANCA Éric, *L'aigle et le Léopard. Les liaisons dangereuses entre l'Angleterre et le III^e Reich*, Perrin, 2023.

⁽¹⁵⁾ La diplomatie britannique, qui menait une politique d'équilibre en Europe en faveur de l'Allemagne dans l'espérance de conserver les rentes issues de son ancienne prééminence économique mondiale, refusait de devenir « la police du monde entier » ; DUROSELLE Jean-Baptiste, « Théorie des relations internationales : un livre d'Arnold Wolfers », *Revue Française de Science Politique*, 13, n° 1, 1963, p. 190-191.

⁽¹⁶⁾ SOUTOU Georges-Henri, « Réflexions sur l'échec de la sécurité collective et ses raisons », *Transversalités*, vol. 119, n° 3, 2011, p. 187.

⁽¹⁷⁾ DUROSELLE Jean-Baptiste, *op. cit.*

qu'instrument de sécurité collective ⁽¹⁸⁾, tout en préparant la stratégie d'alignement et de suivisme (*bandwagoning* ⁽¹⁹⁾) sur la politique étrangère allemande qu'allaient adopter, tôt ou tard, des États trop faiblement armés ou décidés pour résister à Hitler.

Dans ce contexte, le Japon impérial et l'Allemagne nazie furent, tout comme l'Italie fasciste, en mesure d'étendre leur puissance en dépit des sanctions économiques. La série d'embargos adoptée par l'administration Roosevelt contre le Japon impérial en réaction à l'invasion de la partie orientale de la Chine en 1937 ⁽²⁰⁾ fut ainsi un échec : le Japon impérial récidiva trois années plus tard, en septembre 1940, en envahissant l'Indochine. L'embargo sur le pétrole adopté par les pays occidentaux à cette occasion pour assécher l'économie de guerre japonaise fut à nouveau sans effet ⁽²¹⁾. Trop faible pour intimider un Japon belliciste, la politique de sanctions économiques était suffisamment visible pour que l'Allemagne se prépare à son éventuel durcissement. C'est ainsi que le régime hitlérien conclut à la nécessité de garantir au plus tôt son autosuffisance alimentaire et énergétique, en tournant pour ce faire son regard vers les grandes plaines agricoles de l'Est ainsi que vers les ressources pétrolifères du Caucase, notamment dans la perspective d'un conflit futur avec l'URSS et les États-Unis ⁽²²⁾.

En pariant aveuglément sur la force supposée du droit et du commerce, dont l'arme des sanctions fut le flambeau, les défenseurs du Traité de Versailles orchestrèrent une « grande illusion » ⁽²³⁾ dont les effets furent dramatiques : les politiques multilatérales de sanctions économiques, parce qu'elles paraissaient suffisantes pour maintenir les équilibres stratégiques européens et prévenir les guerres d'agression, contribuèrent à organiser « la guerre éternelle » ⁽²⁴⁾ sur le Vieux Continent. Malgré ces leçons de l'histoire, les États libéraux occidentaux continuèrent pourtant, comme le relève Nicholas Mulder ⁽²⁵⁾, à miser sur l'instrument des sanctions.

La difficile émergence des sanctions des Nations unies

La création de l'ONU par la conférence de San Francisco le 26 juin 1945 ne mit pas un terme à l'usage des sanctions multilatérales. Celles-ci changèrent néanmoins de statut, et retrouvèrent le sens qu'elles avaient avant la Première Guerre mondiale :

⁽¹⁸⁾ MORGENTHAU Hans J., « International Affairs: The Resurrection of Neutrality in Europe », *The American Political Science Review*, vol. 33, n° 3, 1939, p. 473.

⁽¹⁹⁾ LARSON Deborah W., « Bandwagoning Images in American Foreign Policy: Myth or Reality? », in JERVIS Robert et SNYDER Jack (dir.), *Dominoes and Bandwagons, Strategic Beliefs and Great Power Competition in the Eurasian Rimland*, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 85-86.

⁽²⁰⁾ Une invasion qui marqua le commencement de la seconde guerre sino-japonaise (1937-1945).

⁽²¹⁾ Certains historiens se demandent d'ailleurs si cet embargo n'aurait pas paradoxalement précipité l'attaque surprise japonaise contre Pearl Harbor le 7 décembre 1941, même si cette thèse demeure très débattue dans l'historiographie. CHATRIOT Alain, « Nicholas Mulder, *The Economic Weapon. The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War* », *Histoire Politique*, comptes-rendus (<https://journals.openedition.org/histoirepolitique/6779>).

⁽²²⁾ TELLENNE Cédric, *Géopolitique des énergies*, La Découverte, 2021.

⁽²³⁾ SOUTOU Georges-Henri, *La grande illusion. Quand la France perdait la paix 1914-1920*, Tallandier, 2015.

⁽²⁴⁾ BAINVILLE Jacques, *Les conséquences politiques de la paix*, Arthème Fayard, 1920. Voir aussi : MANTOUX Étienne (Préface de Raymond Aron), *La paix calomniée ou les conséquences économiques de M. Keynes*, Gallimard, parution à titre posthume en 1946.

⁽²⁵⁾ MULDER Nicholas, (propos recueillis par Marie Charrel), *op. cit.*

la conférence de Moscou d'octobre 1943 en fit des mesures visant à « dissuader une agression potentielle »⁽²⁶⁾ plutôt que des *réponses* à une agression. Les sanctions économiques ne furent plus des mesures prises en cas d'usage de la force ; elles devraient dorénavant le précéder. L'arme économique intégra par conséquent un nuancier de mesures destinées à contrer les menaces : premièrement, la « pression économique » sur un État, deuxièmement, la rupture des relations diplomatiques et, enfin, troisièmement, la rupture des liens économiques et financiers. De telles actions furent intégrées dans l'article 41 de la Charte des Nations unies, parmi les mesures « n'impliquant pas l'usage de la force armée »⁽²⁷⁾. Les blocus, en tant qu'ils impliquaient l'usage de moyens militaires, furent intégrés à l'article 42, parmi les actions prises aux moyens de « forces aériennes, navales ou terrestres ».

Pourtant, nulle part la charte des Nations unies ne mentionne explicitement le terme de « sanctions » : tout au plus se borne-t-elle à évoquer des « mesures » qualifiées parfois de « préventives »⁽²⁸⁾. Cette absence de définition juridique des sanctions économiques dans la charte de l'ONU rendit floues les circonstances dans lesquelles elles pouvaient être employées par la Communauté internationale. Imprécise quant à la légitimité des sanctions multilatérales, l'ONU fut par surcroît permissive quant à l'usage des sanctions unilatérales. Ces dernières furent jugées comme relevant de la souveraineté des États, de sorte que la communauté internationale ne pouvait contraindre un pays à abandonner une sanction abusive. C'était l'interprétation des sanctions unilatérales que fit, dès 1967, le juriste Louis Dubouis⁽²⁹⁾ ; une telle interprétation est demeurée constante dans les termes du secrétariat de l'Assemblée générale des Nations unies en 1993 : « le droit international ne fait apparaître aucun critère bien défini quant à ce qui constitue des mesures économiques inappropriées »⁽³⁰⁾. L'Assemblée générale des Nations unies eut beau prendre une résolution disposant qu'« aucun État ne p[ouvait] appliquer ou encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de tout autre nature pour contraindre un autre État à subordonner l'exercice de ses droits souverains », celle-ci demeura non contraignante⁽³¹⁾. De fait, nul État ne fut jamais sanctionné par la communauté internationale pour avoir pris des sanctions économiques abusives ; c'est ainsi que les sanctions acquièrent l'image, fallacieuse, d'une arme plus douce que les autres, propice à livrer des guerres sans morts.

⁽²⁶⁾ MULDER Nicholas, *op. cit.*, p. 286.

⁽²⁷⁾ *Ibidem*, p. 287.

⁽²⁸⁾ TEHINDRAZANARIVÉLO Djacoba Liva, *Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires : Assistance aux victimes et voies juridiques de prévention, Chapitre I. L'origine des effets secondaires : les sanctions du chapitre VII de la Charte*, Graduate Institute Publications, 2005.

⁽²⁹⁾ DUBOUISS Louis, « L'embargo dans la pratique contemporaine », *Annuaire français de droit international*, volume 13, 1967, p. 99-152.

⁽³⁰⁾ Note du secrétariat du 25 octobre 1993, doc. A/48/345, citée par THOUVENIN Jean-Marc, « Sanctions économiques et droit international », *Droits*, vol. 57, n° 1, 2013, p. 161-176.

⁽³¹⁾ « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies », résolution 2625 (XXV), adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies au cours de sa vingt-cinquième session, le 24 octobre 1970, citée par FERRAND Bernard, « Quels fondements juridiques aux embargos et blocus aux confins des XX^e et XXI^e siècles », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, vol. 214, n° 2, 2004, p. 55-79.

Les politiques de sanctions économiques multilatérales du système de Versailles à nos jours

Au bilan, les sanctions économiques étaient, aux termes du chapitre VII de la Charte de l'ONU, des mesures de pression ou de complément en cas de guerre.

Pourtant, l'ONU ne s'en empara pas pleinement durant la guerre froide : les deux grands (États-Unis et URSS) en firent un usage fréquent pour se défendre contre le bloc adverse, mais leur opposition paralysa le Conseil de sécurité qui ne put, le plus souvent, pas prendre de sanctions contraignantes. De manière intéressante, ce ne fut pas dans le champ de la sécurité collective que furent prises les premières sanctions des Nations unies, mais dans celui des droits de l'homme. Avant la fin de la guerre froide en effet, seules la Rhodésie du Sud (actuel Zimbabwe) à partir de 1965⁽³²⁾ et l'Afrique du Sud à partir de 1977⁽³³⁾ firent l'objet de sanctions économiques de la part du Conseil de sécurité des Nations unies. Dans ces deux cas, les sanctions étaient justifiées en droit par la nécessité de contraindre des régimes racistes qui bafouaient les droits fondamentaux de leurs citoyens⁽³⁴⁾. L'ONU retint donc, dans les sanctions qu'elle appliqua, une conception extensive de la sécurité collective qui ne se limitait plus, comme c'était le cas dans le cadre de la SDN, à la préservation de la paix entre les puissances : l'arme économique pouvait, désormais, imposer les vues de la communauté internationale dans des guerres civiles ou des conflits de décolonisation.

Ces sanctions ne portèrent que des fruits imparfaits : dans le cas de la Rhodésie, les négociations entre les colons blancs et les guérillas de la majorité noire ne commencèrent qu'en 1979 – menant en 1980 à la création de la République du Zimbabwe – soit plus de dix ans après le début des sanctions. En Afrique du Sud, l'*apartheid* conduisit à un isolement économique de plus en plus grand ; pourtant, les sanctions économiques de la communauté internationale, là aussi, agirent lentement. Si la résolution sanctionnant l'Afrique du Sud fut prise en 1977, elle ne fut véritablement suivie d'effet qu'au milieu des années 1980 : bien davantage que les sanctions de l'ONU, ce fut le durcissement des sanctions prononcé par le Congrès américain en 1986 qui accéléra la fin de l'*apartheid*. Ainsi, plus de la moitié des firmes américaines quittèrent le pays entre 1985 et 1987, suivies par des groupes britanniques et français⁽³⁵⁾. Au total, environ 550 entreprises quittèrent l'Afrique du Sud entre 1985 et 1990⁽³⁶⁾. Selon l'historien Pierre Grosser, les sanctions économiques multilatérales n'emportèrent en tout cas pas à elles seules la fin de l'*apartheid* ; tout au plus participèrent-elles à un plus vaste faisceau de causes qui en entraînèrent la chute⁽³⁷⁾.

⁽³²⁾ Résolutions 216 et 217 (1965), 221 et 232 (1966) ainsi que 253 (1968). La répétition des résolutions prouva d'ailleurs qu'elles ne furent d'abord pas respectées par les États-membres : la résolution 253 déplorait par exemple que « les mesures prises jusqu'ici n'ont pas réussi à mettre un terme à la rébellion en Rhodésie du Sud » et que « certains États, contrairement à la résolution 232 [...] n'ont pas fait le nécessaire pour empêcher le commerce avec le régime illégal de Rhodésie du Sud ».

⁽³³⁾ La résolution 181/1963 demanda un embargo sur les armes, puis la résolution 421/1977 le rendit obligatoire. Ce fut, là encore, un signe que les Nations unies cherchaient, dans les années 1960, un moyen d'assurer la force exécutoire de leurs sanctions.

⁽³⁴⁾ THOUVENIN Jean-Marc, *op. cit.*

⁽³⁵⁾ VAILLANT François, « Sanctions économiques et pressions internationales », *Alternatives Non-Violentes*, vol. 185, n° 4, 2017, p. 17-20.

⁽³⁶⁾ *Ibidem.*

⁽³⁷⁾ GROSSER Pierre, « Des histoires sans leçons ? De l'efficacité et de la pertinence des sanctions contemporaines », *Revue internationale et stratégique*, vol. 97, n° 1, 2015, p. 89-99.

L'arme économique durant la guerre froide : le multilatéralisme sacrifié

Durant la guerre froide, ce furent les États-Unis, et non les Nations unies, qui étendirent l'usage des sanctions économiques : celles-ci permettaient, dans l'âge nucléaire, de contourner la lutte armée ; elles se prêtaient du reste à la guerre indirecte que se livraient les blocs. Dès 1949, Washington mit ainsi en place, avec ses alliés occidentaux, un régime d'embargo stratégique de grande envergure. Cette décision constituait une réponse à la politique d'autarcie soviétique, initiée à Moscou en 1949 avec le lancement du Conseil d'assistance économique mutuelle (Comecom). Prolongeant leur politique d'endiguement par des mesures de guerre économique, les États-Unis établirent alors un double goulet d'étranglement contre leur rival et ses satellites. D'un côté, le Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des exportations (CoCom), établi de 1949 à 1994, avait pour objectif de freiner les avancées économiques et technologiques soviétiques. De l'autre côté, le Chincom, lancé officiellement en 1949, et qui fut poursuivi par les États-Unis et l'Australie de 1957 à 1963 après que les Britanniques et les pays européens s'en étaient retirés, visait directement à priver Pékin des moyens de son développement industriel. Dans les deux cas, la stratégie était la même : il s'agissait d'empêcher les transferts de technologie et de savoirs d'un pays non communiste vers un pays communiste. L'arme des sanctions reçut, à cet effet, un double appui, par la diplomatie interalliée d'une part, et par le renseignement d'autre part, lequel était chargé d'identifier et d'évaluer l'efficacité des contre-mesures communistes. Pourtant, ces mesures américaines ne contribuèrent à l'affaiblissement des régimes communistes que de manière fort marginale. Les sanctions adoptées ne permirent en effet ni de fragiliser le système de pouvoir soviétique et chinois, ni d'empêcher la nucléarisation de la Chine en 1964⁽³⁸⁾, ni, enfin, de prévenir la répression soviétique en Pologne en 1981⁽³⁹⁾. Tout au plus parvinrent-elles à empoisonner un peu plus les tensions sino-soviétiques en matière de collaboration scientifique et technique⁽⁴⁰⁾. En dernière analyse, malgré leur manque global de pertinence et d'efficacité, ces sanctions occidentales auraient surtout rempli une fonction de politique intérieure, en apaisant « les groupes de pression politiques nationaux américains [et en particulier le *China Lobby* conservateur] »⁽⁴¹⁾ par l'adoption de postures moralisatrices et de fermeté inspirées par la rhétorique idéaliste wilsonienne.

Si le célèbre embargo contre Cuba, mis en place en février 1962, est resté en vigueur jusqu'à nos jours, l'arme économique fut donc employée de manière unilatérale par le gouvernement américain à bien d'autres reprises. Washington fut ainsi à l'origine de 50 % des cas d'embargos et de boycotts unilatéraux entre 1954 et 1963,

⁽³⁸⁾ LEWIS John L. et LITAI Xue, *China Builds the Bomb*, Stanford University Press, 1988.

⁽³⁹⁾ DOMBER Gregory F., *Empowering Revolution. America, Poland, and the End of the Cold War*, University of North Carolina Press, 2014.

⁽⁴⁰⁾ Un point qui gagnerait toutefois à être relativisé, dans la mesure où les relations sino-soviétiques ne furent jamais un « long fleuve tranquille ». Les motifs de divergence entre les deux pays dépassaient largement le cadre de la coopération scientifique et technique, et se rapportaient essentiellement à des enjeux de pouvoir et d'autorité entre deux raisons d'État indépendantes. SHEN Zhihua et LI Danhui, *After leaning to one side: China and its allies in the Cold War*, Woodrow Wilson Center Press, Stanford University Press, 2011.

⁽⁴¹⁾ HERSHBERG James J., Préface à ZHANG Shu Guang, *Economic Cold War: America's Embargo against China and the Sino-Soviet Alliance, 1949-1963*, Woodrow Wilson Center Press, 2001, p. xiii.

70 % de 1964 à 1973 et près de 80 % dans les années 1980 ⁽⁴²⁾. L'efficacité de telles mesures ne fut, là encore, jamais véritablement démontrée : ainsi, lorsque le gouvernement de Jimmy Carter décréta le 4 janvier 1980 un embargo sur les céréales destinées à l'URSS pour sanctionner l'invasion soviétique de l'Afghanistan, l'agro-industrie américaine fut bien plus touchée que la population russe. Cet embargo constitua, du reste, la source de tensions intérieures et extérieures pour Washington : alors que Reagan le leva dès 1981 face au mécontentement des agriculteurs du Midwest, la France et l'Allemagne, par exemple, boycottèrent les Jeux olympiques à Moscou mais refusèrent de s'associer aux sanctions contre les Soviétiques ⁽⁴³⁾. Au bilan, la guerre froide fut une guerre économique ; elle utilisa ainsi l'arme des sanctions, mais les deux grands la « confisquèrent » au détriment du Conseil de sécurité des Nations unies. Les seuls usages que fit alors l'ONU des sanctions économiques portèrent sur des cas de protection des droits de l'homme, rencontrant un point de consensus diplomatique américano-soviétique. Les sanctions internationales ne commencèrent ainsi à prospérer véritablement que lorsque la guerre froide eut pris fin.

De la « décennie des sanctions » à l'âge des « *smart sanctions* »

Les années 1990 furent surnommées la « décennie des sanctions » ⁽⁴⁴⁾. Parmi les 31 régimes de sanctions qui ont été pris par l'ONU depuis 1945, seuls deux furent adoptés entre 1945 et 1991 ; dans la décennie qui suivit la fin de la guerre froide, le Conseil de sécurité imposa au contraire, pêle-mêle, des sanctions à l'encontre de l'Irak (à partir de 1990) ⁽⁴⁵⁾, de la Yougoslavie (dès 1991) ⁽⁴⁶⁾ de la Somalie ⁽⁴⁷⁾ et de la Libye ⁽⁴⁸⁾ (dès 1992), de l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (Unita) ⁽⁴⁹⁾ et de la junte du général Cedras à Haïti ⁽⁵⁰⁾ (1993), du Rwanda ⁽⁵¹⁾ (1994), du Sierra Leone ⁽⁵²⁾ (1997) et de l'Afghanistan (1999) ⁽⁵³⁾. Outre l'Unita, groupe rebelle

⁽⁴²⁾ SABBAGH Daniel, « L'utilisation de l'arme économique dans la politique étrangère des États-Unis : cadre d'analyse et évolution », *Revue internationale et stratégique*, n° 24, hiver 1996, p. 135. Voir aussi COULOMB Fanny et MATELLY Sylvie, « Bien-fondé et opportunité des sanctions économiques à l'heure de la mondialisation », *Revue internationale et stratégique*, vol. 97, n° 1, 2015, p. 101-110.

⁽⁴³⁾ SOUTOU Georges-Henri, « Marx et Mercure : place générale de l'économie dans les relations Est-Ouest pendant la guerre froide », in BÄCHLER Jean (dir.), *Guerre, Économie et Fiscalité*, Hermann, 2016, p. 161-180. MARINEAU Sophie, « De l'Afghanistan à l'Ukraine, une histoire des sanctions occidentales à l'encontre de Moscou », *Revue internationale et stratégique*, vol. 126, n° 2, 2022, p. 29-40.

⁽⁴⁴⁾ CORTRIGHT David et LOPEZ George A., *The Sanctions Decade. Assessing UN Strategies in the 1990s*, Lynne Rienner, 2000, 274 pages.

⁽⁴⁵⁾ Résolution 661/1990, qui instaure un embargo généralisé sur tous les produits en provenance et exportés vers l'Irak ou le Koweït, comme sur tous les mouvements financiers.

⁽⁴⁶⁾ Résolution 713/1991, qui décide d'un embargo sur les armes dans le conflit en ex-Yougoslavie.

⁽⁴⁷⁾ Résolution 733/1992, qui décide d'un embargo sur les armes destinées à la Somalie.

⁽⁴⁸⁾ Résolution 748/1992, qui adopte d'une part une interdiction de décoller pour les avions libyens et d'autre part un embargo sur les matériels militaires.

⁽⁴⁹⁾ Résolution 864/1993. Il s'agit là d'une résolution préventive : si l'Unita ne respectait pas le cessez-le-feu, alors elle se verrait imposer un embargo sur les armes, sur le pétrole – ce qui advint. La résolution 936/1998 imposa ensuite une interdiction d'importer des diamants angolais.

⁽⁵⁰⁾ Résolution 841/1993. Elle établissait un embargo militaire et pétrolier sur l'île, et gelait les avoirs financiers détenus à l'étranger par le régime. L'administration Clinton soutint ces sanctions et gela, elle aussi, les avoirs du régime putschiste pour le forcer à accepter le retour au pouvoir du président déchu Jean-Bertrand Aristide.

⁽⁵¹⁾ Résolution 918/1994 qui instaure un embargo international sur les armes à l'encontre du Rwanda.

⁽⁵²⁾ Résolution 1132/1997. Cette résolution appliquait à la fois des sanctions personnelles contre les membres de la junte qui avait pris illégalement le pouvoir au Sierra Leone – interdictions de quitter le territoire notamment – et un embargo sur les armes et les produits pétroliers.

angolais, ces sanctions visèrent alors directement des États ou leurs dirigeants, qu'il s'agisse de leur imposer des embargos sur les armes, des gels de leurs avoirs détenus à l'étranger, des sanctions sur les flux financiers ou, comme dans le seul cas de l'Irak, un embargo total. Cet emploi croissant des sanctions s'inscrit dans le « moment unipolaire américain »⁽⁵⁴⁾ : Washington fit d'autant plus volontiers appliquer ces mesures que les sanctions constituaient, pour les régimes qui les subissaient, une mise en marge de la communauté internationale. La sanction économique s'imposa ainsi comme une « forme particulière d'humiliation », une flétrissure morale prompte à criminaliser un ennemi⁽⁵⁵⁾. Par contraste, les États-Unis se posèrent comme les garants d'un ordre démocratique mondial qu'ils prétendaient alors, dans un moment fukuyamien⁽⁵⁶⁾, faire respecter.

Si elles visèrent presque toujours des États, ces sanctions économiques n'en répondirent pas moins à une certaine diversité d'objectifs. Comme le relève en effet Nicholas Mulder⁽⁵⁷⁾, il est possible de distinguer trois types de sanctions contre des États : premièrement, des sanctions utilisées pour proclamer des normes politiques, qui ont surtout une valeur de symbole. C'est le cas des sanctions empêchant les auteurs du *putsch* au Sierra Leone de quitter leur territoire, de même que des sanctions personnelles prises par l'Union européenne (UE) à l'encontre de la Russie à partir de 2022, qui intégraient notamment des interdictions de quitter le territoire russe pour certains hauts cadres⁽⁵⁸⁾.

Deuxièmement, certaines sanctions visent à obtenir un changement prompt de comportement de la part du régime sanctionné. Ce type de mesure subsume les sanctions prononcées par le Conseil de sécurité contre la Libye (1992), contre Haïti (1993), ou contre la Corée du Nord (2006) après le développement de son programme nucléaire. Si Nicholas Mulder conclut à la faible efficacité de ce type de sanctions dans son étude sur la première moitié du XX^e siècle, les sanctions de l'ONU depuis 1945 sont tout aussi sujettes au scepticisme. Le politiste norvégien Johan Galtung relevait déjà au sujet des sanctions prises contre la Rhodésie du Sud à partir de 1966 qu'elles étaient contre-productives, d'une part parce que l'économie du pays s'adaptait mais, d'autre part, parce que les sanctions avaient provoqué un ralliement de la population

⁽⁵³⁾ Résolution 1267/1999. Cette résolution établissait d'une part une interdiction de décoller pour les aéronefs talibans et gelait leurs avoirs ; les motifs allégués étaient d'une part les violations des droits humains commises par le régime et d'autre part son refus de livrer Oussama Ben Laden.

⁽⁵⁴⁾ Voir sur ce point DELAGENIÈRE Boris et GAÛZÈRE-MAZAURIC François, « La reconfiguration des équilibres stratégiques après 1991 : du "moment unipolaire" américain au retour de la compétition stratégique entre grandes puissances », p. 177-209 in GAÛZÈRE-MAZAURIC François (dir.), *Précis de Géopolitique et de Relations Internationales*, Ellipses, 2024, 840 p.

⁽⁵⁵⁾ « Les sanctions, une forme particulière d'humiliation ? », interview de Bertrand Badie », *Revue internationale et stratégique*, vol. 97, n° 1, 2015, p. 69-77.

⁽⁵⁶⁾ De Francis Fukuyama, politologue américain, auteur, en 1992, de *La fin de l'histoire*, paru au sortir de la guerre froide, où il théorise que la chute du régime communiste soviétique, selon lui, marque la fin de l'histoire par la victoire idéologique de la démocratie libérale sur tout autre système politique.

⁽⁵⁷⁾ « Entretien avec Nicholas Mulder », *op. cit.*

⁽⁵⁸⁾ Voir sur ce point la liste des personnes et entités sanctionnées au Journal Officiel de l'Union européenne après la prise du 12^e train de sanctions (<https://eur-lex.europa.eu/>). Un 13^e train de sanctions est prévu pour le mois de février 2024. Voir aussi COUNCIL DECISION (CFSP) 2023/2871 of 18 December 2023 amending Decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine.

Les politiques de sanctions économiques multilatérales
du système de Versailles à nos jours

autour du pouvoir en place ⁽⁵⁹⁾. Plus récemment, Agathe Demarais a montré que la multiplication des sanctions américaines fédérait des tendances géopolitiques hostiles à Washington ⁽⁶⁰⁾ : la Russie comme la Chine tentent ainsi de dédollariser leurs échanges ⁽⁶¹⁾, alors que des partenariats entre les puissances sanctionnées se mettent en œuvre. Par exemple, la Chine, la Russie et l'Irak avaient conduit des manœuvres navales conjointes dès 2019, réitérées en mars 2023 en mer d'Arabie ⁽⁶²⁾.

Enfin, le troisième et dernier type de sanctions prises contre un État qu'identifie Nicholas Mulder est l'embargo généralisé – ou blocus en temps de guerre. Cette mesure, « équivalent moderne du siège » ⁽⁶³⁾, peut supposer un usage de la force et est ainsi susceptible de relever aussi bien de l'article 41 que de l'article 42 de la charte des Nations unies. C'est dans une telle perspective qu'il faut situer les sanctions prises à l'encontre de l'Irak par la célèbre résolution 661 de 1990. En réaction à l'invasion du Koweït, l'embargo prononcé fut généralisé à l'ensemble des importations et des exportations, comme à tous les mouvements financiers à destination ou en provenance de l'Irak. Un mécanisme humanitaire dit « pétrole contre nourriture » fut proposé par les résolutions 706/1991 et 712/1992 ; il n'entra pourtant en vigueur que le 10 décembre 1996 du fait des réticences du régime irakien, alors que les sanctions causèrent une catastrophe humanitaire dont le bilan fut évalué entre 500 000 et 1 500 000 morts, principalement des enfants ⁽⁶⁴⁾. Malgré ces mesures extrêmes, ce ne furent pas les sanctions économiques qui mirent à bas le régime de Saddam Hussein, mais la prise de Bagdad le 9 avril 2003 par les troupes américaines et britanniques.

Les terribles conséquences humanitaires des sanctions prises contre l'Irak, couplées à leur manque d'efficacité, poussèrent la communauté internationale à une réflexion conjointe sur cet outil diplomatique. Il s'agissait de favoriser l'avènement d'un âge des « *smart-sanctions* », évitant, dans la mesure du possible, de sanctionner tout un peuple pour les actes illégaux commis par ses seuls dirigeants. Ce fut tout l'objectif des discussions d'Interlaken en 1998-1999 ⁽⁶⁵⁾, puis de Bonn-Berlin, qui donnèrent lieu à la publication d'un manuel en 2001 sur les bonnes pratiques en matière de sanctions ⁽⁶⁶⁾ ; ce manuel posait d'abord que les sanctions économiques devaient « répondre à des objectifs clairement définis » ⁽⁶⁷⁾, et viser des cibles précises

⁽⁵⁹⁾ GALTUNG Johan, « On the Effects of International Economic Sanctions: with Examples from the Case of Rhodesia », *World Politics*, vol. 19, n° 3, John Hopkins University Press, 1967, p. 378-416.

⁽⁶⁰⁾ DEMARAIS Agathe, *Backfire, How Sanctions reshape the world against US Interests*, Columbia University Press, 2022, 304 pages.

⁽⁶¹⁾ Voir par exemple dans le présent *Cahier*, TEURTRE David, « Résilience de l'économie russe face aux sanctions : éléments d'explication », *Les Cahiers de la RDN* « La guerre des sanctions », avril 2024, p. 65-77.

⁽⁶²⁾ « Russie, Iran et Chine mènent des exercices navals en mer d'Arabie », *L'Orient-Le Jour*, 15 mars 2023.

⁽⁶³⁾ Le blocus s'inscrit d'ailleurs dans le cadre de l'Article 42 de la Charte des Nations unies, parmi les mesures qui requièrent l'emploi de la force. Voir sur ce point TEHINDRAZANARIVELO Djacoba Liva, *op. cit.*

⁽⁶⁴⁾ CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS UNIES, Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme, E/CN.4/Sub.2/2000/33 21 juin 2000, p. 15-19 (www.cetim.ch/).

⁽⁶⁵⁾ SWISS FEDERAL OFFICE FOR FOREIGN ECONOMIC AFFAIRS, *2nd Interlaken Seminar on targeted United Nations financial sanctions*, 23-31 mars 1999, 238 pages et Communiqué de presse CS/2203, 4394^e séance, 22 octobre 2001.

⁽⁶⁶⁾ THE SWISS CONFEDERATION IN COOPERATION WITH THE UNITED NATIONS SECRETARIAT AND THE WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES IN BROWN UNIVERSITY, *Targeted Financial Sanctions. A manual for design and Implementation. Contributions from the Interlaken process*, 2001, 128 pages.

⁽⁶⁷⁾ *Ibidem*, p 5.

– l’ouvrage prenait l’exemple de l’Unita et des *Taliban* ⁽⁶⁸⁾. Les sanctions des Nations unies se refusèrent désormais à cibler l’économie d’un État dans son intégralité pour se focaliser sur des groupes plus restreints ; cette tendance fut renforcée par l’émergence de la menace terroriste, qui émanait précisément de groupes non-étatiques. En 2011, les Nations unies ont, par exemple, scindé le comité pour le suivi des sanctions contre les *Taliban* en vertu de la résolution 1267/1999 entre un comité chargé des sanctions contre les *Taliban* et un autre chargé des sanctions contre les soutiens d’*Al Qaida* ⁽⁶⁹⁾.

L’UE, dans le sillage de l’ONU, a, elle aussi, élaboré sa stratégie de *smart sanctions*, adoptée le 8 décembre 2003 ⁽⁷⁰⁾ et mise à jour le 18 décembre 2017 ⁽⁷¹⁾. D’un côté, elle se fixe l’objectif d’appliquer les sanctions de l’ONU sous 30 jours ; la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) a toutefois pu préférer, à l’application automatique de sanctions de l’ONU, l’affirmation du droit communautaire : ce fut le cas lors du célèbre arrêt Kadi de 2008. La CJUE se déclara alors compétente pour évaluer la conformité des sanctions des Nations unies avec ce qu’elle nomma alors un « ordre constitutionnel communautaire » ⁽⁷²⁾. Cette décision montrait que la force exécutoire immédiate des sanctions des Nations unies, fût-ce dans l’Union européenne, n’allait pas toujours de soi. De l’autre côté, l’UE s’est voulue un acteur autonome dans sa politique de sanctions, et a pris des mesures restrictives contre des acteurs que l’ONU ne pourrait pas sanctionner compte tenu de leur poids au Conseil de sécurité ⁽⁷³⁾ ; outre les sanctions prises contre la Russie, Bruxelles continue ainsi d’appliquer un embargo en matière d’armement contre la Chine depuis la répression sanglante des émeutiers de Tian An Men en 1989. Plus récemment, elle poursuit l’application de sanctions ciblées contre la junte malienne ⁽⁷⁴⁾, alors que l’ONU a abrogé ses sanctions contre le Mali après un veto russe en août 2023. Pour une Union européenne qui s’est voulue une « puissance normative » plutôt qu’une puissance militaire ⁽⁷⁵⁾, les sanctions économiques constituent des instruments de contrainte d’autant plus importants qu’ils sont mis au service d’une diplomatie dénuée d’armée commune.

⁽⁶⁸⁾ *Ibid.*, p 7. Le manuel issu des processus d’Interlaken et de Berlin-Bonn précise que les proches des groupes considérés peuvent également être placés sur la liste des personnes légales sanctionnées, étant donné la facilité pour les entités sanctionnées de leur transférer des avoirs.

⁽⁶⁹⁾ Résolutions 1988/2011 et 1989/2011.

⁽⁷⁰⁾ Conseil de l’Union européenne, 5579/03.

⁽⁷¹⁾ Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l’évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l’UE, Conseil de l’UE, 5664/18 (<https://data.consilium.europa.eu/>).

⁽⁷²⁾ Un citoyen saoudien et la fondation qu’il contrôlait, considérés comme proche d’*Al Qaida*, avaient été placés sur une liste de sanctions des Nations unies pour financement du terrorisme au titre de la résolution 1267 (1999). Il fit valoir, dans l’Union européenne, que les résolutions de l’ONU violaient ses droits fondamentaux ; la CJUE lui donna raison dans un arrêt de 2008 et se déclara donc compétente, au nom d’un « ordre constitutionnel européen », pour contrôler la conformité des sanctions de l’ONU avec les droits fondamentaux – et ce malgré l’article 103 de la Charte des Nations unies qui dispose qu’« en cas de conflit entre les obligations des membres des Nations unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ».

⁽⁷³⁾ NIVET Bastien, « Les sanctions internationales de l’Union européenne : *soft power*, *hard power* ou puissance symbolique ? », *Revue internationale et stratégique*, vol. 97, n° 1, 2015, p. 129-138.

⁽⁷⁴⁾ Décision (PESC) 2022/157 du Conseil du 4 février 2022 modifiant la décision (PESC) 2017/1775 du Conseil concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Mali, prorogée le 11 décembre 2023 – communiqué de presse du conseil de l’UE.

⁽⁷⁵⁾ LAÏDI Zaki, *La norme sans la force. L’énigme de la puissance européenne*, Presses de Sciences Po, 2008, 296 pages.

Le cas particulier des sanctions liées aux programmes nucléaires militaires

La Corée du Nord et l'Iran ont été les deux seuls États sanctionnés par les Nations unies pour leur programme nucléaire militaire ; dans les deux cas, les sanctions n'ont pas porté leurs fruits : le programme nucléaire s'y poursuit alors que la population est de plus en plus durement touchée par les restrictions économiques. Les programmes nucléaires militaires révèlent donc la limite des sanctions économiques : les « *smart sanctions* » constituent des dissuasions trop faibles pour les stopper, alors que Pyongyang comme Téhéran voient dans la possession de l'arme nucléaire une garantie indispensable de défense contre les instabilités régionales.

La Corée du Nord avait lancé son programme nucléaire dès la livraison par les Soviétiques du laboratoire de Yongbyon en 1958, et militarisa ce programme dans les années 1980. Elle adhéra pourtant au Traité de non-prolifération (TNP) en 1985 sous la pression soviétique, tout en poursuivant son programme nucléaire militaire de manière clandestine. Après avoir annoncé, sans conséquence, sa sortie du TNP en mars 1993, Pyongyang s'en retira effectivement en janvier 2003. Elle fut sanctionnée pour la première fois par l'ONU le 15 juillet 2006⁽⁷⁶⁾, sur proposition du Japon, juste avant son premier essai nucléaire ; lorsque celui-ci eut lieu le 9 octobre 2006, les Nations unies prirent des mesures restrictives complémentaires par la résolution 1718 du 14 octobre 2006. Au début, seuls les matériels militaires firent l'objet de sanctions, ce qui n'eut aucune efficacité sur le programme nucléaire de la Corée du Nord – cinq autres essais nucléaires ont eu lieu depuis⁽⁷⁷⁾ et le dirigeant de la Corée du Nord, Kim Jong-un, a même déclaré en septembre 2023 vouloir inscrire le statut de puissance nucléaire dans la constitution de son pays⁽⁷⁸⁾. D'autres trains de sanctions eurent beau entrer en vigueur⁽⁷⁹⁾, ils achoppèrent d'abord sur la volonté chinoise de les amoindrir. Par ailleurs, selon la politologue spécialiste de la prolifération nucléaire Marie-Hélène Labbé, l'échec des sanctions contre la Corée du Nord résulte aussi de ce qu'en 1994, l'administration Clinton avait proposé un accord à Pyongyang, selon lequel la Corée du Nord réintégrerait le TNP en échange d'un prêt américain de 4,5 milliards de dollars ; c'était là encourager la diplomatie du chantage, et montrer à Pyongyang que son programme nucléaire lui permettrait, le cas échéant, de sortir de son isolement diplomatique⁽⁸⁰⁾. Depuis 2017, la Corée du Nord, pourtant désormais dotée d'une capacité atomique, n'a plus fait l'objet de sanctions supplémentaires de la part de l'ONU.

⁽⁷⁶⁾ Résolution 1695/2006 qui interdit la vente de tout matériel pouvant contribuer au programme balistique nord-coréen.

⁽⁷⁷⁾ Le 25 mai 2009, février 2013 (essai souterrain), 6 janvier et 9 septembre 2016, et novembre 2022.

⁽⁷⁸⁾ AGENCE FRANCE PRESSE (AFP), « La Corée du Nord inscrit son statut d'État nucléaire dans sa Constitution », *Le Monde*, 28 septembre 2023 (www.lemonde.fr/).

⁽⁷⁹⁾ Résolution 1874 du 12 juin 2009 ; résolutions 2087 du 22 janvier 2013 et 2094 du 7 mars 2013, 2270 du 2 mars 2016 et 2321 du 30 novembre 2016, 2371 du 5 août 2017, 2375 du 11 septembre 2017 et 2397 du 22 décembre 2017. Voir sur ce point GLASER Emmanuel, « L'arme nucléaire depuis 1945 », in GAÜZÈRE-MAZURIC François (dir.), *Précis de Géopolitique et de Relations Internationales*, Ellipses, p. 106.

⁽⁸⁰⁾ LABBÉ Marie-Hélène, *Une péninsule nucléaire ? Des enjeux pour les Corée*, Sorbonne Université Presses, 2023, 145 pages.

L'Iran, quant à lui, ratifia le TNP dès 1968 et développa un programme nucléaire civil avec l'aide de la France dans les années 1970. Pourtant, le *shah* d'Iran militarisa dès le départ ce programme en violation du TNP ; le régime des *ayatollahs* accéléra cette orientation après la guerre Iran-Irak (1980-1988). Les bombardements de Téhéran par l'aviation de Saddam Hussein avaient notamment montré à l'Iran la nécessité de sanctuariser son territoire contre toute attaque : il accéléra alors son programme de missiles balistiques ⁽⁸¹⁾ et son programme nucléaire militaire. L'ONU interdit la fourniture à l'Iran de tout matériel susceptible de contribuer au programme nucléaire iranien par la résolution 1737 (2006). Plus encore, la communauté internationale alla plus loin que les sanctions prévues par l'ONU : alors que les États-Unis avaient déjà sanctionné Téhéran par l'*Iran sanctions act* de 1996, et que les entreprises américaines s'étaient presque totalement retirées du pays, Washington durcit son embargo en l'étendant à l'ensemble du pétrole iranien en 2010, puis aux secteurs iraniens de l'énergie, du transport maritime et de l'industrie en 2012, avant qu'y soit ajouté, en 2013, le secteur automobile ⁽⁸²⁾. L'UE, qui avait pourtant d'abord refusé l'application uniforme des sanctions contre l'Iran en 1996 ⁽⁸³⁾, s'aligna sur les États-Unis sous l'influence de chefs d'État devenus plus atlantistes ⁽⁸⁴⁾. Elle fit ainsi adopter un embargo sur le secteur énergétique (2010) puis pétrolier iranien (2012). L'économiste Thierry Coville avait déjà montré en 2015 que les sanctions avaient surtout touché les classes moyennes et pauvres, de manière d'autant plus dure que l'Iran pouvait, avant les sanctions européennes, faire pièce aux mesures américaines en commerçant avec l'UE ⁽⁸⁵⁾. En l'espèce, la communauté internationale avait eu beau prendre des sanctions ciblées – un embargo sur les armements – les États-Unis et l'UE avaient pris des sanctions plus strictes encore qui s'assimilaient à la punition d'un peuple pour les agissements de ses dirigeants, sans que l'ONU pût y trouver à redire.

Ces sanctions unilatérales contraignirent l'Iran à signer, le 14 juillet 2015, l'accord de Vienne, prévoyant une réduction de 98 % des stocks d'uranium faiblement et moyennement enrichis détenus par l'Iran jusqu'en 2028, puis, pour les quinze années suivantes, la limitation de l'enrichissement à 3,67 % dans une seule installation. En contrepartie, la résolution 2231 du Conseil de sécurité, adoptée à l'unanimité le 20 juillet 2015, prévoyait que les sanctions contre l'Iran – multilatérales comme nationales – seraient levées lorsque l'AIEA aurait soumis au Conseil un rapport établissant que l'Iran respectait ses obligations ⁽⁸⁶⁾. La sortie brusque de Donald Trump de l'accord de Vienne le 8 mai 2018 a coïncidé avec le rétablissement par Washington d'un train de sanctions et une reprise du programme nucléaire iranien ; ces sanctions ont, là encore, eu de lourdes conséquences pour le peuple iranien : entre 2011 et 2021, près

⁽⁸¹⁾ ELLEMAN Michael, « Iran Ballistic Missile Program », *United States Institute of Peace*, janvier 2021 (<https://iranprimer.usip.org/resource/irans-ballistic-missile-program>).

⁽⁸²⁾ COVILLE Thierry, « Les sanctions contre l'Iran, le choix d'une punition collective contre la société iranienne ? », *Revue internationale et stratégique*, vol. 97, n° 1, 2015, p. 149-158.

⁽⁸³⁾ Règlement (CE) n° 2271/96 et action commune 96/668/PESC du 22 novembre 1996 concernant la protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant.

⁽⁸⁴⁾ COVILLE Thierry, *op. cit.*

⁽⁸⁵⁾ *Ibidem.*

⁽⁸⁶⁾ GLASER Emmanuel, *op. cit.*

Les politiques de sanctions économiques multilatérales
du système de Versailles à nos jours

de 8 millions d'Iraniens (10 % de la population) seraient passés de la classe moyenne à la pauvreté⁽⁸⁷⁾. Téhéran a, par ailleurs, repris ses programmes nucléaires, de sorte que l'AIEA a noté, dès mars 2022, une augmentation préoccupante du stock d'uranium enrichi. Au bilan, les sanctions économiques de l'ONU avaient échoué à contraindre à elles seules l'Iran d'abandonner son programme nucléaire ; elles n'ont, symétriquement, pas pu empêcher la multiplication des sanctions américaines contre l'Iran, brisant tout espoir de règlement multilatéral de la question du nucléaire iranien.

*

**

L'émergence des sanctions économiques au XX^e siècle se noua lors du Traité de Versailles ; de telles sanctions se voulaient si terribles qu'elles dissuaderaient toute velléité guerrière. Le mécanisme se fracassa pourtant sur les politiques étrangères agressives de l'Italie, de l'Allemagne et du Japon dans les années 1930. L'ONU maintint néanmoins, dès sa création, l'outil en vigueur, en lui donnant un tout autre sens : les sanctions ne constitueraient plus dorénavant « une arme aussi terrible que la guerre », selon les mots de Woodrow Wilson, mais des mesures qui viseraient à la prévenir. Les sanctions furent donc d'abord des mesures de guerre froide ; le Conseil de sécurité ne put néanmoins s'en saisir qu'à deux reprises entre 1945 et 1991, alors que les deux blocs rivalisèrent de sanctions pour s'affronter sur le terrain économique et financier. La chute de l'URSS inaugura une autre période, surnommée la « décennie des sanctions » : pendant le moment unipolaire américain, la multiplication des sanctions des Nations unies fut souvent le masque de la domination économique de Washington. Pourtant, d'une part, nombre de ces sanctions échouèrent et, d'autre part, les sanctions multilatérales furent souvent doublées par des mesures unilatérales qui tantôt les approfondirent, tantôt en contrarièrent l'application.

Quel bilan peut-on donc tirer de l'efficacité des sanctions de l'ONU ? D'abord, selon l'économiste Philippe Trainar, les Nations unies représentent environ 10 % des sanctions en application aujourd'hui ; elles sont en général ciblées sur des pays au poids économique relatif – à l'exception de l'Iran⁽⁸⁸⁾. L'efficacité de telles sanctions a été évaluée entre 13 et 40 % ; il s'agit toutefois là d'un pourcentage bien faible, ce d'autant plus que les sanctions économiques, lorsqu'elles sont jugées « efficaces » ou « inefficaces », le sont en fonction d'un large spectre de causes difficiles à quantifier⁽⁸⁹⁾. En dernière analyse donc, l'efficacité des sanctions onusiennes demeure à démontrer : elles n'ont pas permis d'endiguer les programmes nucléaires qu'elles voulaient éviter, pas plus qu'elles n'ont servi à enrayer des actes contraires au droit international de la part d'États puissants. Le diagnostic posé en début d'article au sujet des conflits albanais-yougoslave de 1921 ou gréco-bulgare de 1925 demeure donc pertinent aujourd'hui : les sanctions économiques multilatérales dissuadent les États faibles sans trop incommoder les régimes puissants. ♦

⁽⁸⁷⁾ SALEHI-ISFAHANI Djavad « Iran's middle class and the nuclear deal », *Brookings*, avril 2021.

⁽⁸⁸⁾ TRAINAR Philippe, « Le bilan des sanctions économiques », *Commentaire*, vol. 184, n° 4, 2023, p. 811-820.

⁽⁸⁹⁾ COULOMB Fanny et MATELLY Sylvie, *op. cit.*

Les sanctions économiques contre la prolifération nucléaire : une histoire américaine

Simon ROCHE

Professeur d'histoire dans le secondaire et membre du comité de rédaction de Nemrod-ECDS.

L'histoire récente de la lutte contre la prolifération nucléaire laisserait penser que les sanctions économiques en sont, à l'échelle internationale, l'outil principal. En 2006, en réaction au premier test nucléaire de la Corée du Nord (le 9 octobre de la même année), le Conseil de sécurité des Nations unies adopta, dans sa résolution 1718, une série de sanctions touchant de larges secteurs économiques coréens – de l'importation d'armes au commerce d'articles de luxe ⁽¹⁾. Cette même année, l'organisation internationale prit une série de résolutions face au programme nucléaire iranien : jusqu'en 2010, pas moins de six déclarations du Conseil de sécurité incitèrent les États membres à sanctionner les activités bancaires, financières et industrielles qui participent au programme nucléaire iranien ⁽²⁾.

Si, à la suite de Marie-Hélène Labbé, il est possible de dire que la peur de la prolifération est d'abord née aux États-Unis ⁽³⁾, on peut également affirmer que les sanctions économiques en matière nucléaire tirent leur origine de la politique américaine. Dès les années 1970, Washington se dota des moyens juridiques et politiques nécessaires pour faire pression sur les États proliférants : en 1976 l'amendement Symington prévoyait la suspension des aides économiques et militaires aux États qui importeraient des équipements d'enrichissement ou de retraitement ⁽⁴⁾. Cet amendement devint la base de la politique américaine de lutte contre la prolifération qui complète – sinon s'y substitue – le Traité de non-prolifération (TNP) de 1968, base de l'approche internationale en matière de non-prolifération.

L'unilatéralisme initial des Américains témoigne de l'une des problématiques qui est au cœur du Traité de non-prolifération : celle de la forte imbrication entre les

⁽¹⁾ Paragraphe 8 de la résolution 1718 du conseil des Nations unies du 14 octobre 2006.

⁽²⁾ Paragraphe 5 de la résolution 1747 du conseil des Nations unies du 23 décembre 2006 ; paragraphes 9 et 10 de la résolution 1803 du 3 mars 2008 ; paragraphes 8, 21, 23 et 24 de la résolution 1929 du 9 juin 2010.

⁽³⁾ LABBÉ Marie-Hélène, *La Grande peur du nucléaire*, Presse de Sciences Po, 2000, p. 102.

⁽⁴⁾ RAINAUD Jean-Marie, *Le Droit nucléaire*, « Que sais-je ? », PUF, 1992, p. 71.

sphères nucléaires civile et militaire du fait de l'existence de technologies duales ⁽⁵⁾. L'émergence d'une industrie nucléaire civile et pacifique, prônée par le TNP, laisse certains États au seuil de la capacité nucléaire militaire. Pour faire face à la possibilité d'une transgression des principes du Traité, les sanctions américaines ont pris la forme du « *linkage négatif* » ⁽⁶⁾ – que l'on pourrait traduire de manière sommaire par la politique du « bâton » : la mise en place d'embargos a pour but d'asphyxier tout ou partie de l'économie du pays proliférant afin de le faire renier son programme nucléaire militaire, soit en lui coupant les sources d'approvisionnements techniques et financières, soit en faisant peser sur sa société un coût économique et social exorbitant.

Pour autant, l'efficacité des sanctions économiques en matière de lutte contre la prolifération est questionnable. Si la doctrine américaine des sanctions date des années 1970 et qu'elle s'internationalise à partir des années 2000, l'existence ou la menace des embargos n'a empêché ni le Pakistan, ni l'Inde, ni enfin la Corée du Nord, de se doter de l'arme à partir des années 1990. L'adoption des sanctions économiques comme *ultima ratio* de la lutte contre la prolifération à l'échelle internationale mérite donc être interrogée.

La raison d'être des sanctions en matière nucléaire : les limites du Traité de non-prolifération

L'existence des sanctions dans le domaine nucléaire est directement liée à la mise en application du Traité de non-prolifération. Le TNP a d'abord été pensé et longtemps perçu comme la pierre angulaire de la lutte internationale contre la prolifération ⁽⁷⁾. Adopté en 1968 à l'ONU, le traité ouvre la deuxième phase stratégique de l'histoire nucléaire : alors que les premières décennies après 1945 avaient vu émerger les stratégies de dissuasion, à partir de la fin de la décennie 1960 la menace se déplace vers le risque de la prolifération ⁽⁸⁾. Le TNP vient alors clore définitivement le « club » ⁽⁹⁾ des États nucléaires, encore aujourd'hui le plus fermé au monde, en consacrant la distinction entre les États dotés de l'arme nucléaire (EDAN) ⁽¹⁰⁾ et les États

⁽⁵⁾ MONGIN Dominique, *Histoire de la dissuasion nucléaire. Depuis la Seconde Guerre mondiale*, Archipoche, 2021, p. 229. L'auteur rappelle ainsi que l'un des enjeux actuels concernant la prolifération est celle des États dit du « seuil » ou s'en approchant, c'est-à-dire ceux ayant les moyens, la matière et la technologie pour développer en quelques années leurs propres bombes. La peur des Occidentaux se nourrit aux sources de la théorie de l'« effet domino » : un Iran nucléarisé entraînerait dans son sillage des États de la région qui ont un nucléaire civil parfaitement développé, comme l'Arabie saoudite ou la Turquie. Cette théorie reste néanmoins peu vérifiée dans la littérature spécialisée. POTTER William C. (et al.), « Divining Nuclear Intentions: A Review Essay », *International Security*, vol. 33, n° 1, 2008, p. 139-169.

⁽⁶⁾ LABBÉ Marie-Hélène, *L'arme économique dans les relations internationales*, « Que sais-je ? », PUF, 1994, p. 9.

⁽⁷⁾ Pour le chercheur américain William Walker, le TNP a même caractérisé une période de « Lumière » en diffusant une norme morale et humanitaire universelle qui, au-delà du nucléaire, devait mener au désarmement du monde. WALKER William, « Nuclear Enlightenment and Counter-Enlightenment », *International Affairs*, vol. 83, n° 3, 2007, p. 431-453.

⁽⁸⁾ George-Henri Soutou parle quant à lui « d'intérêts communs ou du moins convergents » entre les deux superpuissances à cette période, parmi lesquels il cite le maintien d'une Allemagne dénucléarisée et la volonté de ralentir les progrès chinois en matière nucléaire. SOUTOU George-Henri, *La Guerre de Cinquante Ans. Les relations Est-Ouest. 1943-1990*, Fayard, 2001, p. 481.

⁽⁹⁾ HUNT Jonathan R., *The Nuclear Club: How America and the World Policed the Atom from Hiroshima to Vietnam*, Stanford University Press, 2022.

⁽¹⁰⁾ Les EDAN sont les pays ayant effectué un essai nucléaire avant la date du 1^{er} janvier 1967 (États-Unis, Russie, Royaume-Uni, France et Chine). De ce fait, trois États nucléaires ne sont pas parties au TNP : l'Inde, le Pakistan et Israël. La Corée du Nord s'est retirée du TNP en 2003.

non dotés de l'arme nucléaire (ENDAN). À cette première dichotomie s'adjoint une seconde, qui vient séparer les activités nucléaires pacifiques et militaires de la recherche.

Pour autant, ce traité contenait certaines lacunes : d'abord, la volonté de promouvoir pour les ENDAN un accès pacifique à l'atome, restait éminemment dépendante des États déjà nucléarisés dont l'industrie avait la capacité d'exporter la technologie nucléaire. Ensuite, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) n'était pas en mesure de pleinement maîtriser le développement de l'industrie nucléaire au cœur même des États. Le fonctionnement du traité reposait sur les « vérifications de conformité »⁽¹¹⁾ menées par l'AIEA, qui, en tant qu'agence des Nations unies, ne pouvait s'imposer aux États souverains : cette défaillance sera, par exemple, exploitée par la Corée du Nord qui refusera en 1993 d'ouvrir ses installations aux agents de l'AIEA. Cette dernière ne put alors qu'en référer au Conseil de sécurité, paralysé sur ce dossier par le veto chinois⁽¹²⁾.

Ainsi, alors même que le TNP avait entrouvert la voie à la diffusion d'un usage pacifique de l'atome, vieux rêve américain⁽¹³⁾, émergent durant la décennie 1970 les premières problématiques liées aux développements non maîtrisés des capacités nucléaires par les États importateurs. Les limites du TNP sont illustrées dès la décennie suivante, par les velléités pakistanaises de se doter de l'arme : le pays, qui sort alors de sa troisième guerre avec l'Inde, décide en 1972 de construire en propre une arme nucléaire. Le Pakistan n'est pas signataire du TNP, mais bénéficie du transfert de technologie des États occidentaux : le Canada, faisant pourtant partie des premiers pays signataires, lui fournit un réacteur en eau lourde en 1971⁽¹⁴⁾. Deux ans plus tard, l'Inde – en partie en réaction – mène ses premiers essais nucléaires grâce au réacteur *Cirus* obtenu dans les années 1960 par la même filière canadienne. La question se pose donc de la possibilité de mener à bien le double objectif du TNP : celui de favoriser les développements civils de l'atome pour les ENDAN tout en luttant contre la prolifération des capacités militaires.

À cette problématique, deux réponses vont être apportées par les États exportateurs de technologies nucléaires. La première solution est multilatérale et elle voit le jour au début des années 1970 : elle cherche à compléter le traité par des comités internationaux dont le but est d'uniformiser les pratiques de ces États. Le premier d'entre eux est le comité Zangger, créé en 1971 et qui organise la première liste des technologies nucléaires sensibles en 1974, dans le but de constituer une filière industrielle moins proliférante. Le deuxième comité est le « Club de Londres », constitué à l'initiative des États-Unis en 1974 et intégrant la France – malgré le fait que le pays n'est alors pas

⁽¹¹⁾ Prévues dans l'article III du traité.

⁽¹²⁾ LABBÉ Marie-Hélène, *Une péninsule nucléaire ? Des enjeux pour les Corée*, Presses universitaires de Paris Sorbonne (PUPS), 2023, p. 50.

⁽¹³⁾ En 1953, dans son discours « Atom for Peace », le président Dwight Eisenhower appelait à une diffusion contrôlée des savoirs et technologies nucléaires, notamment dans le domaine énergétique, comme vecteur de développement économique et humain.

⁽¹⁴⁾ MONGIN Dominique, *op. cit.*, p. 233.

signataire du TNP. Ce comité se charge, quant à lui, de mieux contrôler les technologies duales qui sont au cœur du problème de la prolifération au début de cette décennie.

La deuxième solution, empruntée par les États-Unis, passe par l'action unilatérale. Face à la relative lenteur du « Club de Londres », alors même que les États-Unis y défendaient une ligne dure en promouvant déjà l'option des sanctions économiques ⁽¹⁵⁾, le gouvernement américain adopte en 1976 l'amendement Symington. Ce texte législatif modifie le *Foreign Assistance Act* de 1961, qui encadrait jusqu'alors l'aide internationale américaine. Avec cet amendement, il devient possible pour les États-Unis de suspendre certaines aides octroyées aux pays importateurs d'équipements d'enrichissement et de retraitement sans les garanties de l'AIEA. Le 10 mars 1978 le Congrès adopte l'*US Nuclear Non-Proliferation Act* qui, pour la première fois prévoit à proprement parler la mise en place de « sanctions internationales ». Ces deux textes juridiques prennent alors de court les autres pays fournisseurs : alors que ceux-ci étaient plutôt enclins à prendre une voie réglementaire, avec une normalisation des pratiques commerciales, les États-Unis choisissent la voie de la contrainte. Outre le Pakistan, ces deux lois visent alors le Brésil qui, au début des années 1970, commence à développer une véritable industrie nucléaire : le pays avait signé dès 1971 des accords avec les États-Unis pour la construction d'une centrale, puis en 1975 avec l'Allemagne de l'Ouest pour l'implantation d'une technologie capable d'enrichir l'uranium, condition *sine qua non* à la construction d'une bombe nationale ⁽¹⁶⁾. La crise économique que connaît le pays à partir des années 1980, le rendant particulièrement dépendant envers l'aide américaine, sera l'opportunité pour l'administration de Washington de faire pression sur le Brésil afin de ralentir le programme nucléaire brésilien ⁽¹⁷⁾.

En cela, à la fin de la décennie 1970, l'action unilatérale des États-Unis a permis de différencier la doctrine de lutte contre la prolifération en deux branches distinctes : d'abord, la politique de non-prolifération. Elle se définit comme l'effort diplomatique international pour limiter la quantité et les capacités de destruction des armes (notamment des armes de destruction massive – ADM) dans le monde. Cette politique a pour fondement le Traité de non-prolifération qui dans son esprit inclut un processus de maîtrise des armements, de désarmement et de contrôle des activités de contre-prolifération par l'adoption de règles et normes internationales. Ensuite, la politique de contre-prolifération qui désigne l'action coercitive visant à contrer, de façon unilatérale par un État (ou multilatérale *via* l'ONU) la propagation d'armes nucléaires, balistiques, chimiques et biologiques dans le monde. Les deux leviers d'action principaux en matière de contre-prolifération sont les sanctions économiques, les opérations d'entrave réalisées par les services de renseignement et, de manière extensive, les changements de régimes politiques ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ LABBÉ Marie-Hélène, *Le Nucléaire à la croisée des chemins*, La documentation Française, 2000.

⁽¹⁶⁾ MORRISON Daphne, « Brazil's Nuclear Ambitions, Past and Present », *Nuclear Threat Initiative*, 2006.

⁽¹⁷⁾ FINKELSTEIN Amy, « Brazil, The United States and Nuclear Nonproliferation: American Foreign Policy at Crossroad », *The Fletcher School of Law and Diplomacy*, vol. 7, n° 2, 1983, 277-311.

⁽¹⁸⁾ Pour la distinction entre politiques de non-prolifération et de contre-prolifération, voir : Fitzpatrick Marck, « Non-Proliferation and Counter-Proliferation: What is the Difference? », *Defense & Security Analysis*, 2008, p. 73-79.

D'une solution unilatérale au consensus multinational : le cas des sanctions contre l'Iran dans les années 1990 et 2000

Ainsi, une décennie avant la fin formelle de la guerre froide où disparaît – de manière virtuelle et temporaire – la menace nucléaire russe, les États-Unis ont déjà au point leurs outils de lutte contre la prolifération. La fin de la guerre froide, en venant concrétiser la position hégémonique des États-Unis sur la scène internationale, inscrit la prolifération comme première menace à l'agenda international. Comme le retranscrit la déclaration du conseil de sécurité de l'ONU du 11 février 1992 : « La prolifération des armes de destruction massive constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales ⁽¹⁹⁾. »

Dès la décennie 1990, les États-Unis accentuent leur pression sur les pays proliférants, en perfectionnant leur arme économique. En 1996, l'*Iran and Libya Sanctions Act (ILSA)* vise ces États qui sont désormais qualifiés de « voyous » (*Rogue States*) car ayant la double particularité de soutenir le terrorisme et d'afficher ouvertement leur volonté de se procurer des armes de destruction massive. Face à cela, le législateur américain cherche à toucher les fondements de leurs économies, la vente d'hydrocarbure. Cette loi marque un tournant dans l'histoire des sanctions américaines en conférant à Washington des pouvoirs étendus en matière de lutte contre la prolifération. Premièrement, le Congrès donne la primauté au président américain pour mettre en place les sanctions économiques ⁽²⁰⁾. Deuxièmement, cette loi affirme le caractère d'extraterritorialité du droit américain concernant ces problématiques. Ainsi, le président américain détient le pouvoir de sanctionner les entrepreneurs investissant plus de 40 millions de dollars dans ces pays, qu'ils soient ou non des ressortissants nationaux ⁽²¹⁾. Cette loi correspond alors à l'apogée de la période unilatérale américaine dans le domaine de la lutte contre la prolifération : le champ d'action de l'exécutif américain est mondial et le président ne doit rendre des comptes qu'à son seul Congrès national.

Cette puissance législative américaine est doublée par le primat d'outre-Atlantique sur les institutions internationales, notamment onusiennes : ainsi, la Commission spéciale des Nations unies chargée de désarmer l'Irak (*USCOM*) sert à partir de 1998 à masquer les actions du renseignement américain sur le territoire irakien ⁽²²⁾. Les informations récoltées sous couvert de l'*USCOM* auraient ainsi permis l'opération « Renard du désert » de décembre 1998 où Américains et Britanniques ont mené pendant trois jours des frappes aéroterrestres meurtrières contre les centres de fabrication des armes de destruction massive ainsi que contre certaines raffineries ⁽²³⁾.

Les sanctions deviennent un outil international à partir des années 2000, au moment où l'influence des États-Unis sur l'agenda international s'intensifie. À la suite

⁽¹⁹⁾ ORGANISATION DES NATIONS UNIES, « Note du président du conseil de sécurité », 11 février 1992, p. 4.

⁽²⁰⁾ « Iran and Libya Sanctions Act of 1996 », *Section 5. Imposition of Sanctions*, 23 septembre 1996, p. 3.

⁽²¹⁾ *Section 9. Duration of sanctions, Presidential waiver, op. cit.*, p. 6

⁽²²⁾ BASSIR POUR Afsane, « L'*UNSCOM* a été le jouet des services d'espionnage américains », *Le Monde*, 11 janvier 1997.

⁽²³⁾ « Une semaine après le déclenchement de l'opération "Renard du désert" : cinq questions sur une guerre de 70 heures », *Le Figaro*, 24 décembre 1998.

des attentats du 11 septembre 2001, le terme « d'États voyous » est délaissé au profit de l'expression d'« Axe du mal » : s'y retrouvent amalgamés l'Iran, l'Irak et la Corée du Nord, trois pays désignés ainsi car soutenant le terrorisme et ayant des programmes nucléaires ou d'armes de destruction massive ⁽²⁴⁾. Les sanctions économiques vont alors surtout permettre de lutter contre cet « Axe », sans pourtant donner corps à une doctrine de lutte contre la prolifération. En cela, l'arme économique va conserver un primat occidental et, en particulier, américain. S'appuyant sur la résolution 1747 du Conseil de sécurité, les États-Unis adoptent en septembre 2007 l'*Iran Counter-Proliferation Act* qui prévoit d'interdire les investissements dans le secteur iranien de l'énergie. En 2010, l'Union européenne (UE), conformément à la résolution 1929 (2010) du Conseil de sécurité, adopte une série de sanctions à l'encontre de personnes, d'entreprises et de banques « concourant aux programmes nucléaires et balistiques » iraniens ⁽²⁵⁾. Ainsi, bien plus que les seules décisions de l'ONU, c'est l'action conjointe des États-Unis et de l'UE contre le secteur énergétique et bancaire iranien qui permet la mise en place de véritables embargos destinés à asphyxier le programme nucléaire ⁽²⁶⁾.

Les limites des sanctions dans la lutte contre la prolifération

Derrière la légitimité internationale des sanctions appliquées *via* les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, celles-ci sont restées en fait l'arme des États occidentaux. Ce primat occidental explique en partie l'inefficacité des sanctions pour lutter contre la prolifération. La défaillance des sanctions économiques en matière de prolifération se joue à trois niveaux.

La première défaillance est d'ordre politique : malgré l'inscription de la lutte contre la prolifération à l'agenda des Nations unies, la politique de non-prolifération n'est pas devenue le point cardinal de la stratégie des États-Unis et des États occidentaux. Ainsi, alors même que Washington sanctionne durement la Corée du Nord et l'Iran à partir de 2006, les États-Unis avaient signé dès 2005 une série d'accords avec l'Inde, qui supprimait l'intégralité des entraves commerciales liées au transfert des technologies nucléaires ⁽²⁷⁾. Or, l'Inde était pourtant à l'époque un État réfractaire au traité de non-prolifération et n'avait eu de cesse depuis 1974 de développer une capacité nucléaire militaire, au point de couper son industrie de toute coopération internationale ⁽²⁸⁾. Pourtant, en dépit de leur opposition à l'Iran ⁽²⁹⁾, les États-Unis rouvrent des relations économiques dans le domaine nucléaire avec un État ouvertement proliférant ⁽³⁰⁾. Cette logique du deux poids deux mesures sape la légitimité des sanctions économiques

⁽²⁴⁾ HASSNER Pierre et MARCHAL Roland, *Guerres et sociétés, États et violence après la guerre froide*, Karthala éditions, 2003, p. 11.

⁽²⁵⁾ CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, 2010/413/PESC : Décision du Conseil du 26 juillet 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran.

⁽²⁶⁾ COVILLE Thierry, « Les sanctions contre l'Iran, le choix d'une punition collective contre la société iranienne ? », *Revue internationale et stratégique*, 2015, p. 149

⁽²⁷⁾ US DEPARTMENT OF STATE, *Civil Nuclear Cooperation Initiative*, juillet 2005 (<https://2001-2009.state.gov/>).

⁽²⁸⁾ MANNULLY YASH Thomas, « La coopération nucléaire entre les États-Unis et l'Inde et la non-prolifération », *Bulletin de droit nucléaire*, 2009, p. 11.

⁽²⁹⁾ WATKINS Susan, « Non-prolifération nucléaire : arme de justification massive », *Agone*, 2014/53, p. 209.

⁽³⁰⁾ L'Inde a notamment réalisé une série d'essai nucléaire en 1998.

qui, dans leur application, ne condamne pas tous les projets de prolifération. Comme dans *La ferme des animaux* (1945) de George Orwell, toutes les puissances sont égales en droit, même si dans les faits certaines sont plus égales que les autres. Dès lors, les politiques de sanction ont été réduites à la fonction d'instrument disciplinaire et de répression, dirigé contre les « États voyous » ou ceux affiliés à « l'Axe du mal », c'est-à-dire aux ennemis des États-Unis.

La deuxième défaillance est d'ordre stratégique : à travers les sanctions, les États-Unis s'en prennent aux moyens – la capacité nucléaire militaire – sans atteindre la finalité politique poursuivie. Ainsi, la bombe est d'abord une arme de statut avant d'être une arme d'emploi, et la poursuite d'un programme nucléaire répond en elle-même à des objectifs géostratégiques bien plus vastes que l'optique du seul combat. Il apparaît ainsi que le programme brésilien répondait d'abord aux rivalités régionales entretenues avec l'Argentine. Dans ce cadre, l'existence d'un programme militaire suffit à elle seule à construire la dissuasion à l'égard du rival ⁽³¹⁾. Le concept de « dissuasion virtuelle » ⁽³²⁾ éclaire à ce titre l'émergence du programme nucléaire iranien. Les révélations issues des autorités iraniennes – concernant les sites d'enrichissement de l'uranium de la centrale de Natanz en 2003 – servent à rendre crédible une potentielle capacité à produire une arme. Ces révélations s'inscrivent dans un contexte où l'Iran perçoit son environnement proche, depuis l'invasion de l'Irak, comme faisant l'objet d'une stratégie d'encercllement par les États-Unis et leurs alliés internationaux et régionaux ⁽³³⁾. Ainsi, l'action dans le domaine économique ne remet pas foncièrement en question les bases stratégiques du programme iranien, qui cherche avant tout à s'affirmer sur la scène internationale et à peser dans les relations diplomatico-stratégiques. Dans une logique similaire, malgré les sanctions pesant sur le pays depuis 2006, la Corée du Nord a su faire peser sur l'Asie de l'Est et les États-Unis la menace de son arsenal, fut-il rudimentaire. Au point qu'elle a obtenu une véritable consécration internationale avec l'invitation de son président à une rencontre avec son homologue américain Donald Trump en juin 2018 à Singapour, dans la perspective d'apaiser la crise commencée en 2017 par les tests balistiques coréens ⁽³⁴⁾. Un épisode qui paraît en quelque sorte vérifier l'adage populaire qui veut que si Dieu a créé les hommes, Samuel Colt et Robert Oppenheimer les ont rendus égaux.

Enfin, la dernière défaillance est d'ordre macroéconomique : les sanctions peinent à frapper directement les capacités industrielles nucléaires des États, et ce pour deux raisons. La première est que ces États trouvent dans l'économie informelle des voies alternatives dans l'accès à la technologie nucléaire et à son financement. La Corée du Nord a largement bénéficié des réseaux de l'ingénieur pakistanais Abdul Kader Khan, père de la bombe dans son pays et qui, à partir des années 1980, construisit un véritable réseau de contrebande pour fournir aux autres États proliférants les technologies

⁽³¹⁾ BARLETTA Michel, « The Military Nuclear Program in Brazil », Centre for International Security and Arms Control, 1997, p. 7.

⁽³²⁾ BARZIN Nader, *L'Iran nucléaire*, L'Harmattan, 2005, p. 212 et suivantes.

⁽³³⁾ *Ibidem*, p. 213.

⁽³⁴⁾ LABBÉ Marie-Hélène, *Une péninsule nucléaire ? Des enjeux pour les Corée*, PUPS, 2023, p. 35.

Les sanctions économiques contre la prolifération nucléaire :
une histoire américaine

nucléaires nécessaires⁽³⁵⁾. Un tel réseau clandestin a également permis à l'Iran d'obtenir des centrifugeuses dans les années 1980 afin d'enrichir l'uranium, ce qui lui permit de relancer en 1982, alors en pleine guerre contre l'Irak, son programme nucléaire militaire. La seconde raison est qu'en visant des secteurs clés de l'économie, les sanctions économiques fonctionnent davantage comme des « actions punitives » que comme des « sanctions ciblées »⁽³⁶⁾. Ainsi, dans le cas iranien, les sanctions qui visaient directement les secteurs des hydrocarbures ont fait baisser les recettes budgétaires de la République islamique de 30 %, alimentant ainsi une inflation dépassant les 35 % en 2013 et un chômage touchant quasiment un quart de la population active. En touchant au quotidien des Iraniens, ces sanctions ont, par ailleurs, renforcé le discours idéologique du régime sans porter atteinte aux capacités nucléaires endogènes du pays⁽³⁷⁾. Cette réalité est accentuée par le principe selon lequel les États non démocratiques peuvent faire subir à leur population les coûts socio-économiques d'une politique de puissance agressive reposant sur la prolifération nucléaire.

En fin de compte, l'adoption de sanctions par les pays occidentaux est en inadéquation avec le but poursuivi, celui de renforcer leur sécurité et la stabilité dans le monde. Au contraire, la mise en place d'embargos a favorisé l'émergence de logiques de blocs alternatives, qui reposent sur la mise en place de nouvelles coopérations militaires et stratégiques. Ainsi, face aux multiples sanctions américaines puis européennes, les États proliférants ont su trouver dans la Russie et la Chine des partenaires de premier ordre, leur permettant de développer des capacités nucléaires : à partir des années 1990, ces deux États ont su construire un véritable réseau parallèle de prolifération, à l'ombre du mur des sanctions. La Chine a ainsi aidé directement le Pakistan à construire sa bombe dans les années 1990⁽³⁸⁾ et continue d'aider la Corée du Nord, notamment en réalisant 80 % du commerce extérieur de ce pays⁽³⁹⁾. De la même manière, au début des années 1990, alors que les États-Unis faisaient pression sur les décideurs et les entreprises européennes pour les détourner de leurs partenariats iraniens, la Russie fournit deux réacteurs à l'Iran⁽⁴⁰⁾. L'aide russe permit la survie du programme nucléaire iranien alors même que la politique américaine de lutte contre la prolifération et contre les armes de destruction massive battait son plein. Ainsi, face aux sanctions occidentales s'est progressivement mis en place un véritable réseau proliférant parallèle : celui-ci a, semble-t-il, trouvé une nouvelle ramification avec la signature en septembre 2023 d'accords stratégiques inédits et secrets entre la Russie et la Corée du Nord, deux pays lourdement atteints par les sanctions des États-Unis et de l'Union européenne⁽⁴¹⁾. ♦

⁽³⁵⁾ CORERA Gordon, *Shopping for Bombs: Nuclear Proliferation, Global Insecurity, and the Rise and Fall of the A.Q. Khan Network*, Scribe Publications, 2006. Voir aussi : MONGIN Dominique, *op. cit.*, p. 235.

⁽³⁶⁾ COLVILLE Thierry, *op. cit.*, p. 153.

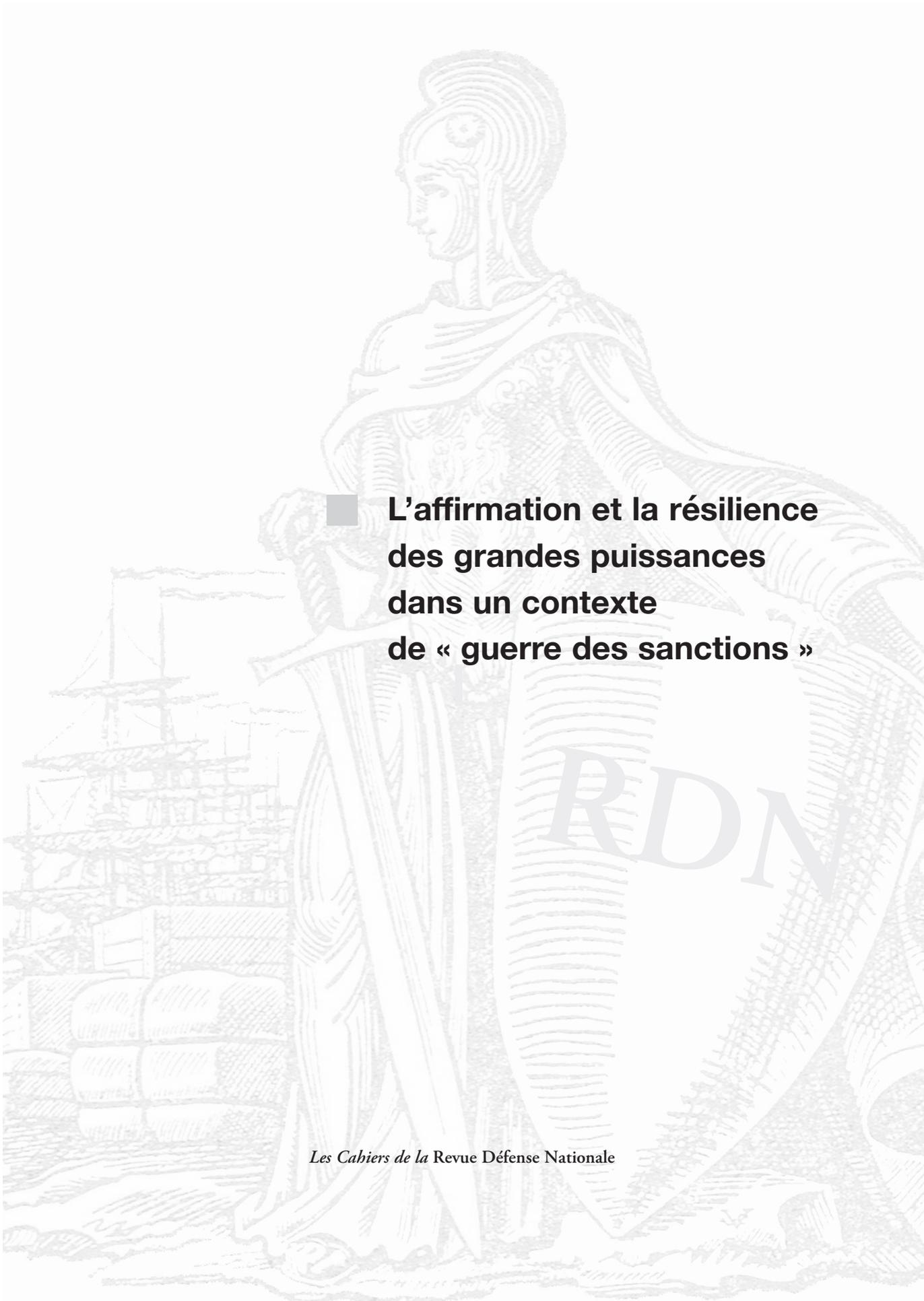
⁽³⁷⁾ VANNIER Élodie, « Sanctionner l'Iran : un échec de l'Union européenne ? », *Revue internationale et stratégique*, n° 78, 2010, p. 42.

⁽³⁸⁾ MONGIN Dominique, *op. cit.*, pp. 236-237.

⁽³⁹⁾ LABBÉ Marie-Hélène, *op. cit.*, p. 65.

⁽⁴⁰⁾ BARZIN Nader, *op. cit.*, p. 203.

⁽⁴¹⁾ MAURUS Patrick (propos recueillis par PONS Philippe), « Le rapprochement entre Corée du Nord et Russie repose sur le réalisme brutal, non sur l'idéologie », *Le Monde*, 22 septembre 2023 (www.lemonde.fr/).



■ **L'affirmation et la résilience
des grandes puissances
dans un contexte
de « guerre des sanctions »**

RDN

Discipliner et punir : les déterminants juridiques et techniques de la politique de sanctions américaine

Alexandre ARBUS

Étudiant à HEC Paris et à l'ENSAE Paris. Diplômé d'un master 1 d'histoire à Sorbonne Université.

« Dans la punition, plutôt que de voir la présence du souverain, on lira les lois elles-mêmes ⁽¹⁾. »

Michel FOUCAULT

Le 2 novembre 2023, le secrétaire d'État américain Antony J. Blinken a annoncé un nouveau train de sanctions contre la Russie ⁽²⁾. L'objectif de ces nouvelles sanctions est de limiter la production et l'exportation de produits énergétiques par la Russie, cibler les entités impliquées dans le développement de drones pour l'armée russe et mettre à mal les réseaux internationaux permettant de contourner certains régimes de sanctions. Depuis l'invasion de l'Ukraine, le 24 février 2022, les États-Unis ont régulièrement mis à jour leur programme de sanctions contre la Russie, preuve de la nécessité d'affiner en permanence le ciblage de l'économie russe et d'adapter ces instruments juridiques aux stratégies d'évitement ou de contournement menées par des acteurs divers. Il est alors pertinent de s'intéresser aux dimensions juridiques et techniques de la conception et de la mise en œuvre des régimes de sanctions par les États-Unis, pour mettre en lumière leurs évolutions dans un contexte d'utilisation accrue de la sanction économique.

La sanction économique désigne l'interruption des relations financières ou commerciales avec un pays-cible, dans le but d'obtenir un changement (d'un degré plus ou moins important) dans sa politique intérieure ou étrangère ⁽³⁾. La typologie des sanctions économiques réalisée par le politologue David A. Baldwin distingue les sanctions commerciales et financières ⁽⁴⁾. Parmi les sanctions commerciales, nous nous concentrerons sur les restrictions d'exportations et d'importations (pouvant aller

⁽¹⁾ FOUCAULT Michel, *Surveiller et Punir* (1975), Gallimard, 1993, p. 130.

⁽²⁾ BLINKEN Antony J., « Taking additional sweeping measures against Russia », Press Statement, 2 novembre 2023 (<https://www.state.gov/taking-additional-sweeping-measures-against-russia-2/>).

⁽³⁾ LABBÉ Marie-Hélène, *L'arme économique dans les relations internationales*, Presses universitaires de France (PUF), 1994.

⁽⁴⁾ BALDWIN David A., *Economic Statecraft*, Princeton University Press, 1985.

respectivement jusqu'à l'embargo et au boycott), le refus de licence et l'inscription sur liste noire des entreprises commerçant avec le pays-cible. Les sanctions financières incluent, quant à elles, le gel des avoirs, l'expropriation, le contrôle des flux de capitaux ou l'exclusion des systèmes de paiements internationaux interbancaires comme *SWIFT* (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*).

Les sanctions économiques américaines contre la Russie offrent un exemple de sanctions unilatérales, décidées par un seul État. Elles s'opposent aux sanctions multilatérales, qui impliquent plusieurs États et s'incarnent le mieux dans les sanctions décidées au niveau du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU). Par exemple, à la suite de l'invasion du Koweït par l'Irak en août 1990, un embargo contre l'Irak a été mis en place dans le cadre des dispositions du chapitre 7 de la Charte des Nations unies ⁽⁵⁾. Bien que ces sanctions aient des points communs dans leur application par les États-Unis, nous nous concentrerons dans cette étude sur les sanctions unilatérales. Elles sont, en effet, les plus nombreuses et les États-Unis en sont actuellement le premier utilisateur mondial avec 38 programmes de sanctions actifs ⁽⁶⁾.

La conception des sanctions économiques a historiquement été un domaine de bonne coopération entre le Congrès américain et la Maison-Blanche, même si des dissensions peuvent apparaître. En matière de mise en œuvre des sanctions, les États-Unis se sont dotés d'un arsenal administratif à trois têtes dont les décisions sont appliquées au niveau des entreprises, qui deviennent des puissants relais de la politique étrangère américaine. La financiarisation des économies mondiales et la prise de conscience des effets secondaires néfastes des sanctions commerciales ont entraîné une mutation des programmes de sanctions américains, qui sont aujourd'hui davantage ciblés et axés sur les flux financiers. Par ailleurs, la dimension extraterritoriale des sanctions américaines s'est développée fortement depuis les années 1990 pour étendre leur application à d'autres pays en dépit de leur caractère unilatéral. Cependant, ces évolutions juridiques et techniques ont fragilisé la relation des États-Unis avec leurs alliés et poussent certains pays à développer des nouvelles stratégies de contournement, ce qui menace les fondements de l'efficacité des programmes de sanctions américains. La guerre en Ukraine a inauguré une nouvelle ère en matière de sanctions économiques pour les États-Unis, où l'absolue nécessité de la coordination avec les alliés européens coexiste avec une application plus dure des textes juridiques.

Concevoir les sanctions économiques : le Congrès et la Maison Blanche entre pragmatisme et jeu politique

Les sanctions économiques américaines sont le plus souvent décidées par des décrets présidentiels (*Executive Order*) et encadrées par le Congrès américain. Celui-ci a en effet voté en 1977 l'*International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)*, qui autorise le Président à mettre en place des sanctions économiques après avoir déclaré une urgence nationale. Le Congrès peut mettre un terme à une urgence nationale et

⁽⁵⁾ BOZO Frédéric, *Histoire secrète de la crise irakienne, la France, les États-Unis et l'Irak (1991-2003)*, Perrin, 2013.

⁽⁶⁾ US DEPARTMENT OF THE TREASURY, Sanctions Programs and Country Information (<https://ofac.treasury.gov/>).

Discipliner et punir : les déterminants juridiques
et techniques de la politique de sanctions américaine

aux sanctions associées selon les dispositions du *National Emergencies Act (NEA)* voté en 1976. Ces textes ont clarifié le pouvoir de contrôle du Congrès, tout en continuant à offrir à la Maison-Blanche une importante liberté pour conduire la politique de sanctions économiques du pays. Le Président américain peut décider de mettre en place des sanctions en moins d'une nuit, une souplesse qui est gage d'efficacité.

Par exemple, les sanctions annoncées le 2 novembre 2023 contre la Russie s'inscrivent dans le cadre du décret présidentiel 14024, en date du 15 avril 2021⁽⁷⁾. Dans ce décret émis avant le début de l'invasion de l'Ukraine, le président Biden déclarait une urgence nationale face à des « activités nuisibles menées à l'étranger par le gouvernement de la Fédération de Russie », incluant notamment des tentatives de déstabilisation de la démocratie américaine ou des violations du principe d'intégrité territoriale de certains États⁽⁸⁾. Le décret prévoit de sanctionner les entités impliquées dans divers secteurs de l'économie russe (technologie, défense, aérospatial, services financiers...), après désignation par le Trésor américain. Les entités sanctionnées verront leurs avoirs situés aux États-Unis bloqués et leurs transactions avec des personnes relevant de la législation américaine interdites. Plus de 200 nouveaux individus et entités ont été sanctionnés le 2 novembre 2023, en raison de leur participation dans différents secteurs de l'économie russe comme l'aérospatial ou les services financiers. Ceci inclut des entreprises russes, mais également des entreprises de pays tiers – Turquie, Émirats arabes unis (EAU), République populaire de Chine (RPC) –, accusées de permettre à la Russie de contourner les sanctions. Le décret présidentiel 14024 a été utilisé à de multiples autres reprises pour sanctionner la Russie depuis le début de l'invasion de l'Ukraine (par exemple, le 19 mai 2023⁽⁹⁾ ou le 14 septembre 2023⁽¹⁰⁾) et témoigne d'une bonne entente pragmatique entre l'exécutif et le Congrès américains en matière de sanctions économiques.

Cependant, il arrive parfois que le Congrès décide d'empiéter sur l'Exécutif, en renforçant les sanctions contre un pays cible par le biais de textes législatifs. Ce fut par exemple le cas en 1996, lorsque le Congrès vota la loi dite « d'Amato-Kennedy » contre l'Iran et la Libye⁽¹¹⁾. À la suite des élections de 1994, deux chambres à majorité républicaine font leur entrée au Congrès. Le sénateur républicain de l'État de New York Alfonse d'Amato, président de la stratégie commission sénatoriale des banques, du logement et des affaires urbaines, introduit une législation visant à empêcher les investissements des entreprises étrangères dans le secteur énergétique iranien. L'administration Clinton s'oppose initialement à cette loi en raison de son caractère extraterritorial et au nom de la nécessité d'un règlement multilatéral de la question

⁽⁷⁾ US DEPARTMENT OF THE TREASURY, « Treasury Hardens Sanctions with 130 New Russian Evasion and Military-Industrial Targets » (<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1871>).

⁽⁸⁾ US DEPARTMENT OF THE TREASURY, « Executive Order 14024 (April 15, 2021): Blocking Property with Respect to Specified Harmful Foreign Activities of the Government of the Russian Federation » (<https://ofac.treasury.gov/>).

⁽⁹⁾ US DEPARTMENT OF THE TREASURY, With Over 300 Sanctions, US Targets Russia's Circumvention and Evasion, Military-Industrial Supply Chains, and Future Energy Revenues (<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1494>).

⁽¹⁰⁾ US DEPARTMENT OF THE TREASURY, With Wide-Ranging New Sanctions, Treasury Targets Russian Military-Linked Elites and Industrial Base (<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1731>).

⁽¹¹⁾ US CONGRESS, « H.R.3107 —Iran and Libya Sanctions Act of 1996 » (www.congress.gov/).

iranienne ⁽¹²⁾. Cependant, dans un contexte d'accroissement des craintes de l'opinion publique au sujet du terrorisme, le Congrès vote la loi d'Amato-Kennedy qui prévoit la sanction de toute entreprise investissant plus de 40 millions de dollars dans le secteur énergétique iranien ou libyen. Bill Clinton n'a pas fait usage de son droit de veto contre cette loi, notamment en raison de l'approche des élections présidentielles en novembre 1996. Il a par ailleurs pu négocier la possibilité d'exempter certains projets énergétiques de sanctions, afin de ménager la relation des États-Unis avec leurs alliés. Les difficultés associées à la mise en place de sanctions par le biais de textes législatifs émanant du Congrès se posèrent à nouveau au moment des négociations sur le nucléaire iranien en 2013 et 2014 ⁽¹³⁾. Ces lois sont un obstacle dans la conduite des négociations avec des puissances étrangères, car elles sont par nature moins flexibles que des décrets présidentiels et donc plus difficilement intégrables à de potentiels accords.

Appliquer les sanctions économiques : l'arsenal administratif américain et le puissant relais de la « compliance » au niveau des entreprises

Une fois prise la décision de mettre en place un nouveau régime de sanction, se pose la question de son application et de la surveillance des différents acteurs concernés. Le gouvernement américain s'est doté d'un véritable arsenal administratif en la matière, constitué de trois pôles majeurs.

L'Office of Foreign Assets Control (OFAC)

L'*OFAC* est un service du Département du Trésor américain, en charge de l'application des sanctions économiques et commerciales. Il a été créé en décembre 1950 à la suite de sanctions décidées contre la Chine dans le cadre de la guerre de Corée ⁽¹⁴⁾. Il est, par exemple, chargé du programme *Russian Harmful Foreign Activities Sanctions* qui sert de cadre aux sanctions décidées contre la Russie depuis le début de l'invasion de l'Ukraine. Dans le cadre des sanctions les plus récentes annoncées le 2 novembre 2023, les entités et individus sanctionnés au titre du décret présidentiel 14024 ont été au préalable identifiés et désignés par l'*OFAC* comme participant à certains pans de l'économie russe.

Le Bureau of Industry and Security (BIS)

Le *BIS* est un bureau du Département du Commerce américain qui a en charge la gestion du système de contrôle des exportations du pays, dans l'objectif de « faire avancer la sécurité nationale, la politique étrangère et les objectifs économiques des États-Unis » ⁽¹⁵⁾. Une part importante des activités du *BIS* consiste à administrer

⁽¹²⁾ RODMAN Kenneth A., *Sanctions beyond Borders*, Rowman & Littlefield, 2001.

⁽¹³⁾ BLACKWILL Robert D. et HARRIS Jennifer M., *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Harvard University Press, 2016.

⁽¹⁴⁾ US DEPARTMENT OF THE TREASURY, About OFAC (<https://ofac.treasury.gov/about-ofac>).

⁽¹⁵⁾ US DEPARTMENT OF COMMERCE, Mission statement (www.bis.doc.gov/).

les *Export Administration Regulations (EAR)*, régulations qui mettent en œuvre l'*Export Control Reform Act* de 2018⁽¹⁶⁾. Les *EAR* comprennent une « liste d'entités » (*Entity List*) considérées comme étant potentiellement impliquées dans des activités mettant à mal la sécurité nationale et la politique étrangère des États-Unis. L'objectif est de restreindre l'accès des entités listées à un certain nombre de biens stratégiques, en rendant nécessaire l'accord d'une licence par le *BIS* avant toute exportation de produits soumis à la législation américaine. Les *EAR* s'inscrivent ainsi dans les stratégies américaines de restriction des exportations de technologies à double usage, qui ont connu un fort développement pendant la guerre froide. Par exemple, les sanctions annoncées le 2 novembre 2023 contre la Russie comprennent l'ajout à l'*Entity List* de treize entités soupçonnées de soutenir l'armée russe à travers l'achat, le développement et la prolifération de drones.

Le Department of Justice (DoJ)

En étroite collaboration avec l'*OFAC* et le *BIS*, le *DoJ* est chargé de poursuivre les individus et entités qui se rendraient coupables de violations des sanctions économiques et des contrôles aux exportations américains.

Face à cet arsenal administratif et à la complexification de l'architecture des sanctions économiques américaines, les entreprises multinationales domiciliées aux États-Unis, mais aussi à l'étranger, ont adapté leur stratégie afin de limiter leurs risques juridiques. L'*OFAC* et le *BIS* ont en ce sens rédigé des documents informatifs pour accompagner les départements de la *compliance*⁽¹⁷⁾, au sein des entreprises⁽¹⁸⁾. Par ailleurs, dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le *DoJ*, l'*OFAC* et le *BIS* ont publié, le 2 mars 2023, une note commune de *compliance*, appelant les entreprises à la plus grande vigilance pour détecter toute tentative de contournement des sanctions économiques et des contrôles aux exportations américains⁽¹⁹⁾. La note mentionne explicitement certaines stratégies de contournement, comme l'utilisation d'intermédiaires tiers non identifiés sur les listes de sanctions ou de plaque-tournantes pour rediriger certains biens vers la Russie ou la Biélorussie – la Chine, l'Arménie, la Turquie et l'Ouzbékistan sont cités⁽²⁰⁾.

⁽¹⁶⁾ US DEPARTMENT OF COMMERCE, « Commerce Adds 13 Entities to Entity List for Aiding Russia's Illegal War in Ukraine » (www.bis.doc.gov/).

⁽¹⁷⁾ La *compliance* peut être définie comme « un ensemble de techniques, juridiques et de gestion, dont la mise en œuvre est imposée aux entreprises de taille significative dans le but de contrôler l'application effective des règles juridiques et éthiques qui leur sont applicables et de diminuer le risque d'infraction à ces règles ». Voir GAUDEMET Antoine, « Qu'est-ce que la *compliance* ? », *Commentaire*, 2019.

⁽¹⁸⁾ CARLSON Brent et HUNEKE Michael, « Know Your Customer, But Also Yourself: A Fresh Look At Sanctions & Export Controls Risk Assessments in the Era of the "New FCPA" », *Compliance & Enforcement*, 28 septembre 2023 (<https://wp.nyu.edu/>).

⁽¹⁹⁾ CHALMERS Mark *et al.*, « Russia Sanctions After One Year: United States Imposes New Round of Restrictions », *Compliance & Enforcement*, 19 mars 2023 (<https://wp.nyu.edu/>).

⁽²⁰⁾ DEPARTMENT OF COMMERCE, DEPARTMENT OF THE TREASURY, AND DEPARTMENT OF JUSTICE, Tri-Seal Compliance Note. (<https://ofac.treasury.gov/media/931471/download?inline>).

Améliorer les instruments de sanctions économiques : développement des *smart sanctions* et ciblage du système financier international

Plusieurs facteurs peuvent limiter l'efficacité d'un régime de sanctions économiques, notamment lorsqu'il se fonde sur un embargo commercial défini de façon très large. Les sanctions commerciales peuvent, tout d'abord, être contournées par l'utilisation de pays tiers, comme ce fut le cas pour l'embargo américain mis en place contre Cuba après la révolution de 1959. Par ailleurs, il est devenu plus difficile de faire appliquer des sanctions peu ciblées à mesure que les flux commerciaux et financiers s'intensifiaient et se complexifiaient dans un contexte de mondialisation ⁽²¹⁾. Enfin, les sanctions économiques mal calibrées peuvent entraîner d'importants dommages collatéraux sur des acteurs divers – entreprises du pays qui sanctionne, population civile du pays sanctionné, etc. – et donc rencontrer une opposition de la part des opinions publiques internationales. Par exemple, l'embargo commercial très strict mis en place par le CSNU après l'invasion du Koweït par l'Irak en août 1990 a eu d'importantes conséquences humanitaires pour la population irakienne ⁽²²⁾.

Ces différentes limites renforcent la pertinence des *smart sanctions*, qui ciblent des individus ou des entités spécifiques par opposition à des économies entières. Les *smart sanctions* peuvent prendre la forme d'embargo sur les armes, de restrictions sur les visas ou du gel de certains avoirs financiers ⁽²³⁾. Par exemple, dans le contexte de la crise des otages qui débuta en novembre 1979, le président Carter décida de geler les avoirs iraniens soumis à la juridiction américaine (pour une valeur de 12 milliards de dollars) ⁽²⁴⁾. Face à l'émergence à partir des années 1990 d'organisations terroristes non-étatiques comme *Al-Qaïda*, les États-Unis ont eu de plus en plus recours aux *smart sanctions*, associées à un plus fort ciblage des flux financiers internationaux ⁽²⁵⁾. En 1995 et 1996, des textes législatifs donnèrent au Président américain la possibilité de sanctionner financièrement (gel d'avoirs, interdiction de transferts) les entités ou personnes identifiées comme *Specially Designated Terrorists (SDTs)* ou *Foreign Terrorist Organizations (FTOs)*. Le bureau *Terrorism and Financial Intelligence (TFI)* fut également créé en 2004 au niveau du Trésor américain ⁽²⁶⁾. Enfin, le *Comprehensive Iran Accountability, Sanctions and Divestment Act* de 2010 autorisa le Trésor à demander aux banques américaines de mettre un terme à leurs relations avec les banques étrangères réalisant des transactions avec des banques iraniennes ⁽²⁷⁾.

⁽²¹⁾ COULOMB Fanny et MATELLY Sylvie, « Bien-fondé et opportunité des sanctions économiques à l'heure de la mondialisation », *Revue internationale et stratégique*, vol. 97, n° 1, 2015.

⁽²²⁾ RIVLIN Paul, « Leverage of economic sanctions: the case of US sanctions against Iran, 1979-2016 », in WIGELL Mikael, SCHOLVIN Sören et AALTOLA Mika (dir.), *Geo-economics and Power Politics in the 21st Century: The Revival of Economic Statecraft*, Routledge, 2018.

⁽²³⁾ HUFBAUER Gary Clyde *et al.*, *Economic Sanctions Reconsidered* (Third Edition), Peterson Institute for International Economics, 2007.

⁽²⁴⁾ RIVLIN Paul, *op. cit.*

⁽²⁵⁾ HUFBAUER Gary Clyde *et al.*

⁽²⁶⁾ ADEYEMO Wally, « America's New Sanctions Strategy », *Foreign Affairs*, 16 décembre 2022.

⁽²⁷⁾ BLACKWILL Robert D. et HARRIS Jennifer M., *op. cit.*

Le programme de sanctions mis en place contre la Russie après l'invasion de l'Ukraine est caractéristique de cet usage accru des *smart sanctions*, en particulier dans le domaine financier. Tout d'abord, un des éléments clés de ce programme est l'inscription d'entités ou d'individus spécifiques sur différentes listes comme la liste *Specially Designated Nationals and Blocked Persons (SDN)* de l'*OFAC* ou l'*Entity List* du *BIS*. Dans un bilan publié un an après le début de l'invasion, l'*OFAC* a déclaré avoir ajouté plus de 2 500 cibles à la liste *SDN*, incluant des membres du gouvernement russe, l'ensemble des membres de la *Douma* et de nombreux oligarques ⁽²⁸⁾. En matière financière, la Banque centrale et le ministère des Finances russes, ainsi que des banques représentant plus de 80 % des actifs du secteur bancaire de la Russie ont été sanctionnés.

Les États-Unis ont donc développé des régimes de sanctions plus sophistiqués, par le biais d'instruments ciblés et en exploitant la financiarisation des économies mondiales. Cependant, ces efforts de structuration ne permettent pas de pallier l'une des principales faiblesses de la sanction économique : la possibilité pour le pays visé de se tourner vers des pays tiers n'appliquant pas les sanctions américaines. Le découplage visé n'aboutit alors qu'à un simple détournement ⁽²⁹⁾. Face à ce constat, les États-Unis ont été amenés à élargir le champ d'application de leurs politiques de sanctions, *via* l'adoption de mesures à portée extraterritoriale leur permettant de poursuivre des entreprises étrangères commerçant avec leurs adversaires.

Les sanctions économiques américaines à portée extraterritoriale

En droit international public, l'extraterritorialité peut se définir comme une « situation dans laquelle les compétences d'un État (législatives, exécutives ou juridictionnelles) régissent des rapports de droit situés en dehors du territoire dudit État » ⁽³⁰⁾. En ce sens, l'extraterritorialité vise à refaçonner les pratiques juridiques internationales à l'avantage des États ; elle permet, à ce titre, d'étoffer leur répertoire d'action en matière de « politique juridique extérieure » ⁽³¹⁾. La question de la licéité de l'extraterritorialité fait l'objet d'importants débats au sein de la discipline du droit international public ⁽³²⁾. Cette question est primordiale en matière de sanctions économiques, puisque les pays dont les entreprises sont poursuivies en vertu de législations à portée extraterritoriale pourraient contester ces poursuites sur la base de leur illégalité. La licéité d'une loi aux dispositions extraterritoriales dépend du critère d'application retenu par les autorités d'un État pour exercer son autorité. En d'autres termes, le critère de rattachement choisi doit permettre de justifier d'un lien suffisamment étroit entre le territoire de l'État à l'origine de la norme et le rapport de droit qu'elle entend appréhender.

⁽²⁸⁾ US DEPARTMENT OF THE TREASURY, « Factsheet: Disrupting and Degrading, One Year of U.S. Sanctions on Russia and Its Enablers » (<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1298>).

⁽²⁹⁾ GOMART Thomas et JEAN Sébastien, « Découplage impossible, coopération improbable. Les interdépendances économiques à l'épreuve des rivalités de puissance », *Études de l'Ifri*, Institut français de relations internationales, novembre 2023, p. 23.

⁽³⁰⁾ Voir « Extraterritorialité », in SALMON Jean (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, 2001.

⁽³¹⁾ LACHARRIÈRE (DE) Guy, *La politique juridique extérieure*, Economica, 1983.

⁽³²⁾ AUDIT Mathias et PATAUT Étienne (dir.), *L'extraterritorialité*, Pedone, 2020.

Les États-Unis ont donné une portée extraterritoriale à certaines de leurs sanctions économiques à partir du début de la guerre froide, en utilisant des critères de rattachement variés ⁽³³⁾ :

- L'embargo mis en place en décembre 1950 par le président Truman contre la République populaire de Chine et la République populaire démocratique de Corée dans le cadre de la guerre de Corée en est un bon exemple ⁽³⁴⁾. Cet embargo devait en effet s'appliquer aux filiales étrangères des entreprises américaines, alors même que le siège social de ces dernières se situait à l'extérieur du territoire américain.
- Dans un autre contexte, le président Reagan décida, en juin 1982, d'interdire l'exportation vers l'URSS de certains équipements énergétiques fabriqués par des entreprises étrangères sous licence de technologie américaine ⁽³⁵⁾. Cette décision a été prise pour tenter d'empêcher la construction d'un gazoduc reliant le gisement de gaz d'Ourengoï (situé en Sibérie occidentale) et l'Europe de l'Ouest, en guise de représailles après l'instauration de la loi martiale en République populaire de Pologne, le 13 décembre 1981 ⁽³⁶⁾.
- En 1996, le Congrès américain vote la loi Helms-Burton pour réduire significativement le commerce entre les Européens et Cuba, dans un contexte de libéralisation des lois de l'île sur l'investissement étranger suite à la chute de l'URSS ⁽³⁷⁾. Le titre 3 de cette loi permet à un citoyen américain de porter plainte contre une entreprise étrangère qui « trafiquait » (*trafficking*) avec une propriété qui lui appartenait avant les expropriations de la révolution cubaine.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont ouvert un nouveau chapitre en matière de sanctions économiques à portée extraterritoriale, caractérisé par la multiplication des condamnations d'entreprises européennes et l'utilisation croissante du dollar comme critère de rattachement. Par exemple, la banque française BNP Paribas a été condamnée à une amende de 8,9 milliards de dollars en 2014 pour « avoir facilité des milliards de dollars de transactions avec le Soudan, mais aussi l'Iran et Cuba » ⁽³⁸⁾. Dans ce nouveau contexte, les députés Pierre Lellouche et Karine Berger constituent, le 3 février 2016, une mission d'information sur la question de « l'extraterritorialité de la législation américaine » ⁽³⁹⁾. Ils étudient notamment les stratégies de riposte qui ont été élaborées par les pays européens face à ces législations extraterritoriales, ainsi que leurs limites.

⁽³³⁾ La liste d'exemples présentée est non exhaustive.

⁽³⁴⁾ RODMAN Kenneth A., *op. cit.*

⁽³⁵⁾ WILD Gérard, « L'affaire du gazoduc », in SOKOLOFF Georges (dir.), *La drôle de crise. De Kaboul à Genève (1979-1985)*, Fayard, 1986.

⁽³⁶⁾ Le 13 décembre 1981, le général Wojciech Jaruzelski, président du Conseil des ministres polonais et Premier secrétaire du Parti ouvrier unifié polonais, proclame la loi martiale en Pologne face à la popularité grandissante du syndicat d'opposition *Solidarnosc* et de son chef Lech Walesa. Celui-ci est arrêté et son syndicat suspendu.

⁽³⁷⁾ COSNARD Michel, « Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays », *Annuaire Français de Droit International*, 1996.

⁽³⁸⁾ LAUER Stéphane, « La BNP paiera une amende de près de 9 milliards de dollars aux États-Unis », *Le Monde*, 30 juin 2014.

⁽³⁹⁾ COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES et COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *L'extraterritorialité de la législation américaine* (Rapport d'information).

Réagir face aux sanctions économiques à portée extraterritoriale : canaux diplomatiques, blocage juridique ou contournement stratégique ?

Les sanctions économiques à portée extraterritoriale ont été la source d'importantes dissensions entre les États-Unis et leurs alliés, car elles sont vues comme une tentative d'ingérence dans la politique étrangère de ces derniers ⁽⁴⁰⁾. Par exemple, dans le cadre de l'affaire du gazoduc d'Ourengoï, le Conseil européen réuni les 28 et 29 juin 1982 à Bruxelles, déclare dans ses conclusions : « Le Conseil européen a souligné son point de vue selon lequel le maintien du système ouvert de commerce mondial sera gravement compromis par des décisions unilatérales à effet rétroactif concernant le commerce international, par des tentatives d'exercer une compétence juridique extraterritoriale et par des mesures qui empêchent la réalisation des contrats commerciaux existants. Le Conseil européen a exprimé sa préoccupation devant les récents développements qui pourraient avoir des effets négatifs sur les relations avec les États-Unis. ⁽⁴¹⁾ » Plusieurs entreprises européennes, dont Creusot-Loire et la filiale française de l'américain Dresser (Dresser-France) furent sanctionnées. À la suite d'intenses tractations entre les Européens et les États-Unis, et dans un contexte nouveau marqué par le décès du dirigeant de l'URSS Leonid Brejnev et la libération de Lech Walesa, Ronald Reagan décide de mettre un terme aux sanctions à portée extraterritoriale, le 13 novembre 1982 ⁽⁴²⁾.

Au-delà d'une logique de protestations diplomatiques, les Européens ont également cherché à mettre en place des mécanismes juridiques afin de protéger leurs entreprises, avec des résultats mitigés. Après le vote des lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy en 1996, la Commission européenne décide de travailler sur un règlement communautaire en parallèle du lancement d'une procédure contentieuse à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ce règlement communautaire (dit « règlement de blocage ») entend « bloquer » l'application de ces deux nouvelles lois (ainsi que celle du *Cuban Democracy Act* de 1992 ⁽⁴³⁾) sur le territoire européen ⁽⁴⁴⁾. Par exemple, le règlement stipule que les jugements rendus en vertu de ces lois ne sont pas reconnus par les États-membres (article 4), interdit de s'y conformer, sauf autorisation de la Commission (article 5) et prévoit que les États-membres doivent déterminer des sanctions en cas de non-respect du règlement (article 9). À la suite du retrait des États-Unis du plan d'action global commun (*JCPOA*) conclu en 2015 sur la question du nucléaire iranien et à leur décision de réactiver des sanctions à portée extraterritoriale contre l'Iran, le règlement a été actualisé en août 2018 ⁽⁴⁵⁾. Cette actualisation a permis d'inclure de nouvelles législations américaines dans le règlement, comme l'*Iran*

⁽⁴⁰⁾ DEMARAIS Agathe, *Backfire: How Sanctions Reshape the World Against US Interests*, Columbia University Press, 2022.

⁽⁴¹⁾ Conclusions de la session du Conseil européen à Bruxelles, les 28 et 29 juin 1982 (www.consilium.europa.eu/).

⁽⁴²⁾ WILD Gérard, *op. cit.*

⁽⁴³⁾ Le « *Cuban Democracy Act* » de 1992 avait en effet étendu l'application de l'embargo américain aux filiales étrangères des sociétés américaines, ce qui constitue un cas d'extraterritorialité.

⁽⁴⁴⁾ Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=celex%3A31996R2271>).

⁽⁴⁵⁾ Rapport Gauvain (26 juin 2019) : *Rétablir la souveraineté de la France et de l'Europe et protéger nos entreprises des lois et mesures à portée extraterritoriale* (https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/194000532.pdf).

Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012 ou le *National Defense Authorization Act for Fiscal year 2012*. Ce règlement est la source de nombreuses critiques, notamment parce qu'il place les entreprises européennes dans une situation de conflit de normes entre la législation américaine et européenne ⁽⁴⁶⁾. Face à ces limites, et dans un contexte de multiplication des sanctions à portée extraterritoriale, la Commission européenne a lancé, en janvier 2021, un chantier pour amender le règlement. Par ailleurs, certains États européens sont dotés de législations nationales pour répondre à la portée extraterritoriale de lois étrangères. C'est le cas de la France, qui dispose d'une loi dite « de blocage » votée en 1968 et modifiée en 1980, dont l'approche est complémentaire de celle du règlement communautaire. Son article 1bis vise à interdire la communication de « documents ou renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique tendant à la constitution de preuves en vue de procédures judiciaires ou administratives étrangères ou dans le cadre de celles-ci ». Cette loi a été modernisée très récemment en février et mars 2022, notamment dans le but de faire du service de l'information stratégique et de la sécurité économique (Sisse) de la Direction générale des entreprises (DGE) un guichet unique pour les entreprises saisies de demandes de communication de la part de juridictions étrangères ⁽⁴⁷⁾.

Enfin, des États peuvent tenter de neutraliser la portée extraterritoriale des sanctions économiques américaines en s'émancipant de certains critères de rattachement utilisés par les États-Unis comme le dollar, ce qui constitue une forme de contournement stratégique. C'est par exemple le cas lorsque la Chine achète du pétrole iranien en utilisant le yuan, monnaie pouvant être ensuite utilisée par l'Iran pour régler ses importations chinoises ⁽⁴⁸⁾. De la même façon, l'Inde achète du pétrole russe en roupies ; toutefois, la Russie se retrouve en partie pénalisée par ces transactions, ne parvenant pas toujours à convertir ces sommes colossales (qui se comptent en dizaine de milliards de dollars) dans une autre monnaie plus internationalisée ⁽⁴⁹⁾.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a inauguré une nouvelle ère des sanctions économiques pour les États-Unis

Les années 2015-2021 ont été marquées par la prise de conscience progressive des pays de l'Union européenne (UE) de la nécessité de réaffirmer leur souveraineté en matière de sanctions économiques, à la fois pour répondre aux dispositions extraterritoriales de la législation américaine et à l'affirmation de la Chine dans la compétition économique mondiale. Ce contexte participait au relâchement du lien transatlantique. L'invasion de l'Ukraine par la Russie, le 24 février 2022, a changé la donne en rapprochant les objectifs de politique étrangère des Européens et des Américains. La politique

⁽⁴⁶⁾ DUNIN-WASOWICZ Jan, BURNICHON Nicolas et KHONKAROVA HELSING Niki, « The EU Blocking Statute at a Crossroads », *Revue internationale de la compliance et de l'éthique des affaires*, février 2022.

⁽⁴⁷⁾ DIRECTION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES (DGE), « La loi de "blocage" : réforme et publication d'un guide » (www.entreprises.gouv.fr/).

⁽⁴⁸⁾ BLACKWILL Robert D. et HARRIS Jennifer M., *op. cit.*

⁽⁴⁹⁾ DIETERICH Carole, « Guerre en Ukraine : l'explosion du commerce entre l'Inde et la Russie confrontée à l'épineuse question du paiement en roupies », *Le Monde*, 9 mai 2023 (www.lemonde.fr/).

de sanctions économiques est devenue davantage un facteur d'unité transatlantique que de divisions.

Cette évolution est particulièrement visible dans la mise en place de sanctions économiques multilatérales, le plus souvent au sein du Groupe des 7 (G7). Tout d'abord, les pays membres du G7 ont coordonné leurs régimes de sanctions et de contrôles aux exportations, comme rappelé dans leur déclaration du 19 mai 2023 à la suite du sommet d'Hiroshima : « Nous prendrons de nouvelles mesures pour faire en sorte que les exportations de tous les biens essentiels à l'agression de la Russie, y compris ceux qu'elle utilise sur le champ de bataille, soient limitées dans l'ensemble de nos juridictions. ⁽⁵⁰⁾ » L'UE a décidé, en mars 2022, en concertation avec les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni, d'imposer au système de paiement international interbancaire *SWIFT* (dont le siège social est situé en Belgique) la déconnexion de sept banques russes de son réseau ⁽⁵¹⁾. Au-delà de ces efforts de coordination, les pays du G7 ont élaboré conjointement des instruments de sanctions économiques innovants. Par exemple, les membres du G7 ainsi que l'Australie ont décidé, en décembre 2022, d'instaurer un plafond de prix pour le pétrole brut russe, à 60 dollars par baril ⁽⁵²⁾. Leurs entreprises sont autorisées à fournir des services liés au transport maritime du pétrole uniquement si son prix est inférieur à ce plafond. Ces mêmes pays ont également créé la *Russian Elites, Proxies, and Oligarchs Task Force (REPO)*, pour coordonner les efforts de gel des avoirs d'entités ou individus russes sanctionnés.

Dans le même temps, les États-Unis cherchent à faire appliquer plus durement leur législation en matière de sanctions économiques, alors que plusieurs puissances développent des stratégies d'évitement de plus en plus sophistiquées. Le 2 mars 2023, le *DoJ* a annoncé la nomination de « 25 nouveaux procureurs qui enquêteront et poursuivront les cas d'évasion des sanctions, de violations du contrôle des exportations et de crimes économiques similaires » ⁽⁵³⁾. Dans ce contexte d'intensification du volet répressif, il est possible de dresser un parallèle entre les sanctions économiques américaines et les législations visant à lutter contre la corruption internationale. En effet, les États-Unis ont investi massivement dans la lutte contre la corruption internationale, notamment en votant le *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)* en 1977.

De portée extraterritoriale ⁽⁵⁴⁾, le *FCPA* a provoqué des bouleversements majeurs dans les départements de *compliance* des entreprises, notamment en raison de son champ d'application très large. La procureure générale adjointe des États-Unis, Lisa O. Monaco, a ainsi décrit les sanctions économiques comme « de nouveaux *FCPA* » : « Certains ont considéré que les sanctions étaient une préoccupation majeure principalement pour les banques et les institutions financières. Alors qu'elles doivent

⁽⁵⁰⁾ PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G7 sur l'Ukraine (www.elysee.fr/).

⁽⁵¹⁾ SOCIETY FOR WORLDWIDE INTERBANK FINANCIAL TELECOMMUNICATION (SWIFT), « An update to our message for the Swift Community » (<https://www.swift.com/fr/node/308383>).

⁽⁵²⁾ US DEPARTMENT OF THE TREASURY, « Factsheet: Disrupting and Degrading, One Year of US Sanctions on Russia and Its Enablers » (<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1298>).

⁽⁵³⁾ CHALMERS Mark, *et al.*, *op. cit.*

⁽⁵⁴⁾ LAÏDI Ali, *Le droit, nouvelle arme de guerre économique*, Actes Sud, 2019.

Discipliner et punir : les déterminants juridiques
et techniques de la politique de sanctions américaine

faire face aux conséquences de l'agression russe et à la nouvelle intensité de l'application des sanctions, les entreprises se rendent compte que les risques posés par le non-respect des sanctions touchent tous les secteurs et toutes les régions. ⁽⁵⁵⁾ » Dans l'ère du « nouveau *FCPA* », les entreprises deviennent les véritables fers de lance de la politique étrangère américaine. ♦

⁽⁵⁵⁾ Citation extraite de HUNEKE Michael et DUNIN-WASOWICZ Jan, « Converging practices for bribery, export controls and sanctions anti-evasion regimes », *Westlaw Today*, 22 juin 2023.

Les politiques de sanction : poison ou remède face au déclin de la puissance américaine ?

Boris DELAGENIÈRE

Doctorant en histoire des relations internationales à
Sorbonne Université et membre du comité de rédaction de
Nemrod-ECDS.

« Le peuple romain n'a presque jamais été conquérant :
il veut soumettre tout le monde pour n'avoir plus à tenir compte d'autrui,
pour se trouver seul au monde [...] ;
car il cherche la sécurité, or il conçoit celle-ci comme un idéal de sécurité définitive,
et non pas comme cette sécurité provisoire
qui est la seule dont on puisse jouir quand on n'est pas seul à être
et qu'on a autour de soi ses semblables [...].
C'est dire que, pour Rome, l'existence d'une pluralité d'États,
qui va de soi pour les Grecs et pour nous, ne va pas de soi. [...]
En un mot, le prétendu impérialisme romain est une espèce archaïque d'isolationnisme ⁽¹⁾. »
Paul VEYNE

La philosophie grecque a popularisé la notion de *pharmakon*, ce remède qui, lorsqu'il est administré à haute dose, se transforme en un véritable poison ⁽²⁾. La question se pose de savoir si, après avoir été un instrument de puissance pour l'Amérique, les politiques de sanction ne seraient pas en train de devenir l'un des facteurs déterminants de son affaiblissement.

En quelques mots, les politiques de sanction comprennent l'ensemble des mesures économiques, juridiques ou diplomatiques coercitives qui visent soit à changer le comportement d'un régime, soit à renverser ce régime de l'intérieur en déclenchant une révolte populaire ou un coup d'État. Parmi les politiques de sanction économiques, on distingue en général l'embargo du blocus ⁽³⁾. L'embargo est un dispositif de sanctions adopté à l'encontre d'un État, et dont l'objectif consiste à restreindre ou à empêcher certaines de ses importations et/ou exportations. Dans ce cadre, l'embargo peut être adopté de façon unilatérale – par exemple l'embargo américain décidé contre Cuba en février 1962, toujours en vigueur aujourd'hui – ou être adopté dans le cadre multi-latéral onusien – par exemple contre le régime de Saddam Hussein après l'invasion du Koweït en 2001. Le blocus désigne, quant à lui,

⁽¹⁾ VEYNE Paul, « Y a-t-il eu un impérialisme romain ? », *Mélanges de l'École française de Rome. Antiquité*, t. 87, n° 2, 1975, pages 794-795.

⁽²⁾ PLATON, *Phèdre*, 274c-275e, ca 370 avant J.-C.

⁽³⁾ TAILLARD Michael, *Economics and Modern Warfare: The Invisible Fist of the Market*, Palgrave Macmillan, 2012.

Les politiques de sanction :
poison ou remède face au déclin de la puissance américaine ?

un acte de guerre visant à couper par la force le ravitaillement en ressources ou les communications d'une zone encerclée (ville, région, pays). Il peut être de nature maritime – blocus britannique contre Napoléon – ou continentale – contre-blocus napoléonien en réponse au blocus britannique, de 1806 à 1814. De la même façon que l'embargo et le blocus prolongent les logiques d'endiguement stratégique (*containment*) sur le terrain économique, les politiques d'endiguement peuvent être envisagées à leur tour comme des formes de blocus et d'embargos politiques visant à contrôler et à restreindre l'accès aux territoires, aux sphères d'influence et aux alliances militaires.

Au XX^e siècle, les politiques de sanctions économiques sont devenues une arme privilégiée des grandes puissances. En particulier, elles ont joué un rôle central dans le maintien de la primauté stratégique des États-Unis sur la scène internationale depuis la guerre froide et surtout pendant la parenthèse unipolaire des années 1990-2000. Toutefois, l'avènement de la multipolarité stratégique et économique, dans un contexte d'émergence d'un « Sud Global » refusant son alignement sur le triangle États-Unis/Chine/Russie, affaiblit grandement la pertinence de cet outil. La lente dé-dollarisation du système économique international et la formation corrélative d'une coalition anti-américaine, et notamment d'un axe Pékin-Moscou, à la faveur de la guerre en Ukraine, apparaissent aujourd'hui comme les principaux effets pervers de l'accoutumance américaine à son *pharmakon*.

Les politiques de sanction : expression et vecteur de la suprématie américaine dans le système international depuis la guerre froide

L'affirmation géopolitique de l'Amérique au lendemain de la Seconde Guerre mondiale s'est accompagnée, dans le monde non communiste, d'une prédominance économique, consacrée par les accords de Bretton Woods (1944) qui ont établi les fondements institutionnels du système financier et bancaire international. Si l'on admet, avec Raymond Aron, que le système monétaire constitue « la première des règles du jeu »⁽⁴⁾ du système économique, l'Amérique dominait l'économie mondiale en lui imposant ses propres règles. L'hégémonie monétaire américaine prenait ainsi le relais de l'hégémonie britannique⁽⁵⁾. Dans ce dispositif, le dollar devenait la seule monnaie convertible en or pour les pays appartenant à la sphère d'influence occidentale. Les États-Unis possédant alors les plus grandes réserves d'or au monde, ils pouvaient en conséquence soutenir un budget national et de défense considérable. Néanmoins, la perte des ressources en or américaines, résultant du développement des économies européennes et du Japon, ainsi que les dépenses croissantes destinées à financer la guerre du Vietnam (1965-1973), entraînèrent la fin du système de l'étalon-or. Ce dispositif fut remplacé par un système de changes flottants sur décision de Richard Nixon en 1971. En effet, le Président américain entendait reconduire l'hégémonie

⁽⁴⁾ ARON Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, 1962, 6^e édition revue et corrigée, 2004, « La société internationale », Présentation de la huitième édition, p. XVII.

⁽⁵⁾ KINDLEBERGER Charles, *The World in Depression, 1929-39*, University of California Press, 1973.

Les politiques de sanction :
poison ou remède face au déclin de la puissance américaine ?

monétaire des États-Unis par d'autres moyens et sur de nouvelles bases. Le nouveau système indexa désormais la valeur des monnaies sur la seule confiance. Un pari qui reposait sur l'idée qu'« on ne prête qu'aux riches [...] et aux forts »⁽⁶⁾, c'est-à-dire aux États-Unis d'Amérique. Dès lors, la suprématie géopolitique américaine devint sa meilleure garantie de confiance dans le domaine économique, celle-ci contribuant réciproquement à conforter celle-là. Car, pour paraphraser Mike Tyson, en matière de boxe comme d'économie, « le succès engendre la confiance et la confiance engendre le succès ».

À partir de ce tournant, le dollar bénéficia d'un « privilège exorbitant »⁽⁷⁾ permettant aux États-Unis de financer leurs dépenses militaires à moindres frais, en empruntant à des taux d'intérêt faibles sur les marchés financiers, et en remboursant en monnaie de singe⁽⁸⁾ leurs créanciers après avoir fait tourner la planche à billets, selon la logique du « déficit sans pleurs »⁽⁹⁾ bien décrite par l'économiste français Jacques Rueff. Par ailleurs, la diffusion internationale du dollar, associée à la taille du marché américain, rendit possible du même coup la mise en place d'un redoutable dispositif de sanctions extraterritorial, dont l'utilisation fut renforcée à partir de la fin de la guerre froide. L'impossibilité pour les États étrangers de se passer de la monnaie verte dans les échanges commerciaux (notamment sur les marchés de l'énergie), mais aussi dans les opérations financières et bancaires, associée au risque de se retrouver coupé des marchés internationaux, et en particulier du marché américain en cas de transgression des règles fixées par Washington, faisait du dollar un outil coercitif et dissuasif de premier ordre. Ce cercle vertueux pour l'Amérique, associant hégémonie monétaire, politiques de sanction et suprématie militaire, a largement perduré jusqu'au milieu des années 2010.

Toutefois, ce dispositif n'est pas sans faille, puisqu'il interdit, par principe, le moindre épisode de faiblesse. En effet, si la suprématie monétaire participe de la suprématie militaire, il s'ensuit que tout recul géopolitique est censé se traduire, au moins théoriquement, par un recul monétaire, lequel risque d'accroître à son tour le recul géopolitique initial. La seule façon d'enrayer cette spirale déclinante exige en conséquence de se maintenir, par tous les moyens, au sommet de la hiérarchie des puissances. En d'autres termes, par une sorte de pacte faustien dont l'Amérique a accepté les conséquences, le maintien de la suprématie du dollar implique une fuite en avant géopolitique permanente pour rester au sommet de la « chaîne alimentaire » géopolitique⁽¹⁰⁾. Avec ce renversement de finalité, la puissance américaine est ainsi mise en demeure de garantir la position hégémonique du dollar. La réalisation de cet impératif pouvait sembler assurée avec l'effondrement de l'empire soviétique et l'entrée consécutive dans la « fin de l'Histoire »⁽¹¹⁾ annoncée par Francis Fukuyama au début des années

⁽⁶⁾ PARETO Vilfredo, « Nouvelles castes sociales », dans *Mythes et idéologies. Œuvres complètes*, Tome VI, Librairie Droz, 1984, p. 205.

⁽⁷⁾ EICHENGREEN Barry, *Un privilège exorbitant, Le déclin du dollar et l'avenir du système monétaire international*, Odile Jacob, 2011.

⁽⁸⁾ Monnaie dépourvue de valeur utilisée pour escroquer.

⁽⁹⁾ RUEFF Jacques, *Le Péché monétaire de l'Occident*, Plon, 1971, p. 265.

⁽¹⁰⁾ TODD Emmanuel, *Après l'empire. Essai sur la décomposition du système américain*, Gallimard, 2002.

⁽¹¹⁾ FUKUYAMA Francis, *La fin de l'Histoire et le dernier homme*, Flammarion, 1992.

Les politiques de sanction :
poison ou remède face au déclin de la puissance américaine ?

1990. C'était compter sans la partition du monde induite par l'émergence et la consolidation, à partir des années 2010, de pôles géoéconomiques et géopolitiques indépendants (Inde, Brésil, Turquie, pays du Golfe), bien décidés à se tailler leur propre sphère d'influence ⁽¹²⁾ et à refermer la parenthèse hégémonique américaine (Chine, Russie, Iran).

Dans ces circonstances, après avoir été pendant longtemps le « problème » ⁽¹³⁾ des économies étrangères, la monnaie américaine pourrait devenir à terme l'un des principaux fardeaux de l'Amérique, entraînant celle-ci dans une surenchère impériale hasardeuse dans un monde en voie de multipolarisation.

L'affaiblissement progressif de la force de frappe des politiques de sanction occidentales confirmé par la guerre en Ukraine

La guerre en Ukraine initiée par l'agression russe du 22 février 2023 se déploie sur trois fronts complémentaires : (1) le front militaire (guerre chaude et frontale) ; (2) la bataille des discours et des images (propagande) ; (3) le « troisième front » ⁽¹⁴⁾ (Mao Tsé-Toung), impliquant le recours aux politiques de sanction et aux contre-mesures d'immunisation, qui se traduit entre autres par la construction d'une « économie de guerre » russe résiliente. De ce point de vue, les politiques de sanction occidentales n'ont permis, à l'heure actuelle, ni de renverser le régime russe, ni de changer le comportement du régime, ni enfin d'altérer de façon significative l'effort de guerre russe.

- À l'instar de la stratégie de divulgation des renseignements (*campaining*) initiée par la diplomatie américaine entre 2021 et 2022, la consolidation des sanctions adoptées contre la Russie par les États-Unis et leurs alliés depuis l'annexion de la Crimée en 2014 n'a pas dissuadé Vladimir Poutine de lancer son opération dite « spéciale » contre l'Ukraine le 24 février 2022.
- De la même façon, les sanctions adoptées n'ont pas contribué à saper les fondements politiques et sécuritaires du régime russe. À cet égard, l'épisode Prigojine ⁽¹⁵⁾ illustre avant tout l'inévitable retour de bâton de la place accordée au mercenariat dans l'outil militaire ⁽¹⁶⁾, à moins qu'il ne signe l'éclosion ratée d'une nouvelle « société civile » russe, aussi gangstérisée que le système poutinien dont elle est issue ⁽¹⁷⁾.

⁽¹²⁾ PINAULT Raphaël (propos recueillis par), « Florian Louis : "Poutine et Xi Jinping cherchent à partitionner le monde en s'y taillant une large sphère d'influence" », *Le Figaro*, 17 octobre 2022 (www.lefigaro.fr).

⁽¹³⁾ On attribue au Secrétaire au trésor américain John Connally la formule suivante, adressée à ses homologues européens en 1971 : « The dollar is our money, but your problem ».

⁽¹⁴⁾ MEYSKENS, Covell F., *Mao's Third Front: The Militarization of Cold War China*, Cambridge University Press, 2020.

⁽¹⁵⁾ Du 23 au 24 juin 2023, les troupes de mercenaires de la société militaire privée (SMP) Wagner ont marché vers Moscou sous les ordres d'Evgueni Prigojine, le patron de la société. Il s'est arrêté, à la surprise générale, à environ 300 km de Moscou. Cet épisode intervient plusieurs semaines après la diffusion de vives critiques sur le déroulé des opérations russes en Ukraine par Evgueni Prigojine. Ce dernier est mort avec d'autres membres du directoire de la SMP Wagner dans un énigmatique crash d'avion le 23 août 2023. BESANCENOT Bertrand, « Russie : le *tsar* est-il mort ? », *Tribune* n° 1497, *RDN*, 26 juin 2023 (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-tribune.php?ctribune=1604>).

⁽¹⁶⁾ MACHIAVEL Nicolas, *Le Prince*, 1532, Chapitre XIII.

⁽¹⁷⁾ GALEOTTI Mark, *The Vory: Russia's Super-Mafia*, Yale University Press, 2018.

Les politiques de sanction :
poison ou remède face au déclin de la puissance américaine ?

- Enfin, l'incidence des sanctions sur l'effort de guerre russe est aussi limitée que sur l'économie du pays, qui a connu en 2023 une croissance de 3,6 % ⁽¹⁸⁾. La baisse notable des exportations d'énergie russe, et des recettes afférentes, induites par les sanctions européennes, a été partiellement amortie par l'augmentation des importations turques, indiennes et chinoises ⁽¹⁹⁾. À ce titre, la « flotte fantôme » russe réorganise discrètement les routes du pétrole afin de maintenir les exportations du pays en dépit des sanctions occidentales ⁽²⁰⁾. Surtout, les reculs économiques constatés ne sont pas corrélés avec l'affaiblissement du dispositif militaire russe, comme en témoigne tout particulièrement l'enlèvement, prévu par certains analystes dès le mois de mai dernier ⁽²¹⁾, de la contre-offensive ukrainienne de l'été 2023 ⁽²²⁾. Enfin, contrairement aux attentes occidentales, la production de missiles russes dépasse désormais les niveaux d'avant-guerre ⁽²³⁾.

En fait, malgré les effets d'annonce occidentaux, il semble que les politiques de sanction ont surtout confirmé la résilience des dispositifs russes de contournement établis depuis 2014 en prévision d'un conflit, direct ou par procuration, avec les pays de l'Otan ⁽²⁴⁾. Dans ce cadre, l'« économie de guerre » russe, aussi imparfaite soit-elle, paraît néanmoins en mesure de résister à la « guerre économique » lancée par les pays occidentaux ⁽²⁵⁾.

La lente dé-dollarisation du système monétaire international confortée par les politiques de sanction occidentales

Dans le même temps, les politiques de sanction occidentales risquent d'encourager un lent mouvement de dé-dollarisation de l'économie mondiale, qui préexistait déjà à la guerre en Ukraine, comme l'a d'ailleurs signalé la directrice adjointe du FMI Gita Gopinath ⁽²⁶⁾. Certes, le dollar demeure aujourd'hui la première monnaie internationale, à la fois comme valeur de réserve et d'échange sur les marchés internationaux, mais aussi comme valeur de référence. À ce titre, la monnaie verte n'a pas de rival chinois ou européen à sa mesure pour encore plusieurs décennies ⁽²⁷⁾. Néanmoins, sa dynamique de recul s'est trouvée confirmée par la guerre en Ukraine. Au lieu de se

⁽¹⁸⁾ QUÉNEL Benjamin, « Les dépenses d'armement continuent de dopper la croissance russe », *Les Échos*, 8 février 2024 (<https://www.lesechos.fr/monde/europe/les-depenses-darmement-continuent-de-doper-la-croissance-russe-2075095>).

⁽¹⁹⁾ « Payments to Russia for fossil fuels since 24 February 2022 », *Russia Fossil Tracker*, The Centre for Research on Energy and Clean Air (CREA) (<https://www.russiafossiltracker.com/>).

⁽²⁰⁾ BOUISSOU Julien, FATTORI Francesca et PRAVETTONI Riccardo, « La flotte fantôme : enquête sur les nouvelles routes du pétrole russe », *Le Monde*, 6 août 2023.

⁽²¹⁾ MEARSHEIMER John J., « Speech at the Ukraine Salon, Committee for the Republic », 24 mai 2023 (<https://www.youtube.com/watch?v=v-rHBRwdql8>).

⁽²²⁾ PIETRALUNGA Cédric, « Pourquoi la contre-offensive de l'Ukraine est en échec », *Le Monde*, 26 octobre 2023.

⁽²³⁾ BARNES Julian E., SCHMITT Eric et GIBBONS-NEFF Thomas, « Russia Overcomes Sanctions to Expand Missile Production, Officials Say », *The New York Times*, 13 septembre 2023 (www.nytimes.com/).

⁽²⁴⁾ TEURTRE David, *Russie, le retour de la puissance*, Armand Colin, 2021.

⁽²⁵⁾ PEYRON Julien, « Pourquoi la contre-offensive ukrainienne piétine », *Le Point*, 14 août 2023 (www.lepoint.fr/).

⁽²⁶⁾ « IMF warns Russia sanctions threaten to chip away at dollar dominance », *Reuters*, 31 mars 2022 (<https://www.reuters.com/business/imf-warns-russia-sanctions-threaten-chip-away-dollar-dominance-ft-2022-03-31/>).

⁽²⁷⁾ SUR Serge (dir.), *Le règne du dollar*, La documentation française, n° 102, 2020 ; MISTRAL Jacques, *Guerre et paix entre les monnaies : économie et géopolitique au XXI^e siècle*, Gallimard, 2021 ; MACAIRE Camille (interview par Philippine Robert), « Monnaie commune des BRICS : la fin du roi dollar ? », *Le Point*, 23 août 2023 (www.lepoint.fr/).

Les politiques de sanction :
poison ou remède face au déclin de la puissance américaine ?

replier vers l'euro, la livre sterling britannique et le yen japonais, les États non occidentaux se tournent désormais vers d'autres monnaies non traditionnelles à titre de valeur refuge ⁽²⁸⁾. En outre, l'éviction de la Russie de la messagerie financière *SWIFT* (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*) n'a pas empêché les banques russes de se replier sur des alternatives comme le réseau chinois *CIPS* (*China International Payments System*) ⁽²⁹⁾.

Ce mouvement d'émancipation vis-à-vis du dollar est impulsé par le « cartel émergent des sanctionnés » ⁽³⁰⁾, ces pays non occidentaux qui rejettent d'une même voix les tentations unipolaires américaines pour en avoir subi, par le passé, tout l'arbitraire ⁽³¹⁾. À cette fin, les membres de ce « club des sanctionnés » ont développé un catalogue de « bonnes conduites » ⁽³²⁾ visant à immuniser leurs économies face aux mesures coercitives occidentales, en s'inspirant de l'expérience des pays ciblés par Washington, comme la Corée du Nord, l'Iran, l'Afghanistan ou encore Cuba.

L'impossible « front uni » contre la Russie dans un contexte d'avènement du Sud global

Dans ces circonstances, même si la majorité des pays membres de l'ONU ont condamné sur le plan formel l'agression russe en Ukraine, ils ont cependant catégoriquement refusé de s'associer aux sanctions économiques occidentales dirigées contre Moscou.

En s'opposant à la logique du « front uni » américain contre la Russie, ces pays expriment nettement leur opposition à l'« arsenalisation » systématique du dollar dans les dossiers diplomatiques et stratégiques. Ils voient, en effet, dans cette instrumentalisation monétaire un vestige des réflexes unilatéralistes américains, qui ne sont plus acceptables dans un monde multipolaire. Cette neutralité affichée des « nouveaux non-alignés » a réduit de la sorte l'impact effectif des mesures adoptées contre le régime russe, qui ne fonctionnent véritablement qu'à condition d'isoler complètement le pays visé. Or, la Russie est parvenue à maintenir ses échanges commerciaux et ses exportations énergétiques avec l'ensemble du monde non-occidental, en se passant ainsi du dollar. Une manière pour Moscou de pérenniser son effort de guerre malgré les entraves posées sur ses importations de technologies européennes ou américaines à double usage. En cela, le maintien des coopérations énergétiques, commerciales et des relations financières avec le « Reste du monde » (*The Rest versus the West*) permet à la Russie, non pas de gagner la guerre, mais plutôt de tenir sur la durée pour contrecarrer

⁽²⁸⁾ EICHENGREEN Barry, « Is de-dollarisation happening? », *The Centre for Economic Policy Research (CEPR)*, 12 mai 2023 (<https://cepr.org/voxeu/columns/de-dollarisation-happening>).

⁽²⁹⁾ CASU Barbara, « La déconnexion des banques russes de *SWIFT* n'est peut-être pas aussi efficace qu'on le dit », *Le Monde*, 9 mars 2022 (www.lemonde.fr/).

⁽³⁰⁾ GIRARD Renaud, « Le cartel émergent des sanctionnés », *Le FigaroVox*, 12 septembre 2022 (www.lefigaro.fr/).

⁽³¹⁾ MCDOWELL Daniel, *Bucking the Buck: US Financial Sanctions and the International Backlash against the Dollar*, Oxford University Press, 2023.

⁽³²⁾ MULDER Nicholas, « Une guerre *low cost* n'a jamais marché », *L'Express*, 3 mars 2022 (www.lexpress.fr/).

Les politiques de sanction :
poison ou remède face au déclin de la puissance américaine ?

les contre-offensives de l'armée ukrainienne, mettant ainsi en échec la politique otanienne de soutien à Kiev.

Dans ces conditions, le refus des pays du « Sud Global » de participer aux sanctions occidentales contre la Russie en Ukraine fait entrevoir l'existence d'une vaste « révolte par procuration » (*proxy rebellion*)⁽³³⁾ contre la primauté américaine, pour reprendre la formule utilisée par l'ancienne membre du *National Security Council* (NSC) américain Fiona Hill. L'« alliance objective » de ces pays avec les compétiteurs privilégiés de l'Amérique (Russie, Iran, Chine), sur le seul dénominateur commun de l'opposition aux sanctions, pourrait, dès lors, donner une réalité au scénario d'une Amérique « Gulliver empêtré »⁽³⁴⁾ par une coalition de Lilliputiens rétifs aux visées hégémoniques américaines, dont parlait déjà Stanley Hoffmann à la fin des années 1960. Or, pendant que les Occidentaux s'enferment dans une « guerre *low cost* »⁽³⁵⁾ par procuration, la Russie continue de miser sur les moyens militaires conventionnels pour faire concrètement la différence sur les théâtres d'opérations. Avec l'ambition, à terme, d'épuiser les forces armées ukrainiennes et de pérenniser le caractère dysfonctionnel de l'État ukrainien en accentuant les faiblesses démographiques du pays, sur fond d'essoufflement de l'aide financière et militaire occidentale. À ce titre, la guerre en Ukraine met en lumière la divergence d'approche entre Russes et Occidentaux : là où les seconds voient dans l'argent le nerf de la guerre, les premiers misent sur le fait d'avoir « une bonne armée »⁽³⁶⁾.

La consolidation d'un axe anti-occidental en réponse aux sanctions américaines

En plus de participer de l'affaiblissement du rôle international du dollar, l'absence concrète de succès de la politique de sanction occidentales contre la Russie favorise le rapprochement stratégique de Moscou avec des puissances intermédiaires comme l'Égypte, l'Afrique du Sud et la Corée du Nord, mais aussi régionales comme l'Iran.

En premier lieu, la Russie n'a cessé d'approfondir ses relations avec l'Iran depuis la politique de pression maximale engagée par Donald Trump après son retrait en 2018 de l'accord de Vienne sur le nucléaire de 2015⁽³⁷⁾. Dans ce cadre, la Russie et l'Iran poursuivent une coopération resserrée dans le domaine de l'armement. L'armée russe utilise ainsi des « drones kamikazes » *Shahed-136* de fabrication iranienne sur les théâtres ukrainiens, intégrant des composants européens⁽³⁸⁾. Ces drones ont notamment

⁽³³⁾ HILL Fiona, « Ukraine in the New World Disorder: The Rest's Rebellion Against the United States », Lennart Meri Lecture 2023, *International Centre for Defence and Security* (<https://lmc.icds.ee/lennart-meri-lecture-by-fiona-hill/>).

⁽³⁴⁾ HOFFMANN Stanley, *Gulliver empêtré, Essais sur la politique étrangère des États-Unis*, traduit de l'anglais par R. Coryell et P. Rocheron, Seuil, 1971 (première édition 1968).

⁽³⁵⁾ MULDER Nicholas, *op. cit.*

⁽³⁶⁾ MACHIAVEL Nicolas, *Discours sur la première décade de Tite-Live*, 1531, Chapitre 10, Livre II.

⁽³⁷⁾ « La politique américaine de pression maximale sur l'Iran est un échec, selon Macron », *Reuters*, 22 septembre 2022 (<https://www.reuters.com/article/iran-nucleaire-macron-idFRKCN26D2PC>)

⁽³⁸⁾ « Dissecting Iranian drones employed by Russia in Ukraine, Ukraine field dispatch », *Conflict Armament Research*, novembre 2022 (<https://storymaps.arcgis.com/stories/7a394153c87947d8a602c3927609f572>).

Les politiques de sanction :
poison ou remède face au déclin de la puissance américaine ?

aidé à endommager les infrastructures civiles et énergétiques ukrainiennes. La Russie pourrait même se doter de ses propres usines de fabrications à partir des technologies iraniennes. Des usines qui devraient être opérationnelles dès 2024, comme l'a signalé l'un des porte-parole de la Maison Blanche en juin dernier ⁽³⁹⁾. En outre, « 300 000 obus d'artillerie ainsi qu'un million de cartouches de munitions » iraniens auraient également été transférés par l'Iran. Enfin, des missiles balistiques iraniens pourraient être livrés à l'avenir, même si les négociations sont toujours en cours, notamment face aux possibles mesures de rétorsion américaines ⁽⁴⁰⁾.

De cette manière, l'Iran conforte son pivot stratégique en direction de l'Extrême-Orient, en renforçant ses partenariats militaires avec la Russie. Un tournant qui est en passe de devenir irréversible dans les décennies à venir, étant donné l'inscription dans la durée du conflit par procuration américano-russe en Ukraine. L'Iran est toutefois loin d'être la seule puissance impliquée ; l'Égypte et l'Afrique du Sud paraissent également mobilisées dans la consolidation de l'effort de guerre russe. Le Caire aurait ainsi maintenu son projet de transférer 40 000 roquettes à la Russie, en dépit des récentes pressions américaines exercées pour empêcher ces livraisons ⁽⁴¹⁾. De son côté, l'Afrique du Sud est accusée par le gouvernement américain d'avoir livré des armes et des munitions à la Russie en décembre 2022 ⁽⁴²⁾. La Corée du Nord a également été accusée d'avoir vendu des armes à la Russie en échange de nourriture ⁽⁴³⁾. En octobre dernier, le régime de Pyongyang aurait même livré plus de 1 000 conteneurs de matériel militaire à la Russie ⁽⁴⁴⁾.

L'« alliance tacite » sino-russe face aux tentations unipolaires américaines

Au-delà de ses coopérations resserrées avec l'Iran et certaines puissances intermédiaires, la Russie s'est également rapprochée de la Chine à la faveur de la guerre en Ukraine.

Un rapprochement qui se matérialise par la livraison à la Russie d'armes de guerre maquillées en équipements à usage civil ⁽⁴⁵⁾, mais aussi de composants électroniques

⁽³⁹⁾ NISSENBAUM Dion et Warren P. STROBEL, « Moscow, Tehran Advance Plans for Iranian-Designed Drone Facility in Russia », *The Wall Street Journal*, 5 février 2023 (www.wsj.com/). Voir aussi ISMAY John, « Russia is Replicating Iranian Drones and Using Them to Attack Ukraine », *The New York Times*, 10 août 2023 (www.nytimes.com/).

⁽⁴⁰⁾ RATHBONE John Paul (*et al.*), « Russia and Iran hesitate over cooperation as West warns of costs », *Financial Times*, 6 mars 2023 (<https://www.ft.com/content/b9361eae-5b05-4c17-8c59-7fb11e2579fe>).

⁽⁴¹⁾ HILL Evan, *et al.*, « Egypt secretly planned to supply rockets to Russia, leaked U.S. document says », *The Washington Post*, 11 avril 2023 (www.washingtonpost.com/). Voir aussi : MALSIN Jared, « Egypt Resists U.S. Calls to Arm Ukraine, Cairo previously dropped plans to send rockets to Russia under Washington's pressure », *The Wall Street Journal*, 11 août 2023 (www.wsj.com/).

⁽⁴²⁾ ELINGTON John, « The U.S. ambassador to South Africa accused the country of providing weapons to Russia », *The New York Times*, 11 mai 2023 (www.nytimes.com/).

⁽⁴³⁾ « US concerned North Korea plans to deliver more weapons to Russia? », *Reuters*, 13 juin 2023 (<https://www.reuters.com/world/us-concerned-north-korea-planning-deliver-more-weapons-russia-2023-06-12>).

⁽⁴⁴⁾ E.R. avec AFP « Guerre en Ukraine : la Corée du Nord livre à la Russie plus de 1 000 conteneurs de matériel militaire », *L'Express*, 14 octobre 2023 (www.lexpress.fr/).

⁽⁴⁵⁾ HAWKINS Amy, « China agreed to secretly arm Russia, leaked Pentagon documents reveal », *The Guardian*, 14 avril 2023 (www.theguardian.com/).

Les politiques de sanction :
poison ou remède face au déclin de la puissance américaine ?

achetés en Europe ⁽⁴⁶⁾. Entre le début de la guerre et le mois de juillet 2023, la Russie aurait ainsi importé des drones chinois pour une valeur de 100 millions de dollars. Dans la même logique, « les exportations chinoises de céramique, un composant utilisé dans les gilets pare-balles, ont augmenté de 69 % vers la Russie pour atteindre plus de 225 millions de dollars » ⁽⁴⁷⁾. Cette coopération en matière d'armement répond avant tout à des ressorts politiques et à un agenda stratégique.

Ayant conscience que, dans un jeu à trois puissances, il faut être l'une des deux, Pékin a trouvé dans Moscou un allié de taille contre les États-Unis. Là encore, l'enjeu pour la Chine n'est pas tant d'appuyer une victoire militaire de la Russie sur le front ukrainien, que d'empêcher sa défaite en prolongeant au maximum l'implication et l'enlisement américain sur place. Une stratégie de la diversion qui vise à épuiser sur la durée les finances et les capacités militaires américaines, tout en détournant l'attention de la zone Indo-Pacifique. Dans ces conditions, la guerre en Ukraine a rendu possible la cristallisation d'une « alliance tacite » sino-russe visant à saper les prétentions hégémoniques de Washington, sans risquer pour autant de déclencher un conflit ouvert avec l'armée américaine. À l'instar de l'« alliance tacite » ⁽⁴⁸⁾ sino-américaine des années 1970, l'alliance sino-russe est elle aussi implicite, dans la mesure où Pékin et Moscou ne souhaitent pas formaliser leur entente dans le cadre d'un traité de sécurité impliquant des dispositions mutuelles contraignantes. Les deux acteurs se contentent en effet de défendre des intérêts communs contre les États-Unis, en conservant leur autonomie d'action respective ⁽⁴⁹⁾.

Une entorse au bon sens stratégique pour Washington, qui impliquerait au contraire un rapprochement avec Moscou pour contrebalancer les menées expansionnistes chinoises en Asie, si l'on en croit notamment l'analyse de John Mearsheimer : « [...] la guerre en Ukraine compromet les efforts déployés par les États-Unis pour contenir la Chine, ce qui est [pourtant] d'une importance capitale pour la sécurité des États-Unis puisque la Chine est un concurrent de taille équivalente (*peer competitor*), ce qui n'est pas le cas de la Russie. En effet, la logique de l'équilibre des forces voudrait que les États-Unis soient alliés à la Russie contre la Chine et qu'ils pivotent vers l'Asie de l'Est. Au lieu de cela, la guerre en Ukraine a rapproché Pékin et Moscou, tout en incitant fortement la Chine à veiller à ce que la Russie ne soit pas vaincue et à ce que les États-Unis restent présents en Europe, ce qui compromet leurs efforts pour pivoter vers l'Asie de l'Est ⁽⁵⁰⁾. » En d'autres termes, Pékin œuvre aujourd'hui discrètement à retourner contre Washington la stratégie adoptée naguère par Richard Nixon et Henry Kissinger au début des années 1970, lorsque ces derniers ouvrirent un second front

⁽⁴⁶⁾ WILLIAMS Matthias et John O'DONNELL, « Ukraine says it is finding more Chinese components in Russian weapons », *Reuters*, 17 avril 2023 (<https://www.reuters.com/>).

⁽⁴⁷⁾ AARUP Sarah Anne *et al.*, « China secretly sends enough gear to Russia to equip an army », *Politico*, 24 juillet 2023 (www.politico.eu/).

⁽⁴⁸⁾ KISSINGER Henry, *My Trip to China*, Washington, Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs to President Nixon, 2 mars 1973, in US DEPARTMENT OF STATE, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Volume XVIII, « China, 1973-1976 », p. 209.

⁽⁴⁹⁾ LO Bobo, *The Sino-Russian Partnership: Assumptions, Myths and Realities*, NEI Reports, n° 42, Institut français des relations internationales (Ifri), mars 2023 (www.ifri.org/).

⁽⁵⁰⁾ MEARSHEIMER John J., « The Darkness Ahead: Where the Ukraine War is Headed », *John's Substack*, 23 juin 2023 (<https://mearsheimer.substack.com/>).

Les politiques de sanction :
poison ou remède face au déclin de la puissance américaine ?

diplomatico-stratégique en Asie contre Moscou. Or, c'est désormais l'Amérique qui se trouve contrainte de disperser ses forces dans l'espace euro-atlantique et dans la zone indo-pacifique, après avoir perdu près de vingt années dans sa « guerre contre le terrorisme ».

À ce titre, la politique américaine d'affaiblissement de la Russie menée depuis la fin de la guerre froide, et poursuivie aujourd'hui en Ukraine, paraît concrétiser les prophéties pessimistes énoncées dans le passé par les analystes « réalistes » des relations internationales. Christopher Layne prédisait ainsi en 1994 que l'extension des garanties de l'Otan vers l'Est comportait « le risque évident que les États-Unis se retrouvent impliqués dans un futur conflit régional, qui pourrait engager des puissances majeures telles que l'Allemagne, l'Ukraine ou la Russie »⁽⁵¹⁾. En particulier, Kenneth Waltz s'inquiétait de ce que l'aventurisme stratégique des États-Unis ne finisse par pousser la Russie dans les bras de la Chine : « Avec un passé conflictuel le long d'une frontière [en partage] de 2 600 miles [près de 4 200 kilomètres], avec des minorités ethniques qui s'étendent de part et d'autre, avec une Sibérie riche en minerais et peu peuplée face aux millions de Chinois, la Russie et la Chine auront du mal à coopérer efficacement [au XXI^e siècle], mais les États-Unis font de leur mieux pour les y inciter. S'aliéner la Russie en élargissant l'Otan et s'aliéner la Chine en faisant la leçon à ses dirigeants sur la manière de gouverner leur pays sont des politiques que seul un pays extrêmement puissant pourrait se permettre de suivre, et que seul un pays stupide serait tenté de suivre. »⁽⁵²⁾

*
**

En définitive, la perte d'efficacité des politiques de sanction américaines depuis la fin de la guerre froide, et dont la guerre en Ukraine constitue une nouvelle illustration, met au jour l'une des contradictions structurelles qui menacent la prédominance mondiale des États-Unis sur le long terme. De fait, le maintien de l'unipolarité monétaire américaine paraît difficilement compatible – en tout cas d'après les précédents historiques – avec l'avènement en cours de la multipolarité stratégique et économique⁽⁵³⁾. Dans cette configuration, il se pourrait bien que les politiques de sanction, envisagées au départ comme un antidote à l'affaiblissement de la puissance américaine, en deviennent en fait le poison. Et qu'en s'arc-boutant sur des recettes anachroniques, sans tenir compte des « circonstances du temps changeant »⁽⁵⁴⁾, l'Amérique finisse par devenir l'artisan involontaire de son propre déclin. ♦

⁽⁵¹⁾ LAYNE Christopher, « Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace », *International Security*, vol. 19, n° 2, 1994, p. 47.

⁽⁵²⁾ WALTZ Kenneth, « Structural Realism after the Cold War », *International Security*, vol. 25, n° 1, 2000, p. 38.

⁽⁵³⁾ AGLIETTA Michel, GUO Bai et MACAIRE Camille, *La course à la suprématie monétaire mondiale. À l'épreuve de la rivalité sino-américaine*, Odile Jacob, 2022 ; VICQUÉRY Roger, « Deux siècles d'essor et déclin des monnaies internationales », *Banque de France*, Document de travail n° 882, juillet 2022 (<https://publications.banque-france.fr/>).

⁽⁵⁴⁾ MACHIAVEL Nicolas, *Le Prince*, 1532, chapitre XXV.

Résilience de l'économie russe face aux sanctions : éléments d'explication

David TEURTRIE

Docteur en géographie. Maître de conférences à l'Institut catholique de Vendée et chercheur associé au Centre de Recherches Europes Eurasie (CREE). Chargé de cours à l'Inalco et à l'Isit. Membre d'honneur du Cercle Kondratieff et membre de l'Institut d'études slaves. Anciennement en poste dans le réseau culturel du ministère des Affaires étrangères en Russie ainsi que dans le Sud-Caucase. Auteur de *Russie : le retour de la puissance* réédité en janvier 2024 (Dunod).

Les sanctions économiques massives à l'encontre de Moscou, adoptées de concert à Washington et à Bruxelles, sont l'un des principaux volets du soutien occidental à l'Ukraine. Elles ont touché directement et indirectement pratiquement tous les secteurs de l'économie russe : gel des avoirs de la banque centrale de Russie et de nombreux hommes d'affaires russes, sanctions à l'encontre des secteurs bancaire et financier du pays, interdiction d'exporter des technologies sensibles vers la Russie, embargo sur le pétrole et le charbon russes... Au total, les sanctions occidentales à l'encontre de Moscou sont passées du nombre de 2 695 avant l'invasion à 17 582 en septembre 2023. Par comparaison, l'Iran fait l'objet de 4 645 sanctions.

Dès le premier train de sanctions, les responsables occidentaux comptaient sur « l'effondrement de l'économie russe » pour mettre fin au conflit : l'armée russe, bientôt dépourvue d'armements faute de composants électroniques et privée de financements par manque de pétrodollars, serait défaite en Ukraine et l'ordre international dominé par l'Occident singulièrement revigoré. Pourtant, près de deux ans et une dizaine de trains de sanctions plus tard, non seulement l'armée russe poursuit son offensive en Ukraine, mais l'économie russe a retrouvé le chemin de la croissance. En 2023, le PIB russe a augmenté d'environ 3,5 %, un niveau supérieur à la moyenne mondiale et qui a permis d'effacer la récession, somme toute limitée, de 2022 (-2,1 %).

Le décalage entre les attentes des élites occidentales et les résultats des sanctions interroge sur leur connaissance de la situation réelle de l'économie russe tout autant que sur leur capacité à prendre en compte les nouveaux équilibres internationaux. En effet, la résilience inattendue de l'économie russe peut s'expliquer à la fois par la politique d'autonomisation économique et financière mise en œuvre par le Kremlin depuis 2014, l'efficacité de la gestion de crise adoptée par les autorités russes depuis début 2022 ainsi

que par la neutralisation d'une grande partie des sanctions par le refus des puissances émergentes d'y participer. Il convient néanmoins de s'interroger sur la durabilité de ce dynamisme inattendu de l'économie russe face à la persistance de problèmes structurels internes (contraintes démographiques, tendances monopolistiques...), aux conséquences à moyen terme des sanctions ainsi qu'au poids des dépenses militaires.

La politique de résilience économique du Kremlin

En 2014, les premières sanctions ont mis en évidence la dépendance russe vis-à-vis du système financier occidental ainsi que des importations dans de nombreux secteurs vitaux de l'économie. Face à ce qui est considéré comme une menace pour la souveraineté du pays, le gouvernement russe a mis en place un programme d'autonomisation du système financier et d'investissements dans les secteurs jugés stratégiques (agroalimentaire, défense, aéronautique, nouvelles technologies de l'information...) selon une logique dite de « substitution des importations ». Cette politique de souveraineté économique et de réindustrialisation, dont les résultats contrastés selon les secteurs doivent être envisagés à l'aune de ses effets à moyen et long termes, a incontestablement joué un rôle important dans la résilience de l'économie russe face aux sanctions. Si l'on en croit une étude de la Haute école d'Économie de Moscou, la part des importations dans la production industrielle russe serait passée de 49 % en 1999 à 39 % en 2018. D'après l'économiste russe Iouri Simatchev, ce niveau de dépendance de l'industrie russe serait équivalent à celui observé aux États-Unis ou en Inde mais deux fois inférieur à l'Europe centrale et 1,3 fois inférieur à l'Allemagne ⁽¹⁾. Les résultats de cette politique volontariste ont été particulièrement probants dans l'agroalimentaire. Ainsi, selon les données de *Rosstat*, la part des importations dans la consommation totale de viande en Russie est passée de 46 % en 2005 à 6 % en 2020. Les performances du secteur agricole ont permis à la Russie de devenir exportatrice nette de produits agricoles en 2020, pour la première fois dans son histoire récente : entre 2013 et 2020, les exportations agroalimentaires russes ont été multipliées par trois tandis que les importations ont été divisées par deux.

Cette politique de souveraineté économique a également connu des développements importants dans le secteur bancaire et financier ce qui s'est avéré crucial pour assurer la stabilité macroéconomique du pays face aux sanctions.

L'autonomisation du secteur financier russe

En 2014, Washington a interdit les transactions avec la banque russe Rossiya en représailles à l'annexion de la Crimée. Visa et Mastercard ont réagi en cessant d'assurer le fonctionnement des cartes émises par cette banque. Devant la menace d'une généralisation de cette mesure à l'ensemble du secteur bancaire russe, les autorités russes ont lancé en 2015 le Système national des cartes de paiement (*NSPK*) qui garantit le fonctionnement de l'ensemble des cartes délivrées par des banques russes sur

⁽¹⁾ PERTSEVA Evgenia, « Les nôtres parmi les étrangers : au cours des 19 dernières années, les importations vers la Fédération de Russie ont considérablement diminué » [en russe], *Izvestia*, 15 février 2023, (<https://iz.ru/>).

le territoire national. Dans le même temps, la Banque centrale russe (BCR) a créé le système de paiement par carte *Mir*. En 2018, le gouvernement russe a décidé de verser les salaires des fonctionnaires et des allocations sociales uniquement sur les comptes bancaires associés à des cartes *Mir* afin de les imposer à des banques russes réticentes à promouvoir ce nouveau moyen de paiement. Fin 2021, 87 % des Russes étaient déjà en possession de cartes *Mir* même si la majorité continuait d'utiliser des cartes occidentales.

Ces mesures ont prouvé leur efficacité en mars 2022 lorsque les sanctions obligent Visa et Mastercard à « débrancher » l'ensemble des cartes émises en Russie. Le système national russe a pris immédiatement le relais, permettant aux cartes occidentales délivrées par les banques russes de continuer à fonctionner sans interruption dans le pays. Cette sanction, susceptible de créer une crise socio-économique de grande ampleur en privant la population du pays de cartes de crédit, est donc passée pratiquement inaperçue en Russie.

Le deuxième risque financier majeur est la menace de déconnexion du système de paiement interbancaire *SWIFT* qui joue un rôle central dans les échanges internationaux. En 2014, le Parlement européen adopte une résolution appelant à déconnecter la Russie de *SWIFT* à l'image de ce qui a été réalisé à l'encontre de l'Iran. La Banque centrale russe réagit en créant le Système de messagerie financière russe (*SPFS*) qui se veut l'équivalent national du *SWIFT* afin de permettre aux banques russes de continuer à opérer des transactions de manière indépendante. L'utilisation par les banques russes du *SPFS* a augmenté progressivement grâce à l'amélioration de ses capacités techniques devenues comparables au *SWIFT* mais avec des tarifs plus compétitifs. C'est la raison pour laquelle l'exclusion de *SWIFT* de dix grandes banques russes en 2022 n'a pas constitué « l'arme nucléaire financière » décrite par le ministre français de l'Économie Bruno Le Maire au début du conflit ukrainien. Les banques russes ont simplement fait transiter la grande majorité de leurs opérations par le *SPFS*. À partir d'octobre 2023, la BCR a même décidé d'obliger les banques du pays à passer par le système russe pour les opérations internes afin de protéger au maximum le secteur bancaire des sanctions en rendant les opérations en Russie largement « invisibles » pour les régulateurs occidentaux. L'adaptation du secteur bancaire russe aux sanctions internationales est illustrée par le retour des bénéfices en 2023. Malgré 36 banques sous sanction dont 27 sous sanctions bloquantes américaines (*SDN list*), le secteur bancaire russe a enregistré des profits records en 2023 à hauteur de 33 milliards de dollars.

Cependant, si le système financier russe fonctionne désormais grâce à un écosystème national autonome, les connexions internationales ont été sérieusement affaiblies. Les Russes ne peuvent plus utiliser leurs cartes bancaires à l'étranger tandis que la majorité des grandes banques russes n'a plus accès à *SWIFT*. Pour les particuliers, les autorités russes tentent d'internationaliser les cartes *Mir* : elles sont acceptées dans une dizaine de pays, avant tout au sein de la Communauté des États indépendants (CEI) ⁽²⁾ et dans des pays partenaires (Vietnam, Cuba, Venezuela). Néanmoins, la liste

⁽²⁾ Biélorussie, Russie, Arménie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan. Il s'agit d'anciennes

reste restreinte d'autant que Washington menace de sanctions secondaires les pays qui l'autorisent ce qui a contraint les banques turques à mettre fin à leur utilisation. Une autre solution est l'utilisation de cartes chinoises UnionPay mais la compagnie UnionPay international a restreint l'émission de ses cartes en Russie de peur de tomber sous le coup de sanctions américaines. Aussi, la solution la plus communément utilisée par les Russes de la classe moyenne est d'ouvrir un compte bancaire dans un pays voisin (Asie centrale, Caucase) afin de pouvoir utiliser une carte occidentale lors des voyages à l'étranger. Néanmoins, l'absence de solution globale implique un obstacle supplémentaire aux voyages à l'étranger pour la grande majorité des Russes. L'un des effets paradoxaux de cette situation est de contribuer au développement du tourisme intérieur.

Il semble que l'internationalisation du *SPFS* soit plus importante puisque quelque 130 organisations étrangères y sont connectées dans une quinzaine de pays. La BCR poursuit l'internationalisation du système tout en gardant secrète la liste des banques étrangères connectées afin d'éviter les sanctions secondaires américaines. Dans tous les cas, les acteurs économiques peuvent toujours passer par les banques russes de taille moyenne qui restent connectées à *SWIFT*.

Accumulation de réserves financières et dédollarisation

Dès son arrivée au Kremlin, l'une des priorités de Vladimir Poutine a été de rembourser l'importante dette héritée de l'Union soviétique et des emprunts effectués auprès des institutions occidentales dans les années 1990. Ayant repris le contrôle du secteur pétrolier, le Kremlin a remboursé la quasi-totalité de la dette au milieu des années 2000, réalisant un effort de désendettement contrastant fortement avec la politique menée par la majorité des pays occidentaux ces deux dernières décennies. Début 2022, la Russie est l'un des États les moins endettés de la planète avec une dette publique d'environ 15 % du PIB (93 % du PIB pour les pays de la zone Euro, 110 % pour la France). Ce faible endettement a été permis par une politique de rigueur budgétaire associée à une accumulation de réserves financières. De fait, les dépenses publiques sont longtemps restées à des niveaux modérés, ne présentant que 35 % du PIB en 2019 contre 45 % du PIB en moyenne au sein de l'Union européenne.

Par ailleurs, les autorités russes avaient entrepris de diversifier les quelque 600 milliards de dollars de réserves financières. En 2018, la Banque centrale se sépare de la quasi-totalité de ses bons du Trésor américain dont le montant est passé de 100 milliards à moins de 10 milliards de dollars. Dans le même temps, la Banque centrale russe convertissait 44 milliards de dollars en yuan ce qui représentait près du quart des réserves mondiales dans cette monnaie. Enfin, la Banque centrale russe a mené une politique volontariste d'augmentation de ses réserves en or en achetant une grande part de la production nationale qui se situe au troisième rang mondial. De plus, la BCR a pris des mesures afin d'accélérer la dédollarisation du secteur bancaire russe :

républiques soviétiques. La Géorgie (1993-2009), l'Ukraine (1991-2018) et la Moldavie (1991-2023) ne sont plus membres de la CEI.

Résilience de l'économie russe face aux sanctions : éléments d'explication

entre 2014 et 2022, la part du dollar dans les dépôts bancaires est passée de 45 % à 20 % pour les entreprises et de 25 % à 10 % pour les particuliers ⁽³⁾.

La dédollarisation a également touché le Fonds national de bien-être (*FNB*) dont les actifs représentaient un total de 185 milliards de dollars en 2021. En juillet 2021, le ministère des Finances a liquidé l'ensemble des actifs du *FNB* libellés en dollars. La nouvelle répartition a fait la part belle à l'euro (40 % du total), au yuan (30 %) ainsi qu'à l'or (20 %).

La diversification de ses réserves financières a permis à la Russie d'éviter le gel de l'ensemble de ses avoirs par les Occidentaux et leurs alliés en 2022. Néanmoins, si les autorités monétaires russes semblaient avoir anticipé ce risque de la part de Washington, le choix de convertir une partie importante des réserves en euro montre qu'elles n'envisageaient pas une telle dégradation des relations avec l'Union européenne. Il est possible qu'il y ait eu une erreur d'appréciation sur la réaction des Européens mais le plus probable est que les autorités monétaires et financières n'aient pas été mises au courant de la décision d'envahir l'Ukraine. Néanmoins, la diversification entreprise avant la guerre a permis d'éviter le gel de la moitié des réserves financières détenues par le gouvernement et la banque centrale russes. La BCR contrôle encore l'équivalent de 300 milliards de dollars (en or et en yuan) ce qui correspond aux réserves totales de la *Bundesbank*.

Ainsi, les autorités russes peuvent augmenter les dépenses budgétaires en combinant une hausse modérée de la pression fiscale, le recours à des emprunts sur le marché intérieur et l'utilisation d'une partie des réserves financières.

Gestion de crise et néokeynésianisme militaire

Outre les acquis de la politique de souveraineté économique menée depuis une dizaine d'années, l'un des facteurs explicatifs de la résilience de l'économie russe renvoie à la capacité des autorités russes à mener une gestion de crise efficace. Dans un rapport pour le *Zentrum für Osteuropa und internationale Studien (ZOiS, Berlin)*, l'économiste Alexandra Prokopenko souligne que les élites russes ont acquis un véritable savoir-faire qui découle des nombreuses crises auxquelles a dû faire face la Russie depuis deux décennies : « Le besoin permanent de relever les défis qui découlent de facteurs exogènes, souvent sans rapport avec les questions monétaires et fiscales, les a maintenus en position d'être constamment prêts à faire face à des crises inattendues. ⁽⁴⁾ »

L'enjeu énergétique

À partir de 2022, l'un des principaux défis engendrés par les sanctions occidentales réside dans la capacité du Kremlin à maintenir les revenus tirés des exportations d'hydrocarbures qui représentent près de la moitié des exportations et environ un tiers

⁽³⁾ PROKOPENKO Alexandra, « Permanent Crisis Mode: Why Russia's Economy Has Been so Resilient against Sanctions », *ZOiS Report*, 4/2023, p. 11.

⁽⁴⁾ *Ibidem*, p. 3.

des rentrées fiscales. L'invasion russe a débuté en pleine reprise économique *post-Covid* dans un contexte mondial favorable aux pays exportateurs de pétrole, ce qui explique en partie la difficulté pour les pays occidentaux de s'attaquer aux exportations de pétrole russes, malgré des mesures drastiques et sans précédent. Les États-Unis et le Canada ont mis en place un embargo sur le pétrole russe dès mars 2022. Cette mesure en grande partie symbolique pour ces deux grands producteurs de pétrole était avant tout destinée à faire pression sur l'UE, très dépendante des importations en provenance du voisin russe. L'embargo européen sur le pétrole russe est, quant à lui, entré en vigueur en décembre 2022 avec quelques exceptions (importations par oléoducs autorisées). Cependant, constatant que les exportateurs russes sont rapidement parvenus à réorienter leurs livraisons de pétrole et de produits pétroliers vers les pays émergents (Inde, Chine, Brésil, Moyen-Orient...), les Occidentaux (G7 et UE) sont allés plus loin, en fixant un plafond à 60 dollars le baril appliqué aux exportations de pétrole russe par voie maritime vers les pays tiers. Cette mesure sans précédent, qui a pour ambition de dicter à la Russie ainsi qu'à ses clients les conditions de vente du pétrole russe, a été rendue possible par la position dominante des sociétés occidentales dans le fret pétrolier et l'assurance des cargaisons. Dans un premier temps, les pétroliers russes ont été contraints d'accepter de vendre à des prix largement inférieurs aux prix du marché, ce qui a eu effectivement un impact négatif sur les revenus de l'État russe au premier semestre 2023. Ce résultat a été facilité par une baisse générale des cours pétroliers mondiaux pendant cette période. Cependant, Moscou a mis en place un ensemble de mesures qui ont permis de réduire progressivement la décote sur le pétrole russe puis de vendre à des tarifs nettement supérieurs au plafond occidental, rendu pratiquement inopérant neuf mois après son introduction. La Russie a tout d'abord réagi en augmentant au maximum ses exportations afin de fidéliser de nouveaux clients parmi les pays émergents et maintenir ses parts de marché à l'échelle mondiale. Simultanément, Moscou a entrepris d'acquérir une flotte de tankers d'occasion afin de réduire sa dépendance vis-à-vis des transporteurs occidentaux. Dans un second temps, le Kremlin s'est entendu avec l'Arabie saoudite pour réduire l'offre de pétrole sur le marché mondial afin de faire remonter les cours.

En septembre 2023, le cours du pétrole russe dépassait largement le plafond occidental, puisqu'il s'établissait à plus de 82 dollars le baril ⁽⁵⁾. Un tarif inférieur de seulement 13 dollars le baril par rapport au cours du Brent, alors que la décote de l'Urals représentait en moyenne 26 dollars en 2022 avant la mise en place du plafond par les Occidentaux ⁽⁶⁾. Début décembre 2023, l'agence Bloomberg constate qu'avec 11 milliards de dollars par mois, les revenus pétroliers de Moscou sont revenus à leur niveau d'avant-guerre ⁽⁷⁾. Sur l'ensemble de l'année 2023, les revenus de l'État russe générés par les exportations d'hydrocarbures sont équivalents à ceux de l'année 2021 tandis que les revenus non-énergétiques ont progressé grâce au retour de la croissance

⁽⁵⁾ « Les autorités réduiront la réduction de l'Urals par rapport au Brent pour le calcul des impôts – Cela contribuera-t-il à augmenter les recettes budgétaires pétrolières et gazières ? » [en russe], *RBC*, 25 septembre 2023 (www.rbc.ru/).

⁽⁶⁾ « “Indicateur de réussite des sanctions” : que signifie la décote du pétrole russe de l'Urals par rapport au Brent ? » [en russe], *Forbes*, 24 avril 2023 (www.forbes.ru/).

⁽⁷⁾ « How Russia Punched an \$11 Billion Hole in the West's Oil Sanctions », *Bloomberg*, 6 décembre 2023 (www.bloomberg.com/).

économique ce qui a permis de contenir le déficit public à hauteur de 1,9 % du PIB malgré la croissance des dépenses budgétaires liées à la guerre en Ukraine.

Le keynésianisme militaire

Cette approche budgétaire prudente confirme la volonté du Kremlin de tenter de maintenir l'effort de guerre dans des limites raisonnables pour l'économie russe. Certes, le gouvernement russe a annoncé une hausse des dépenses militaires de 70 % en 2024 pour atteindre l'équivalent de 106 milliards d'euros. Si cette forte augmentation semble indiquer à première vue l'entrée de la Russie dans une véritable économie de guerre, son ampleur reste toutefois à relativiser. Ainsi, ces dépenses correspondent à 6 % du PIB russe ce qui est, certes, important mais ne peut être assimilé à une économie de guerre : en 2022, l'Arabie saoudite a consacré plus de 7 % de son PIB aux dépenses militaires, tandis qu'Israël y consacrait 5,5 % en 2013. Dans un rapport du *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*, Julian Cooper affirme : « En réalité, la guerre est menée non pas avec les ressources d'une guerre à grande échelle, mais bien dans le cadre d'une opération militaire plus limitée. L'utilisation de l'expression "opération militaire spéciale" peut donc être comprise du point de vue des ressources financières de la Russie : il s'agit d'une opération menée en termes monétaires à un coût que l'économie russe peut se permettre, malgré de sévères sanctions. ⁽⁸⁾ » On remarquera, cependant, que les dépenses fédérales qualifiées de « secrètes » ont fortement augmenté depuis le début de la guerre. Il est vrai qu'une partie de cette hausse est liée à la volonté d'échapper aux sanctions, y compris dans les relations avec les partenaires étrangers ; néanmoins, il est fort probable qu'une partie importante de ces dépenses soient liées à la guerre en Ukraine, ce qui impliquerait un poids plus important de l'effort de guerre sur les dépenses budgétaires qu'officiellement admis.

Dans le même temps, la hausse des dépenses liées à la guerre en Ukraine a un effet d'entraînement sur le reste de l'économie dans ce qui s'apparente à une forme de keynésianisme militaire avec deux effets principaux : d'une part, la Russie produisant la grande majorité de ses armements, la hausse des dépenses contribue à faire tourner l'industrie nationale, ce qui a un effet d'entraînement sur de nombreux secteurs de l'économie. Cette croissance industrielle implique une augmentation des besoins en main-d'œuvre qui permet une augmentation importante des salaires des ouvriers qualifiés et des cadres de l'industrie. Elle profite tout particulièrement aux régions industrialisées de l'Oural et de Sibérie. L'autre effet majeur est induit par les salaires, primes et autres avantages sociaux accordés aux soldats engagés en Ukraine. En effet, le recrutement dans l'armée concerne avant tout les couches sociales défavorisées, les régions les plus pauvres ainsi que le milieu rural, soit un ensemble de populations et de territoires qui bénéficient habituellement peu de la création de richesse et des mesures sociales qui profitent en général davantage aux populations des grands centres urbains. Cet afflux de liquidités dans des milieux et des territoires vivant habituellement dans des formes de survie semi autarcique stimule la consommation des ménages et la

⁽⁸⁾ COOPER Julian, « Russia's Military Expenditure During Its War Against Ukraine », *SIPRI*, n° 2023/07, juin 2023, p. 18.

construction. L'historien d'opposition Sergueï Tchernychev décrit – pour la dénoncer – cette réalité de la Russie profonde dont une partie profite de l'engagement des hommes sur le front pour améliorer son niveau de vie : les militaires « qui ont une famille reviennent et partent en vacances à la mer, achètent des appartements, changent de voiture » ⁽⁹⁾.

Cependant, la forte croissance économique russe ne saurait se limiter au seul facteur militaire. Elle s'accompagne d'une consommation des ménages particulièrement dynamique qui est permise par la baisse du chômage à des niveaux historiquement bas (moins de 3 % de la population active). Les revenus réels ont progressé de 4,8 % en 2023 ce qui a permis une poursuite de la baisse du taux de pauvreté à l'un des niveaux les plus faibles observés depuis la chute de l'URSS. Plusieurs secteurs de l'économie en profitent, à l'instar de la construction qui connaît une forte croissance depuis plusieurs années. En 2023, environ deux millions de crédits hypothécaires ont été accordés, soit une hausse de 60 % par rapport à 2022 pour atteindre un niveau équivalent à l'année record de 2021 ⁽¹⁰⁾. Dans le même temps, le secteur automobile, qui avait été touché de plein fouet par les sanctions, les difficultés logistiques et le retrait des constructeurs internationaux, a connu en 2023 une croissance de la production de 15 % et des ventes de plus de 60 %. Le principal constructeur automobile national qui fabrique les Lada a vu ses ventes augmenter de 85 %, mais la production russe totale n'a augmenté que de 15 %. Ce décalage entre la hausse de la demande et de la production est compensé par des importations massives depuis la Chine. Néanmoins, la montée en puissance des usines Lada et la remise en route progressive des usines d'assemblage qui ont été cédées par les constructeurs internationaux à des investisseurs locaux devraient contribuer à la poursuite de la hausse de la production en 2024. En novembre 2023, l'agence Bloomberg constate : « La croissance économique de la Russie (5,5 % au troisième trimestre) et l'augmentation de la demande des consommateurs, stimulées par d'importantes dépenses publiques, ont permis à des entreprises aussi diverses que les banques, les constructeurs automobiles et les compagnies aériennes de trouver des moyens de faire face et, dans certains cas, de prospérer, malgré les restrictions américaines et européennes. ⁽¹¹⁾ »

Les erreurs d'appréciation des élites occidentales

Les performances de l'économie russe ont surpris jusqu'aux autorités nationales elles-mêmes, qui avaient travaillé sur des scénarios nettement moins favorables que l'évolution observée *in fine*. Néanmoins, l'ampleur du décalage entre les attentes des élites occidentales et les performances de l'économie russe est tel que l'on peut se poser la question du poids des représentations négatives qui ont conduit à la sous-estimation de la taille réelle de l'économie russe, des capacités industrielles du pays ou encore des processus de modernisation à l'œuvre.

⁽⁹⁾ TCHERNYCHEV Sergueï, « Le peuple russe vit peut-être le meilleur moment de sa vie », *Le Monde*, 2 décembre 2023.

⁽¹⁰⁾ « Les émissions de prêts hypothécaires en Russie ont atteint 7 000 milliards de roubles en 2023 » [en russe], *RBC*, 19 décembre 2023 (<https://realty.rbc.ru/news/65815d1c9a7947f37358c90e>).

⁽¹¹⁾ « Russia's Key Economic Sectors Shrug Off Sanctions », *Bloomberg*, 13 novembre 2023 (www.bloomberg.com/).

L'une des représentations les plus courantes est de considérer que l'économie russe pèse très peu à l'échelle internationale et ne serait donc pas en mesure de faire face aux sanctions occidentales. Clément Beaune, alors secrétaire d'État en charge des affaires européennes, résumait ce sentiment en février 2022 en déclarant : « La Russie, c'est le PIB de l'Espagne. » Or, selon les chiffres de la Banque mondiale de 2022, l'économie russe se situait au 8^e rang mondial au titre du PIB nominal (15^e place pour l'Espagne) et elle faisait même figure de cinquième économie mondiale en parité de pouvoir d'achat (PIB/PPA), juste devant l'Allemagne. La sous-estimation de la taille réelle de l'économie russe semble confortée par un certain nombre d'indicateurs avancés : ainsi, la production électrique russe, un bon indicateur de la puissance industrielle d'un pays, se situe au quatrième rang mondial derrière la Chine, les États-Unis et l'Inde. Par ailleurs, contrairement à un pays comme l'Espagne, la Russie, malgré les faiblesses incontestables de son économie marquée par le poids de la rente, est un acteur de premier plan dans de nombreux secteurs stratégiques de l'économie mondiale : la Russie est l'un des trois principaux producteurs et exportateurs d'hydrocarbures, l'un des principaux exportateurs de métaux non-ferreux et de céréales (premier exportateur de blé) mais aussi le premier exportateur de centrales nucléaires, le deuxième exportateur d'armements ou encore l'une des trois principales puissances spatiales. En 2023, la Russie a effectué 19 lancements dans l'espace contre seulement trois pour l'Europe dans son ensemble. Le pays est aussi le seul avec la Chine à disposer d'un écosystème national dans le domaine des nouvelles technologies de l'information grâce aux « GAFAM russes », tels que Yandex (un équivalent de Google) et VKontakte (un équivalent de Facebook).

Une autre perception courante est de considérer que les élites russes sont largement incompetentes du fait d'un système politique fondé sur la corruption et la loyauté à Vladimir Poutine. Si ces dimensions ne sont évidemment pas absentes de la réalité russe, elles ne s'y résument pas. Depuis une dizaine d'années, le Kremlin a procédé à un vaste renouvellement des élites politiques avec la montée en puissance de technocrates ayant fait leurs preuves dans leurs administrations respectives. Ce mouvement a touché à la fois les exécutifs régionaux, l'administration centrale et le gouvernement fédéral. Ainsi, le Premier ministre Mikhaïl Michouline a d'abord fait ses preuves en procédant à la réforme et à la digitalisation de l'administration fiscale. Sergueï Kirienko a transformé Rosatom en un géant de l'énergie nucléaire de dimension mondiale avant de devenir chef adjoint de la puissante administration présidentielle. Au sein du bloc économique du gouvernement se côtoient des technocrates, des néo-keynésiens et des libéraux systémiques. Ces derniers sont représentés par le ministre des Finances Anton Silouanov et la directrice de la banque centrale Elvira Nabiullina. Celle-ci a longtemps été appréciée en Occident au point d'être désignée « banquière centrale de l'année » par le mensuel économique *Euromoney* en 2015 ⁽¹²⁾ et par le journal *The Banker* en 2017 ⁽¹³⁾. En 2018, Christine Lagarde, alors à la tête du FMI, louait Nabiullina comme une femme qui peut faire « chanter les banques centrales »

⁽¹²⁾ VERMA Sid, « Central Bank Governor of the Year 2015: Nabiullina displays crisis-fighting skills », *Euromoney*, 16 septembre 2015 (www.euromoney.com/).

⁽¹³⁾ « Central Banker of the Year 2017 », *The Banker*, 3 janvier 2017 (www.thebanker.com/).

en référence à leur passion commune pour l'opéra ⁽¹⁴⁾. Nombreux sont d'ailleurs ceux qui lui attribuent un rôle majeur dans la réussite de la stabilisation de l'économie russe en 2022. Dans un article, par ailleurs très critique sur les perspectives de l'économie russe publié dans *Foreign Affairs*, Alexandra Prokopenko affirme que « l'économie russe est dirigée par des technocrates compétents et Poutine écoute leur opinion » ⁽¹⁵⁾.

Sanctions : l'isolement de l'Occident

L'autre facteur majeur des désillusions des élites occidentales est le refus de la grande majorité des pays émergents d'appliquer les sanctions décidées à Washington et Bruxelles, ce qui a conduit à la mise en place de vastes circuits de contournement avec la complicité de pays voisins de la Russie qui servent d'intermédiaires. Dans un rapport du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), Charlotte Emlinger et Kevin Lefebvre relevaient que si « les exportations françaises à destination de la Russie ont diminué de 52 % entre 2021 et 2022, celles vers le Kazakhstan, l'Arménie et le Kirghizistan ont augmenté de 85 %, 62 % et 44 % respectivement » ⁽¹⁶⁾. Une situation similaire est à l'œuvre en Allemagne et dans la majorité des pays européens. Les importations européennes sont aussi concernées : le pétrole russe est présent sur le marché européen sous forme de produits raffinés dans des pays tiers, ou bien au moyen de mélanges ou de simples transbordements. Dans le domaine gazier, les importations par gazoduc ont certes fortement baissé (tout en se poursuivant par l'Ukraine et la Turquie) mais les importations de GNL russe ont augmenté. De même, la croissance des exportations de gaz en provenance d'Azerbaïdjan est en fait permise par la hausse des importations de ce pays depuis la Russie.

Ces schémas de contournement des sanctions peuvent être envisagés comme un manque de cohérence et de fermeté des autorités européennes et perçus sous le prisme des avantages qui en sont tirés par le Kremlin. Néanmoins, ils disent également autre chose : d'une part, l'imbrication des économies russe et européenne est plus importante qu'envisagée par les fonctionnaires de la Commission européenne ; d'autre part, ces schémas permettent aussi d'amortir l'impact des sanctions pour les économies des pays européens. Dans certains cas, il s'agit moins de l'effort de guerre russe que du maintien de parts de marché face aux concurrents chinois. Ainsi, la très forte croissance des exportations d'automobiles et de pièces détachées allemandes vers l'Asie centrale permet, certes, aux élites russes de continuer à circuler en Mercedes, mais elle n'a pas d'impact sur l'issue du conflit en Ukraine. Fin 2023, les exportations européennes vers le Sud-Caucase et l'Asie centrale sont au plus haut, indiquant qu'une partie non négligeable des relations économiques russo-européennes a été rétablie par leur intermédiaire. Or, compte tenu de l'entrée en récession de l'économie européenne, et tout particulièrement de l'industrie allemande, il va être d'autant plus difficile aux autorités

⁽¹⁴⁾ « Elvira Nabiullina, Putin's banker », *Politico* (www.politico.eu/).

⁽¹⁵⁾ PROKOPENKO Alexandra, « Putin's Unsustainable Spending Spree », *Foreign Affairs*, 8 janvier 2024 (<https://www.foreignaffairs.com/russian-federation/putins-unsustainable-spending-spree>).

⁽¹⁶⁾ EMLINGER Charlotte et LEFEBVRE Kevin, « Commerce avec la Russie : des sanctions qui font plus de peur que de mal à nos exportations », *Lettre du CPEI*, novembre 2023 (http://www.cepii.fr/PDF_PUB/lettre/2023/let442.pdf).

européennes et nationales de combattre ces schémas sous peine de fragiliser un peu plus l'économie européenne.

Par ailleurs, la politique de sanction à l'égard de la Russie semble largement envisagée sous le prisme exclusif du bras de fer géopolitique et géoéconomique russo-occidental sans se préoccuper suffisamment des conséquences négatives sur les relations avec le reste du monde. Or, la politique de sanctions, tout particulièrement le gel des avoirs russes, sans parler des débats autour de leur confiscation pure et simple, ont un impact réputationnel très négatif pour l'Occident. Plusieurs puissances émergentes, à l'instar de l'Arabie saoudite, en ont déjà tiré les conséquences en diversifiant leurs propres réserves monétaires aux dépens du dollar tout en mettant en place des mécanismes d'échanges commerciaux dans des monnaies alternatives – principalement en yuan. De nouvelles places financières émergent, remettant en cause la centralité de l'Occident dans ce domaine. Les Émirats arabes unis (EAU) se sont imposés comme *hub* financier permettant aux acteurs économiques russes de réorganiser leurs opérations internationales. À bien des égards, les sanctions internationales à l'encontre de la Russie accélèrent la vocation d'interface financière et logistique des monarchies du Golfe. L'importance croissante des relations économiques et financières avec le monde musulman a incité les autorités russes à accélérer les plans d'introduction de la finance islamique en Russie. Une première phase de test a été lancée dans un certain nombre de républiques russes à majorité musulmane en 2023 avant une possible généralisation à l'ensemble de la Fédération en cas de succès. Dans le domaine pétrolier, l'alliance russo-saoudienne dans le cadre de l'OPEP+ a, non seulement, résisté à la guerre en Ukraine, mais elle s'est même renforcée au grand dam des Occidentaux. En effet, l'Arabie saoudite a décidé de soutenir une politique de restriction de l'offre particulièrement favorable à la Russie : elle a neutralisé en bonne partie l'embargo occidental sur le pétrole russe en permettant à Moscou de continuer d'engranger des revenus confortables tout en laissant le temps à l'industrie pétrolière russe de réorienter ses exportations vers les marchés émergents.

Certes, les États-Unis sont souvent décrits comme les grands gagnants de ce conflit. Dans le domaine économique, les exportateurs américains de gaz naturel liquéfié (GNL) ont enregistré des bénéfiques records sur le marché européen, tandis que le complexe militaro-industriel américain engrange des commandes massives d'armements. Néanmoins, à une échelle plus vaste et à plus long terme les retombées pour les États-Unis pourraient être nettement plus négatives comme le constate Chas W. Freeman, ancien diplomate américain membre de l'Atlantic Council : « Pour affaiblir la Russie, les États-Unis bloquent activement le commerce avec des pays qui n'ont rien à voir avec l'Ukraine [...]. Ce recours à la pression politique et économique pour contraindre d'autres pays à se conformer à ses politiques anti-russe et anti-chinoise s'est clairement retourné contre Washington. [...] Loin d'isoler la Russie ou la Chine, la diplomatie coercitive américaine a aidé Moscou et Pékin à renforcer leurs relations en Afrique, en Asie et en Amérique latine, réduisant ainsi l'influence américaine au profit de la leur. ⁽¹⁷⁾ » L'élargissement des *BRICS* est l'illustration la plus flagrante de ces évolutions

⁽¹⁷⁾ FREEMAN Chas W., « The propaganda that damned Ukraine », *UnHerd*, 4 janvier 2024 (<https://unherd.com/>).

qui, loin d'être freinées par les sanctions occidentales à l'encontre de la Russie, ont plutôt contribué à les accélérer.

Les sanctions ne semblent plus envisagées en Occident comme un instrument permettant de créer un rapport de force dans le cadre de la recherche d'une issue négociée, mais de plus en plus comme une sorte de fin en soi, un substitut à la diplomatie. Les trains de sanctions se succèdent sans qu'une véritable réflexion sur leur utilité et sur les intérêts bien compris des pays européens ne soit envisagée. Le paradoxe est que si leur coût pour l'industrie européenne est largement admis et que leur échec à mettre fin au conflit est désormais patent, tout se passe comme si la politique de durcissement continu des sanctions avait désormais sa logique propre, déconnectée en quelque sorte du conflit ukrainien.

Les risques d'une économie russe isolée et en surchauffe

Cependant, si la résilience de l'économie russe est indéniable et que les effets des sanctions sont en partie contre-productifs pour les Occidentaux, il n'en demeure pas moins que l'économie russe fait face à d'importants défis. En moins de deux ans, les taux d'intérêt et le rouble ont connu des variations de grande amplitude qui illustrent à la fois les turbulences liées aux sanctions financières occidentales tout autant que les difficultés de la BCR à s'adapter à la politique économique du gouvernement. En effet, si la baisse des taux menée en 2022, beaucoup plus rapide que celle qui avait prévalu en 2015-2016, a sans doute permis d'éviter une récession profonde et contribué à la relance de l'économie russe, la BCR a, semble-t-il, tardé à les remonter alors que l'économie donnait des signes de surchauffe dès le printemps 2023. Toutefois, la difficulté pour la BCR est que le gouvernement a mis en place une politique économique faite d'une hausse des dépenses budgétaires pour soutenir l'effort de guerre et de subventions afin de stimuler la consommation. Les effets de cette politique viennent contrecarrer les efforts de la banque centrale pour réduire l'inflation et stabiliser le rouble.

Par ailleurs, l'économie russe fait désormais face à un important déficit de main-d'œuvre. Celui-ci existait déjà avant le conflit dans plusieurs secteurs de l'économie du fait de la crise démographique russe, raison pour laquelle le pays fait appel massivement à l'immigration en provenance de l'ex-URSS. Néanmoins, la guerre en Ukraine a de multiples conséquences qui rendent la situation plus complexe à gérer : plusieurs centaines de milliers de Russes sont mobilisés, tandis qu'un nombre équivalent a fui le pays pour échapper à la mobilisation. Une partie non négligeable de ces derniers appartiennent aux couches éduquées du pays. Dans le même temps, les besoins en main-d'œuvre ont en partie changé : désormais, la demande est la plus forte dans le secteur industriel pour les cadres et surtout les ouvriers qualifiés, des emplois que ne peuvent remplir les migrants d'Asie centrale qui ont rarement les qualifications nécessaires. Il en résulte une inflation salariale au sein du complexe militaro-industriel qui entre partiellement en concurrence avec l'industrie civile pour recruter ce qui risque d'accroître la pression sur les salaires dans l'ensemble du secteur productif. L'Académie des sciences de Russie a calculé que le déficit de main-d'œuvre avoisinerait

Résilience de l'économie russe face aux sanctions :
éléments d'explication

les 5 millions de personnes ce qui représente environ 6 % de la population active ⁽¹⁸⁾. Pour Elvira Nabiullina, le déficit de main-d'œuvre est la principale menace pesant sur l'économie russe ⁽¹⁹⁾. Cependant, les solutions à apporter à cette situation font débat, puisque le ministre de l'Économie Anton Silouanov a jugé, de son côté, que le plein emploi était une bonne chose pour l'économie russe. De même, Boris Titov, conseiller du Kremlin en charge de la défense des entreprises, a critiqué la hausse des taux initiée par la directrice de la banque centrale en affirmant qu'il s'agit « d'un sérieux frein pour l'économie qui ne permet pas de combattre l'inflation » et que pour atténuer la pression inflationniste, il faudrait « augmenter la production et non la réduire du fait de taux directeurs trop élevés ». Ces débats sur les priorités de la politique économique, s'ils ne sont pas nouveaux, illustrent en partie les difficultés auxquelles doivent faire face les autorités russes pour stabiliser une économie russe sur laquelle pèse fortement une guerre en Ukraine dont l'issue ne cesse de s'éloigner.

*

**

Les performances inattendues de l'économie russe sont attribuables à plusieurs facteurs : la politique de souveraineté économique et financière menée depuis 2014, la capacité des autorités russes à fonctionner en mode gestion de crise, la forte augmentation des dépenses de l'État pour alimenter l'effort de guerre, la substitution de certains produits sanctionnés par la production nationale ainsi que la réorientation réussie du commerce extérieur russe vers l'Asie et le Sud global. Ainsi, la croissance économique russe de 2023 ne saurait s'expliquer seulement par les cours du pétrole (plutôt moroses) ni par les dépenses militaires (facteur majeur mais dont le poids dans le PIB est insuffisant pour servir de facteur explicatif unique). À cet égard, la capacité de la Russie à faire tourner ses usines d'armement à plein régime est également inattendue alors que d'aucuns décrivaient une industrie russe décrépée et incapable de fonctionner du fait des sanctions. Reste à savoir si ces succès économiques russes sont durables alors que les régulateurs américains et européens ont entrepris de durcir l'application des sanctions tandis que l'économie mondiale ralentit fortement ce qui implique une pression à la baisse sur les cours du pétrole. Sur tout, les limites internes sont liées au déficit chronique de main-d'œuvre qui alimente l'inflation et nécessiterait une augmentation de la productivité, aux risques liés à la militarisation de l'économie ainsi qu'au poids des monopoles qui étouffent la concurrence dans un contexte d'économie semi-autarique. ♦

⁽¹⁸⁾ « La Banque centrale a besoin de 2 à 3 mois pour s'assurer que l'inflation ralentisse avant de réduire le taux » [en russe], *The Moscow Times*, 24 décembre 2023 (www.moscowtimes.io/).

⁽¹⁹⁾ « Nabiullina a nommé le principal problème de l'économie russe » [en russe], 9 novembre 2023 (www.rbc.ru/).

La politique de sanctions de la Chine et ses conséquences

K. A.

Note préliminaire : Les vues exprimées dans cet article ne le sont par leur auteur qu'à titre personnel et ne sauraient engager aucune institution.

La visite de la *speaker* démocrate de la Chambre des représentants, Nancy Pelosi, à Taïwan en août 2022 a causé une crise importante dans les relations bilatérales sino-américaines. Elle a également montré l'étendue de la montée en puissance de la Chine au cours des vingt dernières années. En effet, lors de la précédente visite d'un *speaker* américain à Taipei, soit celle du républicain Newt Gingrich en 1997, la Chine s'était contentée de critiquer la visite par la publication d'un communiqué ⁽¹⁾.

Or, lors de la dernière visite, Pékin a opté pour une réaction nettement plus ferme, en organisant trois jours d'exercices militaires d'une ampleur inédite à la suite du départ de la délégation américaine ⁽²⁾. Cette démonstration de force a été doublée de l'adoption de sanctions contre Nancy Pelosi. Plus récemment, l'annonce faite par Pékin en septembre 2023 de la mise en place prochaine de sanctions contre les géants de la défense américaine, les entreprises Northrop Grumman et Lockheed Martin, illustre la place croissante que les sanctions occupent au sein de la politique extérieure chinoise.

Les sanctions peuvent être définies comme une série de mesures juridiques et politiques, prenant des formes variées (adoption de lois-cadres, restrictions d'importations ou d'exportations, gel d'avoirs ou d'actifs, mesures d'interdiction d'entrée du territoire), qui sont adoptées par l'État qui sanctionne contre l'État sanctionné ou ses ressortissants. Elles peuvent être multilatérales ou unilatérales. Les sanctions se situent en deçà du seuil du conflit armé et visent souvent à le prévenir. Pourtant, l'instauration de sanctions peut également contribuer à augmenter les tensions entre les acteurs. L'hybridité de ses effets explique ainsi pourquoi la politique des sanctions s'apparente,

⁽¹⁾ KUMAR Rakshit, « US House Speaker Newt Gingrich's 1997 Taiwan Visit & Nancy Pelosi's Trip — Know Beijing's Response Then & Now », *ABP Live*, 5 août 2022 (<https://news.abplive.com/>).

⁽²⁾ Voir TORODE Greg et LUN TIAN Lew, *Risks mount from China drills near Taiwan during Pelosi visit – analysts*, *Reuters*, 3 août 2022 (www.reuters.com/).

selon Richard Nephew ⁽³⁾, à un art, dont le maniement requiert un travail de métro-
nome, marqué par une recherche constante d'équilibre.

Ce cadre étant posé, l'étude de la politique des sanctions de la Chine montre que celle-ci est affectée par des dynamiques nouvelles, contradictoires et idiosyncratiques. Dans ce triptyque, le dernier terme semble être le plus important. En effet, la Chine a avant tout pensé sa politique de sanctions dans le contexte spécifique de la rivalité sino-américaine. Elle en a par la suite étendu le champ, en adoptant des sanctions contre d'autres États qui auraient œuvré contre des intérêts que Pékin juge « essentiels ». Toutefois, les sanctions prises dans le cadre de la rivalité sino-américaine ont pour spécificité de mettre en prise les deux premières économies du monde. Elles ne sauraient donc être comparées, par leurs effets et leurs implications, au cas classique où il existe une asymétrie décisive entre l'État qui sanctionne et l'État sanctionné, ce qu'une étude de la politique de sanctions de la Chine doit prendre en compte.

Les sanctions dans la relation sino-américaine : un rôle structurant

Le rôle des sanctions dans la relation sino-américaine a nettement évolué au fil du temps, permettant de tracer, depuis 1949, le tableau de trois périodes distinctes.

Une première phase a été marquée par la mise en place de sanctions américaines contre la Chine à la suite de l'arrivée au pouvoir en Chine continentale de la République populaire de Chine (RPC). Cette transition politique a donné lieu à la mise en place d'un premier embargo américain contre Pékin durant plus de vingt ans, de 1949 à 1972. Pendant cette période, le régime de sanctions mis en place par Washington contre la RPC avait pour caractéristique d'être total et non gradué. En effet, l'embargo économique instauré était le reflet d'un désaccord fondamental entre Washington et Pékin quant à la nature même du système politique alors au pouvoir en Chine continentale. Ce désaccord n'a fait que se renforcer à mesure que le théâtre asiatique de la guerre froide devenait jalonné de conflits chauds, illustrés par les guerres de Corée (1950-1953) et du Vietnam (1955-1975).

Cette période, marquée par une approche « totalisante » des sanctions économiques, incarnée par l'embargo, a pris fin à partir de l'année 1972 ⁽⁴⁾. Cette année marque le début d'une deuxième phase, ouverte par la visite de Nixon en Chine et l'amorce d'une détente sino-américaine dont Henry Kissinger, alors conseiller à la sécurité nationale des États-Unis, a été l'artisan. Au cours de cette période, les sanctions américaines mises en place contre la Chine ont déçu et leur retour n'a été qu'épisodique.

⁽³⁾ NEPHEW Richard, *The Art of Sanctions*, Columbia University Press, 2017. Par ailleurs, on peut relever que le rapport le plus compréhensif sur la politique de sanctions de la Chine a été rédigé par le même auteur, dans un texte de référence intitulé « China and Economic Sanctions : Where Does Washington Have Leverage ? », *Brookings*, 2019 (https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP_20190930_china_economic_sanctions_nephew.pdf).

⁽⁴⁾ Voir l'annonce officielle de la fin à venir de l'embargo, effectuée le 10 juin 1971, l'Administration Nixon présentant cette mesure comme un prélude à une normalisation des relations sino-américaines. NIXON Richard, « White House Announces End to U.S.-China Trade Embargo », 10 juin 1971, *Richard Nixon Foundation* (www.nixonfoundation.org/).

Les sanctions adoptées par les États-Unis sont alors réactives, ciblées et rattachées à des faits précisément identifiables. Ainsi, alors que la Chine emprunte, à partir de 1979, la voie d'une modernisation économique avec les réformes de Deng Xiaoping, qui ouvrent la voie à une hausse notable du commerce sino-américain, Washington adopte une série de sanctions contre Pékin en 1989 à la suite des manifestations place Tiananmen ⁽⁵⁾. Ces sanctions visaient des secteurs précisément définis comme la vente d'armes, les échanges militaires et la capacité de la Chine à bénéficier de mécanismes financiers internationaux tels que le *Overseas Private Investment Corporation* ⁽⁶⁾. Elles n'ont toutefois pas constitué un frein durable au commerce bilatéral.

Une troisième phase s'est ouverte à partir du milieu des années 2010, alors que le statut de deuxième économie mondiale de la Chine lui donnait un poids économique sans précédent. L'année 2018, marquant le début de la guerre commerciale sino-américaine, représente un tournant symbolique : les sanctions mises en place de part et d'autre se multiplient, alors que la relation entre Pékin et Washington se place sous le sceau d'une compétition stratégique.

Dans cette période, au cœur de laquelle nous nous trouvons toujours aujourd'hui, le recours aux sanctions revêt plusieurs particularités. D'abord, les sanctions adoptées par les États-Unis et la Chine l'une contre l'autre s'inscrivent dans le cadre de ce que l'on peut nommer une « symétrie imparfaite ». Ce terme renvoie au fait que les sanctions américaines touchant la Chine, particulièrement élaborées, font l'objet de contremesures chinoises, souvent dotées d'une moindre efficacité, mais qui n'en infligent pas moins à Washington un dommage réel. Cela contribue à établir un équilibre – mais non une parité – entre les forces économiques en jeu.

Ensuite, un autre aspect essentiel de cette nouvelle phase est que la politique de sanctions des deux pays est marquée par une forte prégnance sectorielle. Les sanctions touchent, de part et d'autre, les secteurs technologique et de la défense, qui sont étroitement liés. Enfin, une dernière caractéristique est que le recours par la Chine aux sanctions se généralise sur la période. Alors que dans le contexte de la rivalité sino-américaine, la politique de sanctions de la Chine apparaît surtout comme défensive, Pékin développe de façon croissante, dans ses relations avec d'autres États, une conception offensive des sanctions, ce qui dénote un changement de paradigme.

L'adoption par la Chine d'une politique propre en matière de sanctions : une rhétorique promouvant la défense d'intérêts dits « de souveraineté »

Tout d'abord, une analyse de la politique de sanctions de la Chine montre l'existence d'un processus graduel depuis les années 1990, où la Chine a eu recours de façon croissante à des sanctions, tant multilatérales qu'unilatérales.

⁽⁵⁾ Ce point de bascule et les conséquences qui ont suivi sont mis en exergue dans un rapport du Congrès américain préparé par le *Congressional Research Service (CRS)*, intitulé *China: U.S. Economic Sanctions*, publié le 1^{er} octobre 1997 (https://www.everycrsreport.com/files/19971001_96-272_f3b51f9f7428f4d9c3024100b02ffef52aabdf6d.pdf).

⁽⁶⁾ Ces points sont notamment abordés en détails dans le rapport du *CRS* précité.

S'agissant en premier lieu des sanctions multilatérales, la Chine s'est montrée dans l'ensemble coopérative au sortir de la guerre froide, en permettant, faute d'exercice de son droit de véto, l'imposition de sanctions au Conseil de sécurité des Nations unies contre un nombre important d'États, comme la Libye, l'Irak, l'Afghanistan ou le Rwanda.

Concernant les sanctions multilatérales, la stratégie mise en place de la Chine dans le cadre du dossier du nucléaire iranien représente un cas particulièrement instructif. Initialement opposée à l'adoption de telles sanctions, l'abstention de la Chine lors du vote des résolutions 1696 (2006), 1737 (2006) et 1747 (2007) imposant des sanctions multilatérales contre l'Iran est le résultat d'une séquence de diplomatie bilatérale au plus haut niveau entre Pékin et Washington, impliquant la discussion de questions relatives à Taïwan ⁽⁷⁾. Cet exemple montre que la Chine peut se servir de la possibilité d'une coopération sur des sanctions multilatérales pour obtenir des concessions sur un dossier bilatéral qui présente pour elle un intérêt qu'elle juge fondamental.

En deuxième lieu, sur le terrain des sanctions unilatérales, la politique mise en œuvre par la Chine a considérablement évolué au cours des dernières décennies, faisant de ce type de sanctions un véritable levier de sa politique extérieure à partir de 1990.

Un cas topique est l'exemple du gel d'importations françaises mis en place par la Chine en 1994, du fait d'une accentuation de la coopération militaire entre la France et Taïwan, qui prévoyait des contrats incluant la vente par Paris de soixante avions de chasse *Mirage* à Taïpei ⁽⁸⁾. Cette restriction mise en place contre les importations françaises n'a pris fin, selon Richard Nephew ⁽⁹⁾, qu'une fois que la France se fut engagée à ne pas procéder à la vente, illustrant la possibilité pour Pékin d'employer les sanctions pour obtenir une concession diplomatique.

Ensuite, un autre cas paradigmatique concerne les sanctions adoptées par la Chine pour dissuader des pays d'interférer dans ce que Pékin décrit comme relevant de ses « affaires intérieures ». C'est pourquoi, la visite du Dalaï-Lama en Mongolie en 2016 a ainsi conduit Pékin à adopter des mesures tarifaires touchant le secteur minier de ce pays. Dans un contexte différent, des sanctions ont également pu être adoptées face à des cas de tensions ayant une forte portée symbolique. C'est ainsi qu'à la suite d'une collision en mer ayant conduit à la détention d'un capitaine du navire chinois par les autorités japonaises, la Chine a introduit des sanctions contre le Japon traduisant un effort de ciblage inédit, visant des matériaux nécessaires à la construction de véhicules hybrides, de turbines et missiles ⁽¹⁰⁾.

Au total, l'imposition de sanctions dans ces cas isolés a été jugée payante par Pékin, ce qui explique un recours croissant à celles-ci. Comme le relève le *Center for a New American Security* (CNAS), le nombre de sanctions adoptées par la Chine

⁽⁷⁾ Ces rencontres sont le fruit de négociations bilatérales portées entre autres par la Chine et les États-Unis au niveau ministériel. Voir SCITA Jacopo, « China-Iran Relations Through the Prism of Sanctions », *Asian Affairs*, vol. 53 n° 1, 2022, p. 87-105 (DOI: 10.1080/03068374.2022.2029060).

⁽⁸⁾ COHEN Roger, « France Bars Taiwan Sales, Warming China Ties », *New York Times*, 13 janvier 1994.

⁽⁹⁾ NEPHEW Richard, « China and Economic Sanctions : Where Does Washington Have Leverage ? », *op. cit.*, p 3.

⁽¹⁰⁾ BRADSHER Keith, « Amid Tension, China Blocks Vital Exports to Japan », *The New York Times*, 22 septembre 2010.

entre 2010 et 2018 était ainsi trois fois plus important que celles adoptées lors de la décennie précédente ⁽¹¹⁾, au terme d'un mouvement qui a vocation à s'intensifier à mesure que le contexte stratégique international se durcit.

La réforme du cadre institutionnel chinois et la transition vers une arsenalisation des sanctions

Face au durcissement des relations sino-américaines après le début de la guerre commerciale de 2018, la Chine a adopté une politique de sanctions plus élaborée en modifiant son droit interne. Toutefois, il apparaît que le recours croissant à ces sanctions peut avoir pour effet de faire naître des tensions dans les relations entre la Chine et d'autres États, y compris partenaires. Ceci est porteur, comme on le verra, de conséquences stratégiques, notamment s'agissant de la relation entre la Chine et l'Union européenne (UE).

D'abord, l'accélération des sanctions imposées contre la Chine par les États-Unis à partir de 2018 est notable et couvre un large éventail. Cette même année, l'Administration Trump a adopté, dans le domaine technologique, des sanctions compréhensives contre l'entreprise Huawei ⁽¹²⁾. Des mesures ont plus généralement été prises afin d'empêcher la *Federal Communications Commission (FCC)* d'accréditer des entreprises de télécommunications chinoises, au motif que ces autorisations risqueraient d'augmenter les risques à la sécurité nationale en facilitant les pratiques d'espionnage.

Dans une perspective semblable, en matière de droits de l'homme, des dispositifs législatifs inédits ont été adoptés en parallèle par le Congrès américain, avec un soutien bipartisan. Le Congrès a adopté trois textes distincts dans ce domaine, le *Hong Kong Human Rights and Democracy Act* de 2019, le *Uyghur Human Rights Policy Act* de 2020 et le *Uyghur Forced Labor Prevention Act* de 2021. Enfin, des sanctions ont été adoptées dans le domaine de la défense, dans le but de protéger les secrets industriels américains, avec l'adoption par l'Administration Trump, le 12 novembre 2020, d'une ordonnance (*executive order*) n° 13959 ⁽¹³⁾ interdisant aux investisseurs américains d'acheter ou d'investir dans des entreprises de défense qui seraient susceptibles d'être liées à la Chine.

La politique de sanctions déployée par les États-Unis s'inscrit dans une continuité établie par-delà les changements de présidents. L'Administration Biden a inscrit son action dans le prolongement de cette approche, adoptant des sanctions ciblées visant le secteur des semi-conducteurs. Ce secteur occupe un rôle central dans la stratégie industrielle chinoise. Il est au cœur de la stratégie « China 2025 », qui a pour but

⁽¹¹⁾ HARRELL Peter, ROSENBERG Elizabeth et SARAVALLE Edoardo, « China's Use of Coercive Economic Measures », *Center for a New American Security*, juin 2018.

⁽¹²⁾ L'entreprise a ainsi été placée en 2019 par l'administration américaine sur une liste noire (*blacklist*) l'empêchant de bénéficier de composants issus de fournisseurs américains à moins de disposer de licences explicites. Voir : REUTERS, « U.S. stops granting export licenses for China's Huawei, sources say », *CNBC*, 30 janvier 2023 (www.cnbc.com/).

⁽¹³⁾ WHITE HOUSE, « Executive Order on Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Certain Companies of the People's Republic of China », 3 juin 2021 (www.whitehouse.gov/).

de permettre de doter Pékin d'une autosuffisance dans le secteur des technologies critiques. De surcroît, les sanctions dans le domaine technologique semblent indirectement relever de ce que le conseiller à la sécurité nationale américain Jake Sullivan a qualifié, dans un discours du 16 septembre 2022 ⁽¹⁴⁾, de « troisième pilier » de la stratégie industrielle américaine, visant à « protéger les avantages technologiques » des États-Unis dans un monde en recomposition.

Face aux mesures américaines, la politique mise en œuvre par la Chine a été avant tout réactive. Elle est notamment passée par la transformation de son cadre juridique et institutionnel, et l'adoption de contremesures sur le terrain commercial. La pierre angulaire de cette nouvelle configuration des sanctions dans le dispositif national a été l'instauration d'une « liste des entités non-fiables » (*Unreliable Entity List*) sur laquelle pouvait être placée l'entreprise sanctionnée. Peuvent être inscrites sur cette liste les entreprises qui porteraient, selon l'appréciation des autorités chinoises, dommage « à la souveraineté de la Chine, à sa sécurité, à son développement », ou qui auraient agi en violation des « normes économiques et commerciales internationales ». Cette démarche est semblable aux listes de sanctions régulièrement publiées par l'*Office of Foreign Assets Control (OFAC)* aux États-Unis et par les institutions de l'UE. Elles sont fondées, en droit interne chinois, sur la loi sur la sécurité nationale de 2015 et la loi sur le commerce extérieur de 2016.

Ces changements législatifs et réglementaires ont permis à la Chine d'adopter des sanctions contre des acteurs privés, institutionnels et des parlementaires américains. La Chine a ainsi adopté, en août 2020, des sanctions contre une dizaine de personnes, dont les sénateurs Marco Rubio et Ted Cruz ⁽¹⁵⁾, deux membres du parti républicain bénéficiant d'un important suivi médiatique. Pékin s'est également doté en 2021 d'une loi « contre les sanctions étrangères » (*Anti-Foreign Sanctions Law*). L'article 11 de la loi en question précise que les organisations ou individus présents sur le territoire chinois doivent mettre en œuvre, le cas échéant, les contremesures décidées en application de la loi chinoise.

Toutefois, ce dispositif est encore naissant et son efficacité doit être nuancée. Certaines mesures prises par Pékin ne le sont pas nécessairement dans le cadre formel des sanctions : ainsi, si la presse internationale a fait état de consignes demandant aux fonctionnaires de ne pas utiliser les portables *iPhone* de la marque américaine Apple, la porte-parole du ministère des Affaires étrangères chinois a affirmé qu'aucune mesure législative n'avait été prise à cet effet ⁽¹⁶⁾, la mesure pouvant être le résultat d'une politique informelle.

De même, si les sanctions mises en place par la Chine sont davantage centralisées et lisibles du fait de ces réformes législatives, c'est avant tout sur le terrain

⁽¹⁴⁾ SULLIVAN Jake, « La guerre technologique entre Washington et Pékin », traduction de l'anglais par Louis de Catheu, *Le Grand continent*, novembre 2022 (<https://legrandcontinent.eu/>).

⁽¹⁵⁾ KUO Lily, « China places sanctions on 11 US citizens including Marco Rubio and Ted Cruz », *The Guardian*, 10 août 2020 (www.theguardian.com/).

⁽¹⁶⁾ MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES CHINOIS, « Foreign Ministry Spokesperson Mao Ning's Regular Press Conference », 13 septembre 2023 (http://az.china-embassy.gov.cn/eng/fyrth/202309/t20230913_11142374.htm).

La politique de sanctions de la Chine et ses conséquences

commercial, par la mise en place de tarifs et de quotas, que les contremesures les plus efficaces ont été prises. Elles ont été conçues de façon à viser des biens produits – notamment dans le domaine agroalimentaire – dans des États où se trouvaient un nombre important d'électeurs du parti républicain, traduisant une volonté de renforcer l'effet dissuasif de ces mesures.

Toutefois, et il s'agit là d'un aspect essentiel, à mesure que la Chine a recours aux sanctions pour défendre ce qu'elle affirme être des intérêts de souveraineté, le risque de hausse des tensions avec d'autres acteurs, dont des potentiels partenaires commerciaux, augmente. Le cas des divergences de vues entre la Chine et l'Union européenne sur la question des sanctions et leur impact sur l'adoption éventuelle de l'accord d'investissement UE-Chine est emblématique.

En effet, à la suite de l'adoption par le Parlement européen de sanctions contre quatre membres de l'administration chinoise du fait de violations potentielles des droits de l'homme dans le Xinjiang, Pékin a riposté en adoptant des sanctions contre des membres du Parlement européen. Cela a conduit le Parlement européen à suspendre, en mai 2021, les discussions au sujet d'une potentielle ratification de l'accord commercial. Cela illustre comment, à mesure que le dispositif de sanctions chinois devient plus élaboré, son usage peut contribuer à un durcissement des relations de la Chine avec ses partenaires commerciaux, agissant comme un frein à sa stratégie économique. La politique de sanctions de la Chine est ainsi un élément, à terme, qui aura un impact profond sur la relation sino-européenne.

*

**

La Chine s'est progressivement dotée d'une politique propre en matière de sanctions, qui est une conséquence de sa montée en puissance économique et d'un durcissement des relations sino-américaines, illustré par la guerre commerciale ayant opposé Washington et Pékin. Cette nouvelle approche a requis une refonte du dispositif juridique et institutionnel chinois afin de donner aux autorités une plus grande flexibilité dans le maniement des sanctions. Toujours est-il que ces sanctions participent d'une philosophie particulière, qui ressort lorsque l'on prend en compte les fondements sur lesquels la Chine impose ses sanctions, soit une rhétorique axée sur la défense de la souveraineté et de questions que Pékin juge comme relevant de ses affaires intérieures. Si la politique de sanctions de la Chine a longtemps été défensive, elle peut devenir offensive, *a fortiori* face à des différends qui ont une dimension symbolique importante. ♦

