

SWIFT : de la neutralité à l'arme géopolitique ?

Alexis Collomb

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2022/3 Automne**, PAGES 39 À 49
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037304803

DOI 10.3917/pe.223.0039

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2022-3-page-39?lang=fr>



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



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

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

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

SWIFT : de la neutralité à l'arme géopolitique ?

Par **Alexis Collomb**

Alexis Collomb est titulaire de la chaire Finance de marché au Conservatoire national des arts et métiers.

Après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, les pays occidentaux ont adopté plusieurs paquets de sanctions contre Moscou. Parmi ces mesures, la déconnexion du système SWIFT – qui facilite les échanges interbancaires – a été décrite comme une « arme nucléaire financière ». Il est encore difficile de mesurer l'impact précis de ces sanctions, mais on s'achemine vraisemblablement vers la mise en place progressive d'un « rideau de fer financier » entre la Russie et l'Occident.

politique étrangère

L'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 a provoqué un ensemble de sanctions économiques et financières d'une portée et d'une envergure probablement inédites dans l'histoire de l'Union européenne (UE). Pour la troisième fois en une décennie, le réseau SWIFT – qualifié d'« arme nucléaire financière » par le ministre français de l'Économie et des Finances – a été utilisé¹. En pratique, dans le cadre des sanctions édictées par les Européens, les Américains et leurs alliés, des banques russes ont perdu l'accès à la plateforme de messagerie financière. Il est désormais interdit pour leurs homologues occidentales d'échanger et d'effectuer des transactions avec elles *via* ce service. Si l'intention première de ces sanctions semble sans ambiguïté – augmenter le coût de la guerre pour le pouvoir russe et l'amener à la table des négociations –, on peut bien sûr s'interroger sur leur efficacité et leurs conséquences.

Qu'est-ce que SWIFT ?

La Société pour les télécommunications financières interbancaires mondiales (ou *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* –

1. Discours de Bruno Le Maire, le 25 février 2022 : « Quand on a une arme financière nucléaire entre les mains, on réfléchit avant de l'utiliser... ».

SWIFT²⁾ est une société coopérative de droit belge fondée le 3 mai 1973, dont le siège social se situe aujourd'hui à La Hulpe, près de Bruxelles. À l'époque de sa fondation, SWIFT comprenait 239 banques membres issues de 15 pays. La motivation ayant présidé à la création de cette plateforme de communications interbancaires était de remédier aux inefficiences des systèmes de télégramme et de télex encore couramment utilisés à l'époque pour réaliser des paiements internationaux. L'objectif était donc de doter les banques d'une plateforme propriétaire sécurisée d'échange de messages destinée à les remplacer. Le développement de SWIFT finit par être un énorme succès, et la plateforme est devenue une pierre angulaire du système de paiement international.

Ainsi SWIFT connecte-elle plus de « 11 000 organisations bancaires et de titres, infrastructures de marché et entreprises clientes dans plus de 200 pays et territoires, leur permettant de communiquer en toute sécurité et d'échanger des messages financiers d'une manière fiable³ ». En 2021, la plateforme a permis l'acheminement de plus de 10,5 milliards de messages⁴, soit une moyenne journalière d'environ 42 millions de messages pour 4 milliards de comptes bancaires répertoriés et 40 000 routes actives entre membres du réseau. Par ailleurs, la qualité de service et la résilience du réseau sont très élevées, avec une fiabilité affichée de 99,999 % (la « culture des cinq neuf »)⁵.

Histoire de SWIFT

L'émergence de SWIFT ne fut pas un long fleuve tranquille et constitue un cas intéressant de « coopération industrielle » à grande échelle. Ce terme de coopération, contraction de coopération et compétition, désigne une situation où des entreprises traditionnellement concurrentes décident de coopérer⁶. Initialement, les premiers échanges textuels automatisés remontent au système Télex (de la contraction des termes anglais *telegraph exchange*), avec un premier grand réseau de téléscripteurs mis en place en Allemagne en 1934. Ce réseau fut finalement déployé en France en juin 1946, environ deux ans après les instructions initiales données par le

2. L'acronyme joue sur le terme anglais *swift* qui veut dire rapide.

3. Page de présentation française de SWIFT, disponible sur : www.swift.com.

4. Pour donner un ordre de grandeur, le réseau Visa a traité environ 165 milliards de transactions en 2021. « Year-end Financial Highlights », Visa, 2021, disponible sur : <https://annualreport.visa.com>.

5. Cela n'aura pas empêché quelques fraudes importantes comme une intrusion sur le réseau *via* un *hacking* de la banque centrale du Bangladesh en février 2016, qui aura coûté à cette dernière 81 millions de dollars.

6. L'ouvrage de stratégie d'entreprise *Co-opetition: A Revolution Mindset that Combines Competition and Cooperation* (New York, Crown Publishing Group), écrit par Adam M. Brandenburger et Barry J. Nalebuff en 1996, s'appuie notamment sur différentes considérations de théorie des jeux.

général de Gaulle, qui avait pris pleinement conscience des retards français en matière de télécommunications. Initialement, le réseau télex utilisait des lignes téléphoniques ou télégraphiques lui permettant de partager des signaux vocaux ou de télécriteurs sur la même connexion. Il ne fallut pas beaucoup de temps pour que le télex supplante le télégramme pour tous les utilisateurs d'affaires, et au début des années 1970 il y avait environ 1 million d'utilisateurs du réseau télex à travers le monde. Deux industries en étaient particulièrement consommatrices : la finance et le transport aérien, cette dernière ayant besoin de communiquer de nombreuses informations sur ses passagers et leurs vols⁷.

Toutefois, il commençait à devenir évident que le télex était limité par une bande passante trop réduite, alors que les paiements interbancaires internationaux étaient en pleine croissance⁸. Aussi, un consortium regroupant 68 banques américaines et 10 banques européennes finit par émerger autour d'un projet de messagerie internationale par commutation. La société coopérative de droit belge SWIFT fut créée en 1973 avec un siège social près de Bruxelles, ce qui permettait d'éviter des frictions inutiles entre partisans de New York ou Londres – les deux poumons financiers dominants – tout en bénéficiant d'un environnement de travail international. En plus d'être devenue la plateforme de messagerie financière de référence pour tous les paiements internationaux, SWIFT est aujourd'hui un acteur incontournable dans la mise au point des normes et standards de messagerie financière, dans la normalisation du domaine bancaire ou dans l'organisation de la conférence internationale sur les services bancaires et financiers, Sibos.

La gouvernance et la supervision de SWIFT

SWIFT, société coopérative, est détenue et contrôlée par ses adhérents qui élisent un conseil d'administration composé de vingt-cinq directeurs indépendants⁹. La gestion des opérations est assurée par un directeur général et une équipe exécutive constituée par des employés à temps plein. Comme de nombreux systèmes de paiement systématiquement importants (les *Systematically Important Payment Systems* – SIPS) s'appuient sur SWIFT, la plateforme de messagerie est considérée comme

7. Des parallèles peuvent être faits entre le développement de SWIFT et celui de la Société internationale de télécommunication aéronautique. Cette dernière, qui avait également été créée sous forme de coopérative en 1949 par onze compagnies aériennes, fut la première société à mettre en place en 1969 un réseau mondial de télécommunication dédié au secteur professionnel, permettant la gestion du trafic de données en temps réel via un réseau à commutation de paquets construit à base de lignes louées.

8. Le débit était alors de 8 octets par seconde, ce qui est une bande passante ridicule par rapport aux réseaux modernes.

9. « Organisation & Governance », SWIFT, 2022, disponible sur : <https://www.swift.com>.

une infrastructure critique. Depuis 1998, les banques centrales du G10¹⁰ se sont donc accordées pour exercer sur SWIFT une supervision jointe, en accord avec la Banque nationale de Belgique qui a un rôle naturel de *lead supervisor* sur cette société coopérative de droit belge. Par la suite, en 2012, ce cadre de supervision a été revu et élargi à un plus grand nombre de banques centrales¹¹ *via* la mise en place d'un forum de supervision, le SWIFT Oversight Forum.

SWIFT en Russie

L'implantation de SWIFT en Russie était forte jusqu'en 2022

L'implantation de SWIFT en Russie était forte jusqu'en 2022. Elle a commencé en décembre 1989 avec Vnesheconombank, première banque russe à rejoindre la coopérative. Les utilisateurs russes augmentent fortement en 1992 après la chute de l'Union soviétique, pour dépasser 200 membres en 1998, et ils continuent à augmenter jusqu'à ce que le chapitre russe représente le deuxième pays, après les États-Unis, en nombre d'utilisateurs. Quelque 300 institutions russes sont membres du système¹², réunies au sein d'un groupe national d'utilisateurs, la Russian National SWIFT Association, et implantées dans 68 villes importantes.

Le débranchement de SWIFT : deux précédents historiques

Au cours de son histoire, SWIFT a essayé de préserver un statut d'infrastructure neutre en se présentant comme un simple vecteur de transport d'information financière. Cependant, avant le déclenchement de la guerre en Ukraine, il y avait déjà eu deux précédents de sanctions financières utilisant SWIFT, d'abord pour l'Iran en 2012, puis en 2017 pour la Corée du Nord.

Le cas de l'Iran

Il y a une décennie, SWIFT dut appliquer les sanctions décrétées contre des entités iraniennes. Le système n'était pas explicitement mentionné,

10. Les banques centrales du G10 sont celles d'Allemagne, Belgique, Canada, États-Unis (représentée par la Fed de New York), France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse. De plus, la Banque centrale européenne est maintenant associée à ce forum de supervision.

11. En plus de celles précitées, les autres banques centrales impliquées dans le SWIFT Oversight Forum sont celles d'Afrique du Sud, d'Arabie Saoudite, d'Argentine, d'Australie, du Brésil, de Chine, de Corée du Sud, d'Espagne, de Hong Kong, d'Inde, d'Indonésie, du Mexique, de Russie, de Singapour et de Turquie. « SWIFT Revue Annuelle 2021 », SWIFT, 2021, disponible sur : www.swift.com.

12. Ce chapitre national est régi par un comité de direction composé des banques suivantes : Bank of Russia, Alfa-Bank, Credit Bank of Moscow, BFK, Expobank, Gazprombank, VTB, Bank OTKRITIE Financial Corporation, Russian Agricultural Bank, Sberbank, Bank Sankt-Petersburg, National Settlement Depository, Citibank, UniCredit Bank. Présentation de la Russian National SWIFT Association disponible sur : www.rosswift.ru.

mais les mesures européennes interdisaient la fourniture des « services spécialisés de messagerie financière utilisés pour échanger des données financières » à un ensemble de personnes physiques ou morales, dont les banques et certaines entreprises impliquées dans le développement du programme nucléaire iranien¹³.

L'évolution de la situation iranienne est également intéressante par ce qu'elle nous apprend sur la difficulté de SWIFT à préserver sa neutralité, dans ce cas à cause de tensions entre Américains et Européens. En effet, alors que SWIFT avait levé l'interdiction prononcée à l'encontre des banques iraniennes dans le sillage de la signature du Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), le retrait des États-Unis de ce même accord en mai 2018 mit de nouveau la pression sur le système de messagerie financière. En novembre 2018, SWIFT dut rétablir les sanctions contre certaines banques iraniennes, alors même que la société risquait de s'exposer à des pénalités de l'UE, restée partie prenante au JCPOA. SWIFT se retrouvait pris en étau entre une double injonction : d'un côté, la menace que les Américains faisaient peser sur le réseau et ses membres qui ne respecteraient pas le rétablissement des sanctions ; de l'autre, le risque pour les entreprises européennes se soumettant aux sanctions américaines d'être punies par l'UE. De ce bras de fer, les Américains sortirent gagnants face à une UE hésitant à pénaliser ses propres entreprises, alors que ces dernières ne voulaient pas se couper des marchés américains.

La menace de sanctions suite à l'annexion de la Crimée

Après l'annexion de la Crimée par Moscou en 2014, SWIFT subit de nouveau des pressions américaines et européennes pour déconnecter certaines banques russes opérant dans la région. Mais la société ne se laissa pas faire, et rappela en octobre 2014 que si ses services étaient là pour « faciliter la conformité de ses clients avec les sanctions et autres réglementations, [elle] ne [prendrait] pas unilatéralement de décisions pour déconnecter des institutions de son réseau en réaction à une pression politique et [regrettait] également la pression, ainsi que la spéculation médiatique, qui [risquaient] toutes deux de saper le caractère systémique des services fournis à ses clients autour du monde ». Le message final était très clair : SWIFT « ne répondrait pas aux appels individuels et autres pressions pour déconnecter des institutions financières de son réseau »¹⁴. L'UE, qui avait envisagé l'exclusion de la Russie de SWIFT, en resta là et permit à SWIFT de maintenir sa position de neutralité. Cette

13. Règlement 267/2012 du Conseil européen.

14. « SWIFT Sanctions Statement », SWIFT, 6 octobre 2014, disponible sur : www.swift.com.

menace suffit cependant à décourager certaines sociétés européennes de travailler en Crimée¹⁵.

Le cas de la Corée du Nord

En mars 2017, trois banques de Corée du Nord qui avaient déjà été placées sur la liste noire par les Nations unies furent coupées de SWIFT après la publication d'un rapport d'experts¹⁶. Alors que la coopérative avait pu bénéficier jusqu'alors d'une exemption du gouvernement belge pour continuer à traiter avec ces banques, le rapport des Nations unies rappelait que toute entreprise ayant des échanges commerciaux avec une banque nord-coréenne désignée se retrouverait en violation des sanctions onusiennes, et ce même si une autorisation d'un gouvernement européen avait été accordée. Ce rapport soulignait également que si les sanctions financières contre Pyongyang avaient été renforcées en 2016, les réseaux nord-coréens s'adaptaient en faisant preuve d'une « ingéniosité grandissante » pour accéder aux circuits bancaires formels. Quelques jours plus tard, suite à une intensification des essais de tirs de missiles, quatre autres banques nord-coréennes furent débranchées de SWIFT.

Les sanctions européennes contre la Russie

Après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'UE n'a pas tardé à réagir et à prendre un certain nombre de sanctions économiques et financières¹⁷. Les premières sanctions furent décidées le 23 février 2022 en représailles à la reconnaissance par la Russie des républiques populaires autoproclamées de Donetsk et de Lougansk dans le Donbass, et visaient à restreindre l'accès de la Russie aux marchés européens de capitaux. Deux jours plus tard, un deuxième ensemble de sanctions fut approuvé, qui ciblait 70 % du marché bancaire russe et des entreprises publiques majeures, notamment dans le domaine de la défense. Puis, le 28 février, c'est un troisième train de sanctions qui fut décidé, interdisant aux banques européennes toute transaction avec la Banque centrale de Russie. Par ailleurs, il fut prohibé, à partir du 12 mars, de « fournir des services spécialisés de messagerie financière, utilisés pour échanger des données financières » à sept banques russes¹⁸. De même, il devint interdit de « vendre, de fournir,

15. Ainsi la société de logiciels financiers Finastra, basée à Londres, décida de couper l'accès qu'elle fournissait à SWIFT à deux banques russes ayant des activités importantes en Crimée (la Banque commerciale nationale russe et Tempbank).

16. « Rapport final du Groupe d'experts en application de la résolution 2276 (2016) », Conseil de sécurité des Nations unies, 27 février 2017, disponible sur : www.un.org.

17. Un récapitulatif des sanctions prises par l'Union européenne peut être consulté sur : <https://ec.europa.eu>.

18. Les sept banques concernées sont Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank, Bank Rossiya, Sovcombank, Vnesheconombank et VTB Bank. Voir le *Journal officiel de l'Union européenne* du 2 mars 2022, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu>.

de transférer ou d'exporter des billets de banque libellés en euros à la Russie ou à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme en Russie ». Enfin, il devenait impossible d'investir dans des projets cofinancés par le Fonds d'investissement direct russe – le fonds souverain russe. Des mesures équivalentes furent prises à l'encontre de la Biélorussie : exclusion de trois banques biélorusses de SWIFT¹⁹, interdiction de toute transaction avec la Banque centrale de Biélorussie, interdiction de vendre tout titre financier en euros à des clients biélorusses, etc.

Le 15 mars, dans un quatrième lot de sanctions, les agences de notation européennes furent privées de fournir leurs services à des entreprises russes, l'intention étant qu'une entreprise qui ne peut plus être « notée » aurait forcément du mal à se financer. Puis le 8 avril, une cinquième série de sanctions « excluait de tout soutien financier les organismes publics russes, étendant l'interdiction d'effectuer des dépôts sur des portefeuilles de cryptoactifs et de vendre des billets de banque et des valeurs mobilières libellés dans la monnaie officielle de n'importe quel État membre de l'UE à la Russie et à la Biélorussie, ou à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme en Russie et en Biélorussie ». Début juin, dans le cadre d'un sixième paquet de sanctions, l'interdiction de fournir des services spécialisés de messagerie financière fut étendue à trois autres établissements de crédit russes : Sberbank – la plus grande banque commerciale russe, qui avait été épargnée jusque-là –, la Banque de crédit de Moscou et la Banque agricole russe, ainsi qu'à la Banque biélorusse pour le développement et la reconstruction.

Une banque russe essentielle demeure épargnée par ces sanctions

Mais à l'heure où ces lignes sont écrites, une banque russe essentielle demeure toujours épargnée par ces sanctions : Gazprombank. Et pour cause, c'est par elle que transite l'essentiel des paiements pour le gaz russe... Elle bénéficie même aujourd'hui d'une situation de monopole puisque, depuis la publication d'un décret présidentiel le 20 mai 2022, tous les acheteurs de gaz russe doivent effectuer leur règlement auprès de la filière bancaire de Gazprom concernée, qui se charge d'effectuer la conversion en roubles imposée par le Kremlin. Les achats gaziers de l'UE ont été considérables, les 27 États membres ayant réglé dans les premiers mois du conflit 480 millions de dollars par jour²⁰ pour leurs factures de

19. Les trois banques biélorusses sont Belagoprombank, Bank Dabrabyt et la Banque de développement de la république de Biélorussie. Voir le *Journal officiel de l'Union européenne* du 9 mars 2022, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu>.

20. A. Driff, « Gazprombank plus renforcée que jamais par le conflit en Ukraine », *Les Échos*, 7 avril 2022, disponible sur : www.lesechos.fr.

gaz. Cependant, on peut s'attendre à ce que l'approvisionnement en gaz russe des Européens soit complètement interrompu par Moscou. La Commission européenne met donc en œuvre un plan d'urgence dans l'hypothèse où l'on serait privé de ce gaz pendant l'hiver.

Le débranchement de la Russie de SWIFT est-il une sanction efficace ?

L'efficacité du débranchement de SWIFT ne peut s'évaluer séparément du reste des sanctions économiques et financières dont il n'est qu'une partie. Aujourd'hui, investir en Russie, ou rapatrier des dividendes, est devenu *a priori* impossible pour toute entreprise occidentale ou assimilée. Beaucoup sont parties du pays, en y perdant souvent tous leurs actifs, qu'il est facile au pouvoir russe de nationaliser. Les flux commerciaux entre l'Occident et la Russie sont pratiquement à l'arrêt, hormis pour certaines matières premières comme le gaz, dont l'Europe ne peut jusqu'à présent se passer et qui continue de fournir à la Russie des revenus importants. La situation reste cependant incertaine et pourrait évoluer rapidement dans un futur proche. Parmi la batterie de sanctions financières, si débrancher certaines grandes banques russes de SWIFT a créé une gêne de court terme indéniable, d'autres mesures ont eu un effet considérable – comme le gel d'environ 300 milliards de dollars des réserves de change de la Banque de Russie.

En termes de niveau de change, le rouble, après des difficultés initiales certaines, a réussi à se rétablir rapidement, et même à s'apprécier par rapport à son niveau antérieur au conflit. Cela n'a rien d'étonnant puisque les importations russes de l'Occident ont fortement chuté, alors que les exportations énergétiques ont été en partie préservées. De plus, les contre-mesures russes – imposer l'achat de gaz en roubles ou donner le monopole du change à Gazprombank – ont grandement aidé à soutenir le niveau de la monnaie nationale²¹.

Il est encore trop tôt pour dresser un bilan précis de l'efficacité des sanctions dans leur ensemble, et distinguer les effets de court terme – les gênes transitoires – de ceux de long terme – difficilement contournables pour la Russie. Dans le sillage des menaces de 2014 après l'invasion de la Crimée, Moscou avait lancé un système de transfert de messages financiers (SPFS) et pris des dispositions pour affirmer davantage son

21. Si 1 dollar valait entre 70 et 75 roubles dans les mois qui ont précédé le conflit, le rouble s'est ensuite apprécié face au dollar (1 dollar contre 55 roubles à la mi-juillet 2022) après une forte dépréciation initiale début mars (le cours du rouble était alors tombé à 1 dollar pour 114 roubles).

autonomie financière. Ainsi, dans le domaine des cartes de paiement, à la suite du gel de l'utilisation des réseaux Visa et Mastercard sur le sol russe, la carte de crédit Mir avait-elle été créée²². De même, la Russie avait lancé en 2015 l'agence de notation Acra²³, afin de contrer l'influence des agences de notation occidentales. Sans aller jusqu'à dire que ces différentes mesures étaient annonciatrices de l'invasion de l'Ukraine, il est clair qu'elles procédaient toutes de la même préoccupation du pouvoir russe : réagir aux sanctions occidentales mises en place après l'annexion de la Crimée, et préparer l'avenir.

Moscou avait pris des dispositions pour affirmer son autonomie financière

Les sanctions visant à exclure la plupart des grandes banques russes internationales de SWIFT s'inscrivent dans une stratégie d'isolement économique, financier et technologique de la Russie du monde occidental. Elles devraient contribuer à mettre en place un « rideau de fer financier », non pas entre la Russie et le reste du monde, mais entre la Russie et l'Occident.

Quelles conséquences pour l'avenir ?

À terme, les sanctions SWIFT pourraient avoir plusieurs conséquences. D'abord, la société coopérative risque de faire évoluer ses standards afin de se préparer au mieux à de futures ingérences de la géopolitique dans son fonctionnement. Comme le montre l'exemple de Gazprombank, certains décideurs auraient aimé pouvoir sanctionner des types de transaction sans en pénaliser d'autres, en l'occurrence les factures de gaz que l'Europe continue à payer à la Russie pour assurer son approvisionnement énergétique. Mais sanctionner un établissement de manière ciblée selon le type de transaction est difficile à mettre en place et, à l'heure où ces lignes sont écrites, Gazprombank se retrouve dans une position encore plus dominante sur le marché bancaire russe.

Ensuite, un risque pour SWIFT est de voir la position de neutralité technologique qu'il a cherché à affirmer depuis sa création sensiblement effritée. Le réseau pourrait être catégorisé par certains comme une coopérative « à la botte de l'Occident ». Ce qui s'est passé depuis le lancement

22. À la suite de la décision de Visa et de Mastercard de suspendre leurs opérations en Russie, le 6 mars 2022, les banques russes Sberbank, Alfa Bank et Tinkoff ont annoncé qu'elles allaient commencer à émettre des cartes de paiement utilisant le système chinois de cartes UnionPay couplé au réseau russe Mir.

23. On pourra consulter à ce sujet le site de l'agence de notation Acra, disponible sur : <https://acra-ratings.ru>.

de l'invasion russe devrait laisser des traces durables et favoriser le développement d'autres réseaux financiers (tels que SPFS pour la Fédération de Russie ou le China International Payments System pour la Chine). En effet, la domination du dollar dans les échanges internationaux, qui s'appuie sur la puissance économique et militaire américaine, semble déranger de plus en plus, non seulement les grands rivaux chinois ou russe, mais également en Europe où l'utilisation du billet vert à des fins politiques et l'extraterritorialité des sanctions américaines sont de plus en plus contestées. Si le différend entre Européens et Américains observé lors de la remise en cause de l'accord sur le nucléaire iranien par le président Trump en 2018 est un exemple récent de divergence transatlantique, on peut aussi s'attendre à ce que le contexte actuel de repolarisation Est-Ouest – aux effluves de guerre froide – renforce les liens financiers entre Occidentaux. Il est donc difficile d'imaginer que SWIFT perde, à court terme, sa place de plateforme de messagerie financière dominante dans le monde occidental.

Un autre enseignement à tirer des derniers mois est le rappel de l'importance de la souveraineté des systèmes de paiement. On savait depuis longtemps que la monnaie constitue un enjeu considérable de pouvoir et de souveraineté, et il en est bien sûr de même pour les infrastructures de paiement. Il n'est que de regarder les inquiétudes, ces dernières années, de nombre d'États face au développement des actifs numériques, ou les crispations suscitées par le projet de « monnaie virtuelle²⁴ » de Facebook (devenu Meta), le Libra (devenu Diem)²⁵. Que ces « monnaies numériques », tels le bitcoin ou l'ethereum, qui ne sont pas contrôlées par des tiers de confiance institutionnels ou souverains, puissent être utilisées afin de contourner²⁶ les sanctions a d'ailleurs été un sujet d'inquiétude au début de la guerre en Ukraine²⁷. Cependant, même si la position du pouvoir russe semble avoir fluctué entre interdiction et acceptation avant et après le début de la guerre en Ukraine²⁸, Vladimir Poutine a signé le 14 juillet 2022 une loi interdisant l'usage des cryptomonnaies comme mode de paiement, mais pas nécessairement

24. On utilise ici par simplicité ce terme de « monnaie », même si les fonctions traditionnelles de la monnaie ne sont que très partiellement assurées par ces jetons d'échange.

25. Le projet Diem a été définitivement abandonné par Meta en février 2022.

26. « Christine Lagarde juge les cryptomonnaies comme une "menace" dans le contexte russe », *La Tribune*, 23 mars 2022, disponible sur : www.latribune.fr.

27. Le 22 mars 2022, Christine Lagarde, présidente de la Banque centrale européenne, a demandé aux entreprises du secteur des actifs numériques de ne pas devenir « complices » du contournement des sanctions.

28. Si, en janvier 2022, la Banque centrale russe envisageait une interdiction pure et simple des cryptomonnaies, en mars elle autorisait par exemple Sberbank, la plus grande banque commerciale du pays, à émettre des actifs numériques. Par ailleurs, le ministère des Finances russe remettait sur la table en mai un nouveau projet de loi pour réglementer l'utilisation de cryptomonnaies dans les paiements du commerce extérieur.

comme actif spéculatif. Aujourd'hui, il ne semble pas y avoir de stratégie d'ensemble unifiée du pouvoir russe vis-à-vis des cryptoactifs, mais une vigilance certaine demeure de la part des Occidentaux et de leurs alliés, même si certains experts s'accordent aujourd'hui pour dire que l'utilisation d'actifs numériques pour contourner les sanctions reste très limitée²⁹.

* * *

Au final, ce que montre l'utilisation de l'« arme SWIFT », c'est que le contrôle des échanges interbancaires, et plus généralement des systèmes de paiement, demeure pour les États un enjeu de souveraineté essentiel. Si le système SWIFT fut fondé en pleine guerre froide, il a réussi par la suite – mondialisation oblige – à devenir un acteur global affichant peu ou prou une image de neutralité. Mais dans un monde de plus en plus conflictuel, avec une « régionalisation » croissante, on devrait avoir à terme autant de grandes infrastructures de messagerie financière et de paiement interbancaires que de zones d'influence, certes interoperables entre elles mais autonomes dans leur sphère géopolitique. Avec le conflit en Ukraine et la reconfiguration des échanges commerciaux de la Russie avec la Chine, l'Inde ou d'autres partenaires asiatiques ou africains, le développement d'alternatives régionales à SWIFT semble inéluctable, en même temps qu'un rééquilibrage du système financier mondial.

Par ailleurs, débrancher des banques russes de SWIFT n'est qu'un outil dans un arsenal de sanctions financières destinées à isoler économiquement Moscou et à augmenter pour le pouvoir russe le prix du conflit en Ukraine. Bien sûr, le coût de telles sanctions est également très élevé pour l'Occident. Savoir si à long terme cette stratégie d'isolement risque aussi d'induire un décrochage économique de la Russie produisant un bouleversement politique tel que celui observé lors de la fin de l'Union soviétique est une question essentielle, à laquelle personne ne peut aujourd'hui répondre.



Mots clés

SWIFT

Sanctions financières

Secteur bancaire russe

Guerre en Ukraine

29. Le directeur du FBI, Christopher Wray, déclarait en mars 2022 devant une commission sénatoriale américaine que la capacité de la Russie à utiliser les cryptomonnaies pour contourner les sanctions avait probablement été surestimée. Il allait même jusqu'à dire que le FBI et ses partenaires avaient développé une « expertise significative » sur les actifs numériques, et avaient été « récemment capables de saisir des jetons numériques » pour bloquer de tels contournements.

