

INITIATIVE SUR LES SANCTIONS ET LA
CRIMINALITÉ ORGANISÉE : COLLECTION 2023



**GLOBAL
INITIATIVE**
AGAINST TRANSNATIONAL
ORGANIZED CRIME

DES OBJECTIFS FERMES

DÉFINIR DES OBJECTIFS EN VUE DE
SANCTIONS CIBLÉES VISANT LES ÉCONOMIES
ILLICITES

Matt Herbert | Lucia Bird Ruiz-Benitez de Lugo

DÉCEMBRE 2023

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier les nombreuses personnes interrogées qui leur ont fait part de leur point de vue et de leur expérience personnelle sur les sanctions et la criminalité organisée. Bien qu'elles ne soient pas nommées dans le présent rapport, les éléments dont elles nous ont fait part ont permis de donner corps à l'analyse qui suit.

Le présent rapport a été considérablement amélioré grâce aux révisions et aux recommandations de Mark Micallef, JR Mailey, Virginia Comolli, Julian Rademeyer et Felipe Botero.

À PROPOS DES AUTEURS

Matt Herbert est expert principal à l'Observatoire des économies illicites en Afrique du Nord et au Sahel à la Global Initiative Against Transnational Organized Crime (l'Initiative mondiale contre la criminalité organisée transnationale, GI-TOC). Il étudie et écrit sur la criminalité organisée transnationale et la fragilité des États, ainsi que sur les réponses politiques apportées à ces questions, notamment les sanctions financières ciblées, la réforme/gouvernance du secteur de la sécurité et l'engagement entre l'État et les communautés. Il a commencé sa carrière comme conseiller politique du gouverneur du Nouveau-Mexique avant de travailler sur les dynamiques de la criminalité organisée à la frontière américano-mexicaine. Il a également été consultant en Afrique du Nord, en Afrique de l'Est et au Sahel sur les marchés informels et illicites, la stabilisation et les problèmes de sécurité avant de rejoindre la GI-TOC. Matt Herbert est titulaire d'un doctorat en relations internationales et d'un master de droit et diplomatie de la Fletcher School of Law and Diplomacy de Tufts University.

Lucia Bird Ruiz Benítez de Lugo est directrice de l'Observatoire des économies illicites en Afrique de l'Ouest à la GI-TOC. Elle a écrit et contribué à un certain nombre de publications sur la criminalité organisée à l'échelle mondiale, notamment sur les dynamiques du trafic et de la traite des personnes en Afrique. Avant d'intégrer la GI-TOC, Lucia a travaillé en tant que conseillère juridique et politique au Département de la planification et du développement auprès du gouvernement du Punjab, au Pakistan, et a occupé la même fonction au Ministère des finances, au Ghana.

© Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2023.

Tous droits réservés.

Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit sans l'autorisation écrite de la GI-TOC.

Couverture : © Siegfried Modola/Getty Images ; Nicholas Kamm/AFP via Getty Images

Veuillez adresser vos demandes à :

The Global Initiative Against Transnational Organized Crime
Avenue de France 23
Genève, CH-1202
Suisse
www.globalinitiative.net

CONTENU

Glossaire	iv
Synthèse	1
Méthodologie	3
La nécessité d'approches analytiques adaptées aux objectifs	4
Buts stratégiques des régimes de sanctions ciblées contre les acteurs criminels.....	8
Perturber les réseaux criminels	8
Modeler la situation.....	10
Révéler des informations cachées	12
L'importance de la clarté stratégique	13
Objectifs des désignations liées aux sanctions ciblées contre les acteurs criminels.....	14
Forcer à un changement de comportement.....	15
Contraindre l'activité criminelle	19
Signalement à des publics différents.....	22
Conclusion.....	24
Recommandations.....	26
Notes	27



DU CONCEPT À L'ACTION : UNE DÉCENNIE D'ANALYSE, DE PERTURBATION ET DE RÉSILIENCE

The Global Initiative Against Transnational Organized Crime (l'Initiative mondiale contre la criminalité organisée transnationale, GI-TOC) a été fondée en 2013. L'objectif était d'élaborer une approche stratégique mondiale de lutte contre la criminalité organisée basée sur le renforcement de la volonté politique d'action, le développement d'une base analytique robuste sur la criminalité organisée, la mise à mal des économies criminelles et le développement de réseaux de résilience au sein des communautés impactées. Dix ans plus tard, la menace que fait peser la criminalité organisée est plus grande que jamais. Il est donc essentiel de continuer à agir en élaborant une réponse mondiale coordonnée.

GLOSSAIRE

Forcer :	Objectif d'une désignation visant à exercer une influence sur un acteur désigné pour qu'il modifie totalement ou pour partie son comportement.
Contraindre :	Objectif d'une désignation visant à empêcher l'acteur désigné de poursuivre une action spécifique (comme une activité criminelle ou un préjudice particulier)
Désignation :	Inscription d'une personne ou d'une entité sur la liste des sanctions.
Objectif(s) d'une désignation :	Objectif(s) spécifique(s) recherché(s) par une sanction à l'encontre d'une personne ou d'une entité.
Perturber :	But stratégique visant à influencer sur la capacité d'un réseau illicite (et d'acteurs non désignés) à continuer d'opérer d'une manière, ou de se livrer à des activités, qui causent des préjudices définis et préoccupants à la juridiction qui prononce les sanctions.
Révéler :	But stratégique consistant à présenter des informations sur le fonctionnement des marchés criminels ou les activités de personnes corrompues qui seraient autrement restées cachées afin de renforcer les normes et de modeler les discours.
Régime de sanctions :	Série de sanctions prises en vertu d'une loi, d'une directive officielle ou d'une résolution du Conseil de sécurité, visant un pays ou un thème spécifique.
Modeler :	But stratégique visant à modifier le fonctionnement d'un écosystème criminel, généralement en influençant les évaluations des coûts-bénéfices effectuées par des acteurs non désignés, afin de dissuader ou de minimiser certains préjudices ou de favoriser l'adhésion à des normes de comportement.
Signaler :	Objectif d'une désignation consistant à utiliser une désignation individuelle pour transmettre un message à un public plus large (ou des messages différents à des publics multiples).
But stratégique :	Buts plus larges d'un régime de sanctions ou de l'ensemble de désignations associées, qui vont au-delà de l'impact sur les personnes ou les entités désignées.



SYNTHÈSE

Ces trente dernières années, la communauté internationale s'est de plus en plus appuyée sur les sanctions ciblées pour lutter contre la criminalité organisée. Si le recours aux sanctions contre les acteurs criminels a dans une large mesure été initié par les États-Unis pour répondre aux menaces du trafic de stupéfiants provenant de Colombie, un nombre croissant de pays y recourent et les types d'acteurs criminels visés par les régimes de sanctions se sont rapidement diversifiés. Outre les trafiquants de drogue, les États-Unis, les Nations Unies, l'Union européenne, le Royaume-Uni et d'autres pays ont pris pour cible, ces dernières années, des acteurs impliqués dans des domaines aussi variés que la cybercriminalité, la capture des ressources naturelles ou la corruption.¹

Le recours croissant aux sanctions contre les acteurs criminels témoigne d'une prise de conscience accrue des menaces que la criminalité organisée et la corruption font peser sur la paix, la sécurité et l'économie. Il témoigne aussi des avantages associés aux sanctions elles-mêmes, en particulier dans un contexte de remise en question croissante de l'efficacité d'autres outils internationaux pour lutter contre la criminalité organisée (y compris le droit international appliqué par les tribunaux pénaux internationaux). Les sanctions sont considérées comme des moyens généralement simples, peu coûteux et peu controversés de répondre aux menaces criminelles.² Comme l'expliquait un ancien diplomate américain : « En tant qu'outil pour les décideurs politiques, elles constituent un type de politique intermédiaire solide entre l'action concrète et les approches douces de type diplomatique. »³ Les sanctions sont également considérées comme très flexibles, avec des régimes thématiques qui peuvent être appliqués à des activités d'envergure mondiale, en particulier à la criminalité organisée, au trafic de drogue, à la cybercriminalité ou à la corruption. « [Ce sont] des outils qui permettent de travailler au-delà des frontières géographiques et des réseaux », a souligné un autre ancien fonctionnaire américain.⁴

Certains estiment également que les sanctions financières peuvent être particulièrement efficaces pour cibler des activités telles que la criminalité organisée et la corruption, qui sont essentiellement axées sur le profit financier.⁵ La possibilité d'influencer ou de contraindre directement le motif principal qui sous-tend le comportement transgressif distingue les sanctions dédiées à la criminalité d'autres types de sanctions, telles que celles visant les groupes terroristes ou les États-nations, qui ont pour objectif de modifier des comportements souvent fortement impactés par une idéologie ou la politique.

Si l'on a de plus en plus recours aux sanctions, leur impact et leur efficacité font l'objet d'un débat dans les milieux politiques et universitaires.⁶ Il existe notamment un scepticisme marqué quant à la capacité des sanctions ciblées à induire un changement de comportement chez les acteurs criminels, ce qui est un objectif phare souvent ouvertement affiché par les États-Unis, les Nations Unies, l'Union européenne et d'autres.⁷

Les débats sur l'efficacité sont importants, mais ils éludent en partie une question plus large concernant les objectifs visés par les différentes juridictions faisant appel à des sanctions. Alors que des recherches commencent à être menées sur les motivations qui sous-tendent le recours croissant aux sanctions contre



La police boucle une scène de crime au Mexique. © *Jair Cabrera Torres/picture alliance via Getty Images*

la criminalité organisée (détaillant, par exemple, l'accent mis par les États-Unis sur les intérêts en matière de sécurité, par les Nations Unies sur les préoccupations en matière de paix et de sécurité, et par l'UE sur les conflits et les violations des droits de l'homme), la question des buts stratégiques des régimes, et des objectifs des désignations individuelles est moins bien comprise.⁸ Les efforts d'analyse visant à développer des cadres spécifiques pour comprendre les objectifs des sanctions contre la criminalité organisée n'en sont qu'à leurs prémices. De même, les études et la conceptualisation des sanctions ciblées contre les acteurs non étatiques restent limitées.⁹ Les analyses qui se sont intéressées aux régimes thématiques se sont concentrées sur des régimes tels que les régimes de non-prolifération, qui voient dans l'État-nation une unité cible clé.

Les cadres analytiques traditionnels élaborés pour les sanctions axées sur les pays tendent à être une référence pour l'analyse des sanctions ciblées contre les criminels, ainsi que contre d'autres acteurs non étatiques tels que les groupes terroristes. Toutefois, ces cadres et analyses ne correspondent pas exactement aux buts stratégiques les plus courants et aux objectifs des désignations à la suite de sanctions ciblées contre la criminalité organisée transnationale, qui s'étendent à la fois à des régimes centrés sur des pays et à des régimes thématiques largement délimités, avec parfois une large portée géographique. Cela pose un problème à la fois sur le plan conceptuel et sur le plan pratique, car cela affecte les efforts pour évaluer l'impact. Comme l'a fait remarquer un ancien fonctionnaire américain, la première grande question à se poser est : « que veut-on accomplir [en imposant des sanctions contre la criminalité organisée transnationale], et pas nécessairement si elles sont efficaces ».¹⁰

Établir un cadre analytique qui permette d'évaluer l'impact de différents types de régimes de sanctions est une étape clé pour faire progresser l'application stratégique des sanctions. Un tel cadre constituerait un élément clé de la panoplie d'instruments visant à lutter contre la criminalité organisée transnationale en permettant aux décideurs politiques, aux analystes et au public de déterminer plus clairement si les sanctions sont adaptées à l'objectif visé.

Ce rapport vise à établir un cadre conceptuel pour analyser l'impact des sanctions contre la criminalité organisée à deux niveaux distincts : 1) le but stratégique des régimes de sanctions ou des ensembles de désignations associées (perturber, modeler et révéler) et 2) les objectifs des désignations individuelles (forcer, contraindre et signaler). À chaque étape, le rapport détaille comment les différentes formes d'impact peuvent être obtenues, prend des exemples indicatifs d'impact et présente des exemples d'indicateurs d'efficacité pour chaque type d'impact. Le rapport se termine par des recommandations à l'intention des pays qui utilisent des sanctions.

Le présent rapport ne vise pas à fournir une analyse globale de l'efficacité des sanctions contre les acteurs criminels. Les futurs rapports de la GI-TOC portant sur des pays et des types de criminalité organisée spécifiques traiteront de manière plus approfondie de l'effet et de l'impact des sanctions.

Le présent rapport est le second d'une série de publications de la GI-TOC sur l'utilisation de sanctions ciblées à l'encontre des acteurs criminels. Le premier de la série, intitulé « Zone de convergence : l'évolution du recours aux sanctions ciblées pour lutter contre la criminalité organisée », explore l'émergence et le développement des sanctions en tant qu'outil de lutte contre la criminalité organisée, et souligne les divergences et les similitudes dans l'approche des États-Unis, des Nations Unies, de l'UE et, plus récemment, du Royaume-Uni, en tant qu'organismes sources de sanctions. La série comprend des rapports d'envergure mondiale, des rapports par pays et des études thématiques sur le sujet.

Méthodologie

La méthodologie employée dans le cadre du présent rapport est essentiellement d'ordre qualitative. Elle repose sur plus de 60 entretiens avec des fonctionnaires en exercice ou d'anciens fonctionnaires, des enquêteurs des Nations Unies, des avocats, des membres d'ONG et des acteurs locaux de différents pays. La présente étude s'appuie également sur des recherches et des évaluations plus larges menées par la GI-TOC sur la criminalité organisée transnationale et le recours à des sanctions pour lutter contre ce phénomène au cours des dix dernières années. Elle s'appuie enfin sur des témoignages et des évaluations publiées par les gouvernements, ainsi que sur des rapports, des articles et des ouvrages sur les sanctions ciblées émanant de groupes de réflexion, d'universitaires et d'anciens praticiens.



LA NÉCESSITÉ D'APPROCHES ANALYTIQUES ADAPTÉES AUX OBJECTIFS

Ces vingt dernières années, le recours aux sanctions en tant qu'outil de politique s'est fortement intensifié, un nombre croissant de pays ayant désigné différents acteurs. Les types d'acteurs visés par les désignations ont également sensiblement évolué. Les sanctions ciblées sur des individus et des organisations ont remplacé les sanctions générales contre les États. Parallèlement, on assiste à une forte augmentation des régimes thématiques (axés sur des questions telles que le terrorisme, la criminalité organisée, la corruption ou les violations des droits de l'homme) dans lesquels les juridictions de désignation sont davantage mues par le comportement des personnes désignées que par celui des États.

En dépit de ces changements, les cadres analytiques concernant les objectifs et intentions stratégiques des sanctions n'ont pas progressé. La tendance analytique a plutôt été de s'inspirer des cadres initialement élaborés pour évaluer les sanctions appliquées aux États-nations. Ceux-ci se sont concentrés sur trois objectifs principaux :¹¹

- Forcer un acteur désigné à changer de comportement.
- Contraindre une personne désignée de se livrer à un comportement ou une activité spécifique en compromettant sa capacité opérationnelle.
- Signaler aux personnes désignées ou à un public plus large qu'une norme internationale a été transgressée, et stigmatiser la personne désignée pour cette raison.

D'une manière générale, l'objectif principal visé, dans la plupart des cas, est de forcer un changement de comportement, les sanctions étant infligées pour qu'un État abandonne une politique donnée (implication dans un conflit, prolifération d'armes de destruction massive ou violations des droits de l'homme, par exemple). Le signalement et, dans une moindre mesure, la contrainte sont souvent considérés comme des objectifs mineurs ou de second ordre.¹²

Les cadres traditionnels ont également tendance à recouper les objectifs des désignations individuelles avec les buts stratégiques plus larges d'un régime donné. Infliger des sanctions ciblées à un représentant d'un pays impliqué dans la prolifération nucléaire vise, par exemple, à modifier ou à entraver le comportement de cet individu afin de faire pression sur l'État pour qu'il change de comportement.¹³

Les chercheurs ont toutefois commencé à admettre que les sanctions visant les acteurs non étatiques peuvent être très différentes de celles visant les États.¹⁴ La plupart des analyses des objectifs non étatiques ont porté sur les sanctions antiterroristes du fait de la grande attention accordée à ces régimes depuis 2001. Il n'est pas généralement attendu de ces régimes, dont la plupart ont été créés ou affinés à la suite des

attaques terroristes du 11 septembre 2001, qu'ils conduisent les terroristes à modifier leur comportement au sens large. Les objectifs visés sont plutôt la contrainte et le signalement.¹⁵ Une étude réalisée par le Royaume-Uni fait état de ce qui suit : « Les sanctions contribuent à empêcher les terroristes de se procurer les moyens de commettre des actes terroristes en restreignant l'accès aux avoirs, ressources financières, biens et technologies militaires et en empêchant les déplacements ; elles constituent donc un moyen efficace de lutte contre le terrorisme. »¹⁶ Les États-Unis, quant à eux, ont indiqué que les sanctions étaient utiles en matière de signalement pour « exposer et isoler les terroristes et leurs organisations ». ¹⁷

Dans la mesure où les régimes de lutte contre le terrorisme visent un changement de comportement, c'est chez les soutiens des groupes terroristes (les financiers par exemple) ayant quelque chose à perdre qu'il est le plus susceptible d'être induit.¹⁸ On peut y voir un but plus large : modeler le ou les écosystème(s) dans le(s)quel(s) les terroristes prospèrent de façon à modifier les calculs coûts-bénéfices du soutien au terrorisme et à les rendre moins propices au développement, à la levée de fonds et au soutien des groupes terroristes.¹⁹ « L'objectif était d'affamer Al-Qaïda dans le cadre d'une stratégie visant à l'affaiblir, si ce n'est à le détruire », explique un ancien haut fonctionnaire américain.²⁰

Cette orientation stratégique des régimes antiterroristes est très importante pour ceux qui se concentrent sur la criminalité organisée. Aux États-Unis, le premier recours à des sanctions pour cibler la criminalité organisée a visé les trafiquants de drogue colombiens en 1995. Le régime a suivi un modèle précédemment établi par la création du premier régime américain de sanctions antiterroristes, en rupture avec le modèle de « sanctions contre des pays ou des régimes hostiles ». ²¹ En outre, l'accent mis sur le contre-terrorisme dans les années 2000 et 2010 aux États-Unis et à travers le monde a entraîné un élargissement des capacités attribuées aux sanctions et de la conceptualisation de leur application. Cela a eu un impact considérable sur les approches stratégiques actuellement suivies qui consistent à utiliser des sanctions afin de perturber la criminalité organisée transnationale.²² Il est donc raisonnable d'estimer que certains des objectifs stratégiques et des buts des régimes de sanctions antiterroristes sont repris dans les régimes de lutte contre la criminalité organisée, et potentiellement dans d'autres régimes thématiques, notamment ceux relatifs à la corruption et aux droits de l'homme.



Guerrero, Mexique : La police scientifique collecte des preuves à l'endroit où plusieurs policiers ont été tués dans une embuscade en octobre 2023, dans une région en proie à la violence liée au trafic de stupéfiants.

© Francisco Robles/AFP via Getty Images

Toutefois, il existe également une distinction importante entre les sanctions antiterroristes et celles axées sur la criminalité. Dans le cas des régimes antiterroristes (et plus généralement de l'ancienne tradition des sanctions axées sur les pays), l'objectif conceptuel de chaque régime était d'avoir un impact sur des questions largement ancrées dans l'idéologie, la politique ou les orientations. Les nouveaux régimes, en revanche, ciblent les comportements motivés principalement par des intérêts financiers. Contrairement aux régimes de sanctions visant des pays et le terrorisme, qui s'articulent généralement autour de choix politiques ou de scénarios spécifiques dont la modification est une condition préalable à la dissolution du régime, les régimes thématiques contre la criminalité et la corruption sont généralement ouverts et moins clairs quant à des objectifs précis et concrètement réalisables. En d'autres termes, bien que difficile et longue, la destruction d'un groupe terroriste donné (Al-Qaïda ou l'État islamique, par exemple) est un objectif clair et identifiable. La lutte contre les grandes organisations criminelles, la corruption ou les violations des droits de l'homme au moyen de sanctions et d'autres outils est beaucoup plus opaque.

Pour les régimes axés sur la criminalité et la corruption (ou sur des campagnes de désignations conjointes dans un pays ou une région, ou sur un groupe donné), l'analyse des objectifs visés n'est pas toujours claire. En particulier, la communication publique de ces objectifs est souvent brouillée par la rhétorique attenante, notamment celle des hommes politiques, qui présentent souvent l'action comme une tentative de s'attaquer de manière résolue aux marchés criminels ou aux activités corrompues. Comme l'a fait remarquer un porte-parole du Président américain en annonçant une série de désignations criminelles indépendantes en 2008, « cette action souligne la détermination du Président à faire tout ce qui est en son pouvoir pour poursuivre les trafiquants de drogue, nuire à leurs activités et mettre fin aux souffrances que le commerce de drogues illicites inflige aux Américains et à d'autres personnes dans le monde, ainsi qu'à empêcher les trafiquants de drogue de soutenir les terroristes. »²³

Les documents politiques qui décrivent les stratégies de lutte contre la criminalité organisée peuvent être tout aussi maximalistes dans leurs objectifs. Dans ses parties qui portent sur les sanctions, ainsi que sur d'autres outils, la stratégie américaine de lutte contre la criminalité organisée transnationale fixe les objectifs suivants : « briser le pouvoir économique des réseaux criminels transnationaux » et « vaincre les réseaux criminels transnationaux ».²⁴

En conséquence de l'ambiguïté des buts recherchés combinée à un langage maximaliste, les objectifs stratégiques des régimes de sanctions visant la criminalité organisée et la corruption, ou les groupes de désignation conjointes, sont vus par le public dans les pays appliquant les sanctions et dans les pays où résident les personnes désignées comme cherchant à sérieusement réduire ou éliminer les marchés illicites. Cela a influencé la manière dont les différentes parties prenantes ont évalué l'efficacité des régimes, des désignations individuelles et des sanctions en général.

Compte tenu de cette ambiguïté, il est impératif de définir un cadre analytique qui détaille les objectifs des régimes de lutte contre la criminalité organisée. Contrairement aux régimes classiques, mais à l'instar des régimes de lutte contre le terrorisme, ces régimes ne semblent pas avoir les mêmes objectifs sur le plan stratégique et sur le plan des personnes désignées. Les buts stratégiques se rapportent à l'objectif général du régime de sanctions concerné, qu'il soit thématique ou axé sur un pays. Dans la mesure où les régimes thématiques ont une portée mondiale, la GI-TOC estime qu'il est également utile d'évaluer les objectifs stratégiques autonomes lorsqu'une série de désignations relevant d'un régime thématique sont prononcées conjointement, soit en lien à un groupe ou un individu, dans une région ou un pays donné. Les objectifs d'une désignation informent les impacts voulus des inscriptions individuelles. Si les objectifs d'une désignation doivent contribuer à la réalisation de buts stratégiques, évaluer l'impact de ces deux niveaux distincts mais interdépendants offre une plus grande clarté structurelle et des possibilités d'analyse supplémentaires.

En ce qui concerne les buts stratégiques, la GI-TOC estime qu'ils peuvent être classés en trois grandes catégories : perturber les réseaux criminels, remodeler les dommages induits par les économies illicites et révéler des informations sur le fonctionnement des marchés criminels ou les activités de personnes corrompues qui resteraient autrement cachées. De même, au niveau des objectifs d'une désignation, on peut distinguer, à partir de la littérature existante et des entretiens, trois catégories clés : forcer, contraindre et signaler. Dans les sections suivantes, nous examinerons plus en détail chacun de ces buts et objectifs.

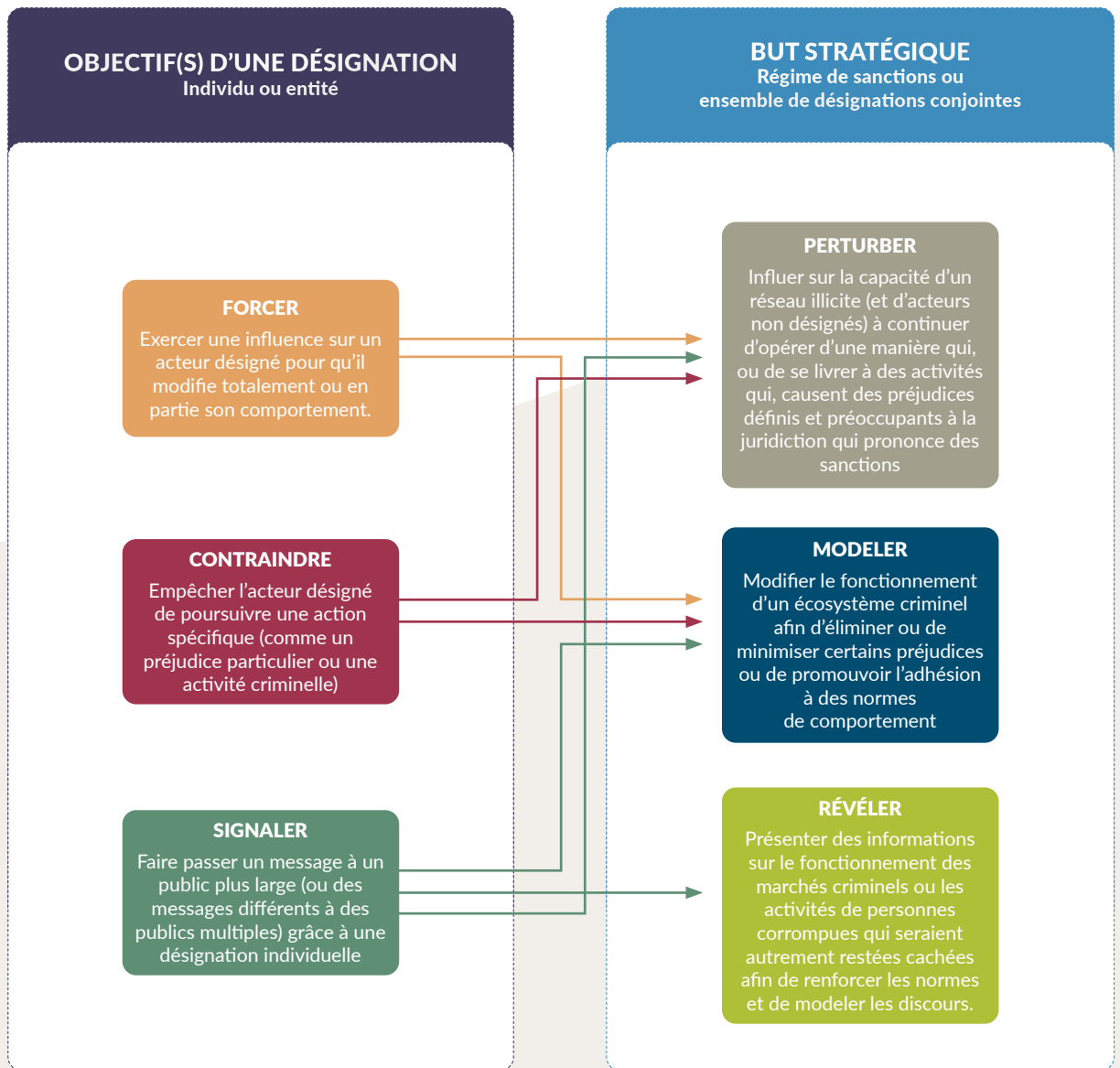


FIGURE 1 Objectifs des désignations et buts stratégiques des sanctions.



BUTS STRATÉGIQUES DES RÉGIMES DE SANCTIONS CIBLÉES CONTRE LES ACTEURS CRIMINELS

Il est généralement difficile de comprendre les buts stratégiques des régimes de sanctions, car ils sont souvent multiples et susceptibles d'évoluer dans le temps.²⁵ C'est notamment le cas pour de nombreux régimes thématiques mondiaux axés sur la criminalité organisée, le trafic de stupéfiants, la cybercriminalité et la corruption. Toutefois, les entretiens menés dans le cadre du présent rapport ont souligné que les fonctionnaires chargés d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques de sanctions ont trois principaux buts stratégiques à l'esprit : perturber les réseaux criminels, remodeler les dommages liés aux économies illicites et révéler des informations sur le fonctionnement des marchés criminels et les activités de personnes corrompues qui resteraient autrement cachées.

Perturber les réseaux criminels

Le premier but stratégique, certainement le plus largement admis, est de perturber les réseaux criminels plutôt que de les éliminer ou de les démanteler. Pour perturber un réseau illicite (et des acteurs non désignés), il faut recourir à des désignations multiples afin d'influer sur sa capacité à continuer d'opérer d'une manière, ou de se livrer à des activités, qui causent des préjudices définis et préoccupants à la juridiction prononçant les sanctions. L'impact en termes d'efficacité va au-delà des personnes directement désignées.²⁶ « Ce sont des outils et des stratégies visant à endiguer, à affaiblir, à minimiser la capacité des organisations [impliquées dans la criminalité organisée] à faire réellement du mal », a expliqué un ancien fonctionnaire du Trésor américain.²⁷

Quand le pays hôte est considéré comme un partenaire dans la lutte contre la menace posée par la criminalité organisée, les sanctions peuvent également viser, selon un chercheur originaire d'Amérique latine, à créer « les conditions dans lesquelles un État peut répondre à une menace [de la criminalité organisée] réduite et commencer à restaurer la présence et la capacité de l'État. »²⁸ Un certain nombre d'anciens fonctionnaires américains ont cité la Colombie comme un exemple clé du recours réussi à cette stratégie.²⁹ Dans ce pays, les sanctions ciblées, ainsi qu'un certain nombre d'autres outils politiques, a eu un impact sur les finances des trafiquants, sur leur capacité à blanchir leurs fonds et sur leur acceptation sociale. Rendre les activités économiques plus difficiles à mener a permis de freiner la montée en puissance des organisations impliquées dans le trafic de stupéfiants.³⁰ En effet, en perturbant les réseaux de trafiquants, le gouvernement colombien a disposé du temps et de l'espace nécessaires pour élaborer des réponses internes au problème.



En Colombie, des manifestants défilent pour attirer l'attention sur les violences perpétrées par les groupes armés.

© Luis Robayo/AFP via Getty Images

« Les sanctions du Trésor contre le gang MS-13 visent à interrompre son recours au système financier pour blanchir des produits illicites... Le MS-13 fait peser une menace violente et déstabilisante sur la sécurité des populations d'Amérique centrale. Ses activités criminelles dégradent les économies de la région à un point tel que les citoyens sont contraints d'aller chercher la sécurité et de meilleures perspectives ailleurs. »

- SOUS-SECRÉTAIRE DU TRÉSOR AU TERRORISME ET AU RENSEIGNEMENT FINANCIER BRIAN E. NELSON³¹

Exemples d'indicateurs de perturbation

- Augmentation des coûts des transferts financiers (par exemple en devant contourner le système américain)
- Obstacles aux déplacements entre pays
- Profils individuels rehaussés de façon à renforcer la visibilité et rendre plus difficile la conduite des affaires

Modeler la situation

Le deuxième but stratégique des régimes de sanctions contre les criminels et les acteurs corrompus consiste à « modeler [la] situation ». ³² Des mesures sont ainsi déployées pour modifier le fonctionnement d'un écosystème criminel, généralement en influençant les évaluations des coûts-bénéfices effectuées par des acteurs non désignés, afin d'éliminer ou de minimiser certains préjudices ou de favoriser l'adhésion à des normes de comportement. En effet, l'objectif est d'aller au-delà de la réduction de risques spécifiques, comme avec la perturbation, pour modifier les activités et les normes d'un large éventail d'acteurs criminels non désignés. Modeler une situation est souvent secondaire mais plus important que de la perturber, car cela peut avoir un impact plus large et plus durable sur un écosystème criminel.

En général, la communauté internationale cible les acteurs de la criminalité organisée de manière sélective. « Les États-Unis se sont surtout concentrés sur les organisations de haut niveau ayant une portée et une organisation transnationales. Il ne s'agit pas de n'importe quel acteur ou action criminelle », a expliqué un ancien fonctionnaire américain. ³³

D'une manière générale, la sélection des organisations est souvent motivée par des préjudices spécifiques liés à un certain groupe, tels que l'implication dans certains types de stupéfiants, la violence aiguë ou très médiatisée, ou les activités de blanchiment d'argent qui constituent une menace plus large pour les systèmes financiers. L'évaluation des préjudices et des menaces diffère selon les juridictions et est liée aux priorités nationales. Pour les Nations Unies, il s'agit généralement de la menace que représentent les acteurs criminels en tant que catalyseurs de conflits. ³⁴ Les États-Unis ont globalement les mêmes objectifs stratégiques que les Nations Unies, mais ils en élargissent la portée en se concentrant sur la menace que les acteurs criminels font peser sur la sécurité nationale des États-Unis, y compris sur la sécurité économique. ³⁵ Pour l'UE, l'objectif est à la fois de régler les problèmes de conflit et, de plus en plus, de faire respecter les normes en matière de droits de l'homme. ³⁶ Comme l'a fait remarquer un fonctionnaire européen, « la lutte contre [la criminalité organisée] n'est pas un objectif en soi pour notre approche en matière de sanctions, mais [la criminalité organisée] est intimement liée à la stabilité et à la fragilité. Il y a donc un lien avec nos objectifs fondamentaux. » ³⁷

Ces préjudices, aussi profitables et avantageux qu'ils puissent être pour les acteurs criminels, ne sont en aucun cas intrinsèques aux opérations de nombreuses économies illicites. ³⁸ Par exemple, les trafiquants de drogue du nord du Mali peuvent apporter un soutien financier aux groupes armés pour faciliter le trafic, mais il ne s'agit pas d'une stratégie inévitable ou d'un élément central de leurs activités. De même, en Libye,



Vue aérienne de migrants détenus en Libye ; un grand nombre de migrants sont systématiquement maltraités par les passeurs dans le pays.

© Mahmud Turkia/AFP via Getty Images

les abus physiques systématiques des migrants par les passeurs sont un choix normatif que ces derniers leur infligent, mais ne sont pas intrinsèquement liés au processus de trafic d'êtres humains en tant que tel.

En sanctionnant les acteurs criminels impliqués dans des préjudices distincts, les acteurs internationaux peuvent influencer le raisonnement en termes de coût-bénéfice des acteurs impliqués dans une économie illicite. Cela n'entraînera peut-être pas l'arrêt complet de l'activité criminelle, mais pourra rompre ou affaiblir le lien entre l'économie criminelle et le(s) préjudice(s) spécifique(s) visé(s). Par exemple, si le marché de la cocaïne en Guinée-Bissau avait continué à prospérer, mais s'était affranchi de la protection de l'establishment politique et militaire, cela aurait considérablement réduit son impact sur l'instabilité politique dans le pays et aurait remporté un franc succès.³⁹ (Malheureusement, ce n'est pas l'impact qui a été identifié comme le montre le rapport de la GI-TOC « Crime et sanctions : Le cas de la Guinée-Bissau ».)⁴⁰

Modérer l'économie illicite est un processus continu dans le cadre duquel les sanctions visent à transformer lentement l'écosystème criminel en renforçant le prix à payer par les acteurs criminels pour se livrer à des activités préjudiciables spécifiques, ou à dissuader les acteurs de se livrer à ces activités pour commencer.

La Libye offre un exemple utile de l'impact que peuvent avoir des sanctions pour modérer une situation. La désignation de passeurs et de trafiquants de carburant par les Nations Unies, les États-Unis, l'Union européenne et le Royaume-Uni a modifié la manière dont les personnes sanctionnées et non sanctionnées se livrent à ces activités économiques illicites. Les acteurs criminels ont pris des mesures claires pour faire profil bas, adapter leurs activités ou, dans certains cas, mettre un terme à leur participation. De plus, les sanctions ont influencé la manière dont les groupes armés libyens évaluent les risques liés à leur implication dans les économies illicites. L'exemple le plus frappant est celui du trafic d'êtres humains. Les sanctions, ainsi que les pressions supplémentaires exercées par la communauté internationale, notamment en matière d'aide et d'engagement diplomatique, ont entraîné une augmentation substantielle des risques perçus associés à la participation au trafic d'êtres humains. Les groupes armés ont de ce fait modifié leurs modalités d'implication dans cette activité. Pour limiter les risques, nombre d'entre eux ont réduit leurs activités ou fait profil bas. Les sanctions étaient un des outils qui ont permis de modifier l'acceptabilité sociale de certaines formes de criminalité (principalement le trafic abusif d'êtres humains) en influençant la position sociale et politique des personnes impliquées dans ce trafic et en agissant comme un moyen de dissuasion plus large.

Il est important de noter que ces tendances se dessinaient déjà avant l'application des sanctions de 2018, les désignations prononcées accentuant davantage ces évolutions.⁴¹ L'exemple de la Libye souligne que si le but stratégique est de modérer l'écosystème criminel, les sanctions sont plus efficaces lorsqu'elles sont utilisées pour soutenir les tendances en cours ou pour cibler des acteurs vulnérables qui peuvent être « poussés à bout ». ⁴² Cela souligne l'importance du choix du moment, de la clarté des objectifs et d'une analyse complète de la situation.

Il convient de souligner que les désignations remodelent souvent la situation, qu'il s'agisse-là d'un but stratégique ou non. En République centrafricaine, par exemple, le régime commercial lié au Processus de Kimberley sur les diamants a incité les acteurs économiques illicites et les seigneurs de la guerre à se détourner des diamants.⁴³ Cependant, plutôt que de mettre un terme à leur participation aux économies illicites, ces acteurs se sont tournés vers l'or, considéré comme beaucoup plus facile à écouler et à rentabiliser.⁴⁴ C'est pourquoi, même si modérer la situation n'est pas un but explicite, les pays qui sanctionnent devraient anticiper ce résultat et établir des plans stratégiques en conséquence.

Exemples d'indicateurs de modelage

- Changements dans l'acceptation sociale de certains types d'économie illicite
- Les dynamiques du marché criminel s'éloignent des préjudices identifiés (par exemple, les réseaux de protection et les avantages financiers se dissocient des acteurs de conflit)
- Les violations des droits de l'homme liées à une économie illicite particulière sont moins fréquentes
- L'infrastructure de protection tend vers plus de clandestinité

Révéler des informations cachées

Le troisième grand but stratégique des sanctions est de révéler certaines informations.⁴⁵ Lorsqu'un acteur international décide de sanctionner une personne ou une entité, la déclaration publique faite en ce sens contient généralement un bref exposé des motifs de cette sanction. Lorsqu'il s'agit d'acteurs criminels, cet exposé fait généralement état des crimes spécifiques qui auraient été commis. L'émission de multiples désignations permet alors de commencer à dresser un tableau de plus en plus détaillé et évolutif du fonctionnement de la criminalité organisée ou de la corruption, et de son impact sur une juridiction donnée.

Révéler des informations peut être crucial dans la mesure où, dès lors que la criminalité organisée constitue un problème majeur, les acteurs influents dans ce domaine mettent souvent en sourdine les débats publics sur l'activité criminelle. Ainsi, en imposant des sanctions, les acteurs internationaux peuvent fournir publiquement des informations sur des questions sensibles, ouvrant ainsi le débat sur le problème posé par la criminalité organisée ou la corruption.⁴⁶ De plus, les sanctions peuvent souligner et favoriser l'émergence d'un contre-argumentaire selon lequel certaines actions, qui peuvent avoir été normalisées et causer des préjudices réputationnels limités à l'échelle nationale, ne sont pas conformes aux normes internationalement reconnues.⁴⁷ Les désignations dans le cadre d'un régime unique ou les désignations conjointes peuvent servir à bâtir un argumentaire public autour d'un acteur donné ou d'un ensemble d'activités qui peuvent ne pas être considérées comme intrinsèquement criminelles.

« Dans le contexte du déploiement du décret 13581, la désignation n'apporte vraiment rien de nouveau par rapport aux mesures que les États-Unis ont déjà mises en place contre le groupe Wagner. Elle signale surtout à la communauté internationale que les États-Unis considèrent ce groupe comme une organisation criminelle et non comme une simple société militaire privée. »

- ANCIEN FONCTIONNAIRE AMÉRICAIN⁴⁸

Dans le cadre du processus de sanctions des Nations Unies, les rapports des groupes d'experts peuvent jouer un rôle de révélation important. Compte tenu de leur nature très détaillée, de leur neutralité politique et de leur régulière publication, ces rapports peuvent effectivement constituer une « première ébauche de l'histoire » dans les États fragiles soumis à des sanctions, en détaillant clairement les problématiques en matière de paix et de sécurité et la corrélation entre les dynamiques de criminalité et ces problématiques, ce qui peut empêcher certains acteurs influents de prétendre ne rien savoir de ces questions.⁴⁹ Si les rapports réguliers du Secrétaire général des Nations Unies sur des régimes particuliers contribuent, dans une certaine mesure, à remplir cette fonction, les capacités limitées de collecte de données et d'analyse indépendantes qui sous-tendent ces rapports les rendent beaucoup moins efficaces à cet égard que les rapports des groupes d'experts.⁵⁰

Les révélations par le biais de régimes ou d'un ensemble de désignations conjointes incitent également les gouvernements à s'attaquer aux acteurs qui commettent des infractions passibles de sanctions à l'intérieur de leurs frontières.⁵¹ En effet, les désignations itératives émanant des Nations Unies, des États-Unis ou de l'Union européenne, ou les rapports de groupes d'experts peuvent mettre en évidence les lacunes en termes de capacité, de mise en œuvre ou de volonté politique, qui entravent l'application. Ainsi, les révélations peuvent avoir une vocation punitive, tentant de faire pression sur les gouvernements pour qu'ils prennent des mesures plus énergiques ou soulignant les préoccupations de l'auteur des sanctions (infiltration criminelle du gouvernement, par exemple). Cependant, il est souvent plus efficace d'en faire un élément de soutien, visant à aider les gouvernements à s'attaquer à la criminalité à l'origine de la désignation. Les désignations peuvent également influencer sur l'équilibre des pouvoirs au sein d'un gouvernement, en apportant un soutien à des ministères ou à des acteurs spécifiques favorables aux enquêtes, afin de contrer d'autres membres du gouvernement qui s'opposent à l'action.

Dans certains cas, les informations fournies par des régimes ou des groupes de sanctions conjointes, de même que les rapports des groupes d'experts, peuvent aider la société civile à faire face à ces questions. « Lorsque les États-Unis décident de prendre des sanctions, ils dénoncent dans les faits une personne au sein d'un pays », a fait remarquer un ancien diplomate américain.⁵² « Cela contribue à renforcer la pression publique et aide la société civile à poursuivre les acteurs corrompus ou criminels. »

De plus, documenter publiquement les transgressions par l'émission de sanctions a une valeur représentative et positive pour les victimes des criminels sanctionnés. Comme l'a fait remarquer un avocat britannique, les preuves ainsi étayées viennent confirmer qu'« il y a bien eu violation et que la personne donnée en est responsable ».⁵³

Ces révélations peuvent également être considérées comme un moyen de tenter de garantir la responsabilité des transgresseurs. Un avocat américain a fait remarquer qu'en ce qui concerne notamment les atteintes aux droits de l'homme, les sanctions, bien qu'étant un outil imparfait, sont apparues pour combler un « vide en matière de responsabilité », étant donné que d'autres instruments internationaux, y compris les tribunaux internationaux des droits de l'homme, sont de plus en plus perçus comme « fonctionnant au ralenti ».⁵⁴

Exemples d'indicateurs de révélation

- Évolution de la perception du public quant à l'acceptabilité ou la tolérance vis-à-vis de certains comportements
- Évolution des discours publics autour de la nature de certains groupes ou ensembles d'acteurs associés.
- Multiplication des enquêtes menées par la société civile, les médias ou les gouvernements sur les marchés illicites, la corruption ou les groupes phares

L'importance de la clarté stratégique

Dans l'ensemble, l'objectif stratégique des régimes de sanctions ciblant la criminalité organisée et la corruption diffère sensiblement des régimes de sanctions classiques axés sur les pays. Dans les régimes axés sur les pays, l'objectif manifeste est de faire évoluer une politique (mettre un terme par exemple à l'implication dans un conflit, faire cesser la prolifération des armes de destruction massive ou les atteintes aux droits de l'homme). Contraindre et modeler la situation sont souvent des objectifs secondaires importants, en particulier lorsqu'un pays sanctionné n'est pas disposé à changer de comportement. Toutefois, l'objectif global de ces régimes (et la condition préalable à la fin d'un régime) est un changement clair de politique.

Il en va autrement pour les sanctions contre la criminalité organisée. Leur but stratégique premier est de perturber et de modeler la situation dans la mesure où il est peu probable que les acteurs changent radicalement de comportement en matière de criminalité ou de corruption. Cette différence de buts stratégiques a des conséquences sur la manière d'évaluer la réussite des sanctions. Bien qu'il soit possible d'élaborer des indicateurs d'impact, le « succès » des buts stratégiques est généralement beaucoup moins direct et mesurable que celui des régimes axés sur des pays visant à influencer une politique ou à favoriser un changement.

Il est important de préciser le type de but stratégique visé par une juridiction qui inflige des sanctions, à la fois en termes d'évaluation de l'efficacité des sanctions et de communication publique. C'est par ailleurs un point conceptuel important à aborder lorsque des sanctions sont imposées de manière coordonnée par différentes juridictions. En l'absence de clarté stratégique, les attentes et les mesures de la réussite risquent de varier d'une juridiction à l'autre, probablement au détriment de l'effort de sanction à long terme.



OBJECTIFS DES DÉSIGNATIONS LIÉES AUX SANCTIONS CIBLÉES CONTRE LES ACTEURS CRIMINELS

La réalisation des buts stratégiques prévus pour les régimes de sanctions ou les groupes de désignations conjointes repose dans une large mesure sur la nature et le degré de l'impact produit par les désignations individuelles d'acteurs criminels ou corrompus. Les objectifs d'une désignation individuelle diffèrent de ceux visés au niveau stratégique, les spécialistes des sanctions identifiant trois objectifs principaux : forcer (un changement de comportement), contraindre et signaler.⁵⁵

Les objectifs des désignations peuvent contribuer à atteindre un ou plusieurs buts stratégiques. Par exemple, la coercition, qui vise à obtenir un changement de comportement de la part d'acteurs individuels, peut contribuer à la réalisation de buts stratégiques comme perturber la criminalité organisée et remodeler les écosystèmes criminels. De même, les objectifs de contrainte et de signalement peuvent alimenter plus d'un but stratégique. En revanche, le but stratégique de révéler des informations est presque entièrement lié à l'objectif de désignation qu'est le signalement.

Bien que les désignations aient un rôle important à jouer en tant que pièces maîtresses, l'objectif de désignations spécifiques de personnes sanctionnées manque souvent de clarté. À un niveau plus basique, un succès en matière de changement de comportement, de contrainte ou de signalement reste ambigu à définir en relation aux acteurs de la criminalité organisée. Cela ne veut pas dire que l'on ne débat pas de la question, mais que, selon les personnes interrogées, il existe des divergences considérables dans la manière dont les différentes juridictions abordent le sujet.⁵⁶ Il peut également y avoir des lacunes en termes d'expertise pour prédire comment les sanctions peuvent affecter les marchés illicites et les écosystèmes criminels, en particulier dans les juridictions qui n'ont pas d'antécédents en matière de lutte contre la criminalité organisée transnationale.

C'est globalement problématique, tant pour la communication publique autour des sanctions que pour la politique générale, afin de garantir que les désignations individuelles contribuent à la réalisation des buts stratégiques plus larges. Un fonctionnaire européen a fait remarquer que « l'on utilise différemment les sanctions selon les contextes et qu'elles peuvent avoir des effets très différents. Lors de la phase d'élaboration, il faut savoir ce que l'on fait et ce que l'on veut obtenir en procédant à une désignation ou à un régime ». Un ancien fonctionnaire américain s'est dit largement d'accord, expliquant que « le fait d'avoir un objectif ciblé et nuancé mène à plus de succès ».⁵⁷

Cette partie examine les objectifs de changement de comportement, de contrainte et de signalement en lien avec la criminalité organisée. Elle souligne la manière dont ils peuvent fonctionner et propose des exemples indicatifs d'impact pour chacun d'entre eux. Il ne s'agit pas d'une évaluation définitive de l'impact des sanctions à l'encontre de la criminalité organisée, ni du succès ou de l'échec relatif des différents régimes.

Forcer à un changement de comportement

Le premier type d'objectif d'une désignation est la coercition, qui vise à exercer une influence sur un acteur désigné pour qu'il modifie totalement ou pour partie son comportement. C'est l'objectif le plus souvent mis en avant publiquement par les systèmes des États-Unis, des Nations Unies et de l'Union européenne, où les sanctions ciblées à l'encontre d'acteurs criminels sont souvent considérées par les décideurs politiques comme des outils coercitifs visant à modifier les comportements.⁵⁸ Cette approche s'aligne sur les sanctions traditionnelles, qui sont depuis longtemps envisagées comme des mesures visant à modifier le comportement d'un État-nation et d'un gouvernement. À travers les sanctions, l'UE, par exemple, s'efforce explicitement d'induire des changements de comportement, tant au niveau politique qu'au niveau des activités.⁵⁹ Un ancien ambassadeur américain a également fait remarquer que pour les États-Unis, « une sanction n'est pas une punition judiciaire, ce n'est pas un règlement de compte, c'est censé être une incitation à changer de comportement ».⁶⁰

Ce que l'on attend globalement d'un changement de comportement est souvent maximaliste, reflétant le type de cadrage et de rhétorique officiels détaillés dans la section précédente. On s'attend par exemple à ce que les acteurs criminels cessent de se livrer à des activités criminelles. Dans certains cas, comme dans le cas du cartel colombien de Cali, on assiste à un réel changement de comportement.⁶¹ Dans ce cas, les sanctions (ainsi que d'autres outils politiques tels que les mises en accusation, les récompenses et le renforcement des capacités des forces judiciaires et de sécurité de la Colombie) ont conduit les principales figures du cartel et les membres de leurs familles à mettre concrètement un terme à leurs activités criminelles.⁶²

Bien que bienvenu, un changement de comportement au sens large n'est cependant généralement pas l'objectif attendu par les professionnels du secteur. L'objectif attendu serait plus nuancé, fondé sur la nature des préjudices qui ont motivé la désignation.⁶³ À l'échelle individuelle, il peut s'agir de la participation à une forme de criminalité particulièrement violente ou à des activités ayant un impact stratégique considérable au niveau local ou régional. Sans être maximaliste, ce changement progressif de comportement peut avoir un impact important, à la fois sur les efforts stratégiques de perturbation et de remodelage de situations globales ou de marchés illicites.

Le changement de comportement par une personne désignée est, en principe, motivée par le désir de débloquer des fonds gelés, de pouvoir à nouveau collaborer avec les banques et autres acteurs financiers, de retrouver l'accès à des visas de voyage ou de redorer son/sa réputation.

La levée des restrictions financières est perçue comme un moyen de pression essentiel sur les acteurs impliqués dans les marchés illicites. « Les acteurs criminels recherchent le profit : gagner de l'argent et transmettre les produits du crime. Les sanctions peuvent donc avoir un impact », a expliqué un ancien haut fonctionnaire américain.⁶⁴ Ce levier et cet impact existent sans aucun doute, et ils poussent dans certains cas les personnes désignées à changer de comportement. Les motivations financières peuvent être considérées comme un facteur clé dans la décision du cartel de Cali, mentionné ci-dessus, de cesser de participer et d'être associé au trafic de stupéfiants.⁶⁵

Le Bureau d'achat de Diamant en Centrafrique (Badica) en République centrafricaine et Kardiam, une société associée en Belgique, offrent un autre exemple de changement de comportement motivé par des raisons économiques. Badica était le plus gros acheteur de la République centrafricaine, une entité légalement habilitée à exporter de l'or et des diamants à l'étranger. L'entreprise a été sanctionnée par les Nations Unies en août 2015 pour « exploitation et commerce illicites de ressources naturelles, notamment de diamants et d'or ».⁶⁶ Six ans plus tard, l'entreprise a été retirée de la liste des Nations Unies, après avoir pris un certain nombre d'engagements, notamment celui de mettre en place une politique de due diligence et d'être régulièrement audité.⁶⁷ Un ancien enquêteur des Nations Unies a déclaré : « Suite à la désignation, l'entreprise a développé les outils nécessaires pour mener ses activités avec diligence. »⁶⁸



République centrafricaine : examen d'un diamant. Le principal acheteur de diamants du pays a été sanctionné en 2015. © Miguel Medina/AFP via Getty Images

Si les interdictions de voyager (y compris les interdictions de visa) sont souvent présentées dans le discours public comme ayant un pouvoir coercitif moindre que le blocage des avoirs, elles peuvent néanmoins constituer un moyen efficace d'obliger les personnes désignées à changer de comportement. Comme l'a fait remarquer un enquêteur des Nations Unies spécialisé dans les sanctions en Afrique de l'Ouest, « Le prestige rentre en jeu ici : si [les personnes désignées] ne peuvent pas voyager, elles sont exclues du club ». ⁶⁹ Un autre enquêteur a simplement indiqué : « La première chose dont se plaignent les personnes à forte visibilité sanctionnées lorsqu'on parle avec elles c'est la limitation de leurs déplacements. » ⁷⁰ Les recherches menées en Amérique centrale ont mis en évidence une dynamique similaire, les interdictions de voyager imposées par les États-Unis étant considérées comme un outil important, en particulier lorsque les cibles sont des élites économiques ou des membres de leurs familles. ⁷¹ Les déplacements prévus de la personne désignée n'ont souvent aucun lien avec l'entreprise criminelle. En Guinée-Bissau, par exemple, les personnalités politiques et militaires désignées auraient le plus pâti de l'interdiction de voyager pour les loisirs, mais aussi pour raisons médicales. La Guinée-Bissau ne dispose pas de services médicaux secondaires de qualité, ce qui signifie que l'élite se rend en Europe ou au Sénégal voisin pour se faire soigner. L'impact des restrictions de voyage a cependant été dilué par une mise en œuvre inégale, du moins dans la CEDEAO. ⁷²

Les changements de comportement peuvent également être influencés par la visibilité accrue induite par les sanctions et les répercussions réputationnelles. ⁷³ Un fonctionnaire américain a expliqué que « les implications en matière de réputation sont essentielles dans le domaine des sanctions. Lorsque les risques réputationnels augmentent, les personnes peuvent changer de comportement. » ⁷⁴ Cela peut être particulièrement important dans des contextes où les acteurs criminels ciblés sont peu concernés par les déplacements ou les systèmes bancaires internationaux.

L'impact sur la réputation est maximal lorsque les personnes désignées ont des aspirations politiques. C'est le cas en République centrafricaine, par exemple, où de nombreux chefs de groupes armés impliqués dans des activités criminelles ont également des visées politiques, qui risquent d'être contrariées par les sanctions. Un enquêteur des Nations Unies a noté : « Les acteurs sanctionnés s'efforcent d'améliorer leur comportement pour être retirés de la liste. Nous gardons donc un œil sur les chefs des groupes

armés, en particulier ceux qui ont été récemment sanctionnés, afin d'identifier tout changement de comportement. »⁷⁵

D'autres exemples de changement de comportement lié à la réputation peuvent être observés en Libye, où les sanctions imposées à des passeurs par les Nations Unies en 2018 ont conduit certains d'entre eux à réorienter leurs activités malgré la capacité limitée de la communauté internationale à influencer sur leurs finances ou à leur imposer des interdictions de voyager. Si certains étaient des acteurs ayant des ambitions politiques, d'autres ne l'étaient pas. Un passeur sanctionné a ainsi interrompu ses activités sur le court terme (apparemment à la demande d'un groupe armé auquel il était affilié et qui s'inquiétait des « implications politiques de ses activités »).⁷⁶ Bien qu'il ait fini par revenir au trafic d'êtres humains, ses activités actuelles sont plus modérées et moins médiatisées que le trafic d'êtres humains à grande échelle auquel il se livrait auparavant.⁷⁷

Une autre personne désignée de nationalité libyenne, un fonctionnaire, aurait demandé conseil sur ce qu'il devait faire pour être retiré de la liste peu après l'annonce de sa désignation.⁷⁸ La réputation de cet individu en Libye aurait posé suffisamment problème pour que les chefs militaires lui demandent de ne pas rendre publique sa présence sur les lignes de front pendant la bataille pour Tripoli de 2019-2020.⁷⁹ L'impact réputationnel a conduit l'individu désigné à s'engager dans un certain nombre d'activités destinées à « blanchir » sa réputation, y compris en intensifiant sa participation à des activités de lutte contre le trafic, alors même qu'il continuait à faire pression sur des responsables libyens pour qu'ils plaident en faveur de son retrait de la liste des Nations Unies.⁸⁰ Malgré les efforts déployés pour redorer sa réputation, il (et son réseau plus large) continuerait d'être connecté à des activités de trafic d'êtres humains. À l'heure où nous écrivons ces lignes, la personne en question est toujours sous le coup des sanctions.

Ce dernier exemple souligne l'importance des procédures de désignation ou de radiation si un organisme à l'origine de sanctions cherche en effet à encourager un changement comportemental. Si la radiation peut intervenir pour diverses raisons (erreurs factuelles dans la désignation, décès de la personne désignée, personne désignée tenue amplement responsable dans son pays ou cessation d'un programme de sanctions), la radiation est généralement considérée comme une incitation positive à modifier l'activité ou le comportement qui a conduit en premier lieu à l'inscription des personnes désignées sur la liste.⁸¹ Comme l'a fait remarquer un fonctionnaire, « la désignation n'est pas censée durer pour toujours. La décision [de retirer une personne désignée d'une liste] est motivée par la possibilité d'un changement de comportement. »⁸²

Des exemples de changement de comportement menant à une radiation existent. En avril 2017, par exemple, les États-Unis ont annulé la désignation de Jose Adan Salazar Umaña, également connu sous le nom de « Chepe Diablo ». Salazar Umaña avait été désigné en 2014 parce qu'il était soupçonné d'être le chef du cartel Taxis, l'une des plus importantes organisations de trafic de stupéfiants et de blanchiment d'argent d'El Salvador. Il a été retiré de la liste après que les États-Unis ont trouvé des informations disponibles en 2017 montrant qu'il « avait cessé de jouer un rôle important dans le trafic international de stupéfiants ».⁸³ De même, les États-Unis ont retiré d'autres acteurs criminels de leur liste de personnes désignées après que ceux-ci aient modifié leur comportement ou cessé d'avoir des comportements préoccupants. Un fonctionnaire a noté en 2016 qu'une moyenne de 100 personnes ou entités avaient été retirées de la liste des sanctions par an au cours des cinq années précédentes, dont 308 acteurs liés au cartel de Cali en 2014.⁸⁴ Un fonctionnaire américain a souligné que « ce sont là 308 exemples où les sanctions ont atteint leur but. »⁸⁵

Néanmoins, le nombre de radiations aux États-Unis – qu'il s'agisse de programmes de sanctions axés sur les criminels ou sur d'autres priorités – reste limité par rapport au nombre total d'acteurs et d'entités désignés. Dans la Treasury Department Sanctions Review, publiée en 2021, environ 12 000 désignations ont été répertoriées dans les 37 programmes de sanctions des États-Unis, et près de 3 000 radiations au cours des vingt précédentes années.⁸⁶ Comme l'a expliqué un diplomate américain, « je suis personnellement sceptique quant à la possibilité de faire évoluer les comportements. S'il était plus facile de se faire radier d'une liste, l'incitation à changer de comportement serait plus grande. Mais la procédure de retrait des listes est assez opaque et est une rare occurrence. »⁸⁷ Le pouvoir coercitif des sanctions est généralement considéré comme dilué par les procédures complexes, longues et nébuleuses de radiation des organismes internationaux à l'origine des sanctions.

De plus, les changements de comportement sont sujets à revirement, notamment si les possibilités de radiation sont limitées ou si l'impact de la désignation s'avère moins important qu'initialement prévu. Comme l'a fait remarquer un expert colombien à propos des personnes sanctionnées dans son pays, dans la mesure où il leur est difficile d'être radiées de la liste, « il leur faut continuer à se livrer à des activités criminelles parce qu'elles sont déjà catégorisées et désignées par les listes, et peuvent difficilement, voire pas du tout, accéder à un travail légal ». ⁸⁸

Une évolution générale du contexte (d'un conflit interne par exemple, comme en République centrafricaine) peut également induire un changement de comportement et d'activité. « Les [chefs de groupes armés] qui restent intègres font une série de choix qui les empêchent en fin de compte d'acheter des armes ou de financer leur milice », a expliqué un fonctionnaire américain. ⁸⁹ « Pour cela, ils doivent être persuadés de pouvoir réussir en politique de manière non violente. Tout recul important de la démocratie nuit à [cette conviction] en créant de la méfiance et en modifiant les mécanismes d'incitation généraux. » Cela souligne la nécessité pour les juridictions de ne pas recourir aux sanctions en tant qu'outil « activé puis oublié », mais plutôt de rester bien au courant de l'évolution du contexte autour des personnes désignées et de la manière dont ce contexte influe à la fois sur l'action des personnes désignées et sur les buts stratégiques plus larges de la juridiction qui prononce les sanctions.

Enfin, il est important de souligner que le changement de comportement peut être total, l'individu renonçant complètement à toute activité criminelle. Il peut aussi être beaucoup plus « subtil... [et] progressif », un acteur désigné limitant sa participation à certaines formes de criminalité ou s'abstenant de causer certains préjudices spécifiques. ⁹⁰

Un trafiquant libyen sanctionné en 2018, par exemple, a fini par mettre fin à son implication directe dans le trafic d'êtres humains, bien que certains membres de son organisation plus large soient restés impliqués. Au lieu de cesser complètement de se livrer à des opérations criminelles, il se serait toutefois reconverti dans le trafic de stupéfiants, activité apparemment beaucoup plus lucrative, mais aussi, et c'est essentiel, qui n'a pas suscité autant l'opprobre international dans le pays. ⁹¹ Cet exemple témoigne de la flexibilité de nombreux opérateurs criminels, ce qui peut faire que les sanctions (ainsi qu'une myriade d'autres réponses pénales et réglementaires de lutte contre les marchés criminels) déplacent les acteurs d'une économie illicite à une autre, avec des conséquences potentiellement négatives. Cela souligne en outre la difficulté de modeler certaines situations en recourant aux désignations et la nécessité de fixer des objectifs clairs en matière de sanctions.

Induire des changements de comportement reste néanmoins l'un des principaux objectifs des sanctions. En faisant basculer l'analyse coûts-bénéfices des criminels, l'objectif est théoriquement d'influer sur les principaux comportements problématiques. Au niveau individuel, cela peut servir le but stratégique de perturbation. Cependant, des changements de comportement même minimes, lorsqu'ils sont répartis entre un grand nombre de personnes désignées, peuvent également commencer à modeler des écosystèmes criminels plus vastes.

Exemples d'indicateurs de changement de comportement

- Diminution de l'implication d'un acteur désigné dans un mode opératoire particulièrement néfaste (au sein d'une économie illicite particulière)
- Diminution de l'implication ou cessation de l'implication d'un acteur désigné dans une économie illicite particulièrement préjudiciable
- Déplacement d'un acteur désigné vers une autre économie illicite, éventuellement considérée comme moins « nocive »

Contraire l'activité criminelle

Contraire est le deuxième objectif des désignations individuelles. Ainsi, les sanctions ciblées imposent aux acteurs criminels un coût qui limite leur capacité d'action ou rend leur action indésirable en faisant basculer le rapport coûts-bénéfices et, de cette manière, minimise la menace qu'ils font peser sur les intérêts des entités qui les sanctionnent. « Le but est de perturber et d'augmenter les coûts ; il s'agit de nuire à un modèle économique. La question qui se pose alors est à quel point l'autre partie est déterminée », a expliqué un ancien enquêteur des Nations Unies.⁹²

Pour les organisations criminelles, la plupart des contraintes sont liées aux sanctions financières. Leur impact est favorisé, en partie, par le rôle central des États-Unis, de l'Union européenne et du Royaume-Uni, trois des juridictions les plus actives en matière de sanctions, dans la finance mondiale. Les États-Unis, en particulier, jouissent d'une capacité extraterritoriale considérable à limiter les transactions des acteurs criminels sanctionnés, car de nombreux acteurs criminels transnationaux utilisent ou reçoivent des dollars américains dans le cadre de leurs activités. Si l'UE et le Royaume-Uni ont moins d'influence sur la finance mondiale, l'euro et la livre sterling sont des monnaies stables et facilement convertibles, et sont donc recherchées par les acteurs de la criminalité et de la corruption, ce qui donne à ces deux juridictions la possibilité d'exercer un effet contraignant en procédant à des désignations.

La capacité de contrainte des sanctions financières repose sur le fait que si les acteurs criminels tirent profit d'économies illicites clandestines, nombre d'entre eux dépendent néanmoins, à des degrés divers, des banques et d'autres institutions financières pour déplacer ou entreposer les fonds. Le trafic d'êtres humains à partir de l'Afrique de l'Est via la Libye en est un exemple. Les migrants qui paient à l'avance l'ensemble de leur voyage ont tendance à le faire en dollars américains à un contact dans leur pays d'origine. Cet individu passerait ensuite par le système bancaire formel ou le système informel hawala pour transférer les fonds à une tierce partie spécifiée par les trafiquants libyens et généralement basée au Moyen-Orient ou au Maghreb. Les tiers utiliseraient ensuite des systèmes hawala informels pour transférer les fonds vers la Libye.⁹³ Les passeurs en Libye effectueraient, à leur tour, des paiements transfrontaliers via des applications bancaires mobiles officielles.⁹⁴

En outre, comme le montre le grand nombre d'entreprises sanctionnées par les États-Unis en Amérique latine, les acteurs criminels conservent souvent une part de capital dans des entreprises théoriquement licites, qu'ils utilisent soit pour blanchir des produits illicites, soit pour investir des gains mal acquis. En conséquence, la frontière entre les économies illicites et le secteur licite est souvent floue.

Les sanctions financières produisent leur effet, en partie, en incitant les entreprises économiques licites à se dissocier des acteurs criminels sanctionnés, « gardant les acteurs hors de l'économie formelle ». ⁹⁵ Les banques, par exemple, s'exposent à des conséquences importantes si elles sont prises en train de fournir des services à des personnes désignées, ce qui les conduit à mettre fin à leurs relations avec des acteurs sanctionnés ou même, dans certains cas, avec des personnes accusées d'activités sanctionnables dans les rapports des groupes d'experts.⁹⁶ Comme l'a fait remarquer un fonctionnaire européen, « l'objectif des sanctions relatives à la traite des personnes est d'augmenter les frictions... une fois qu'une personne est inscrite sur la liste, elle ne peut plus accéder à son argent ou coopérer avec les banques. »⁹⁷

De même, les entreprises sont incitées à couper les liens avec les acteurs désignés. Les entreprises, par exemple, peuvent être sanctionnées par les autorités américaines si elles soutiennent des acteurs désignés ou si elles sont détenues à 50 % par ces derniers. « Les sanctions sont de nature défensive », a souligné un fonctionnaire américain.⁹⁸ « Elles empêchent [les personnes désignées] d'accéder aux banques et aux entreprises privées, [et] les maintiennent dans la marginalité. »

Les acteurs criminels peuvent contourner ces obstacles, par exemple en blanchissant l'argent par l'intermédiaire de juridictions dont les contrôles sont laxistes ou dont l'intérêt politique pour l'application des sanctions est limité. Cependant, ces solutions de contournement augmentent le coût et la difficulté de faire des affaires, ce qui a un impact sur la rentabilité et le pouvoir de l'acteur criminel.⁹⁹ « Nous essayons de rendre plus difficiles les activités

du crime organisé », a expliqué un ancien fonctionnaire américain.¹⁰⁰ « Lorsque vous ne pouvez pas jeter ces personnes en prison, les sanctions financières peuvent leur rendre la vie plus difficile et leur coûter plus cher. »

Il existe une dynamique assez similaire avec les restrictions de voyager, en particulier celles des Nations Unies qui cherchent à empêcher les déplacements en général des personnes désignées. Compte tenu de la nature transnationale de la criminalité organisée moderne, ces obstacles aux déplacements peuvent limiter la capacité des personnes désignées à rencontrer et à s'entretenir avec des associés et des partenaires commerciaux clés. Un ancien enquêteur des Nations Unies a fait remarquer :

Les sanctions les plus efficaces dont nous disposons pour les personnes qui voyagent étaient l'interdiction de voyager. Cela ne signifie pas que l'individu cessera ses activités criminelles, qui sont généralement sa principale source de revenus, mais au moins les sanctions contraignent les activités. Dans le contexte de pays sortant d'un conflit ou d'économies de guerre ... c'est souvent ce que l'on peut obtenir de mieux.¹⁰¹

Pour les sanctions financières et liées aux déplacements, le degré de contrainte dépend à la fois du degré d'exposition d'un acteur criminel à la portée internationale et du degré de coopération dans le pays où l'acteur est basé. Si un nombre croissant d'acteurs criminels opèrent à l'échelle transnationale, beaucoup ne le font qu'à l'intérieur d'un seul État, se déplaçant peu à l'international ou n'ayant que rarement des comptes bancaires à l'étranger. Dans de telles circonstances, la capacité de la communauté internationale à contraindre l'acteur via les sanctions dépend fortement de la coopération de l'État dans lequel vit la personne désignée.

Certains États ne voient pas d'inconvénient à ce que leurs ressortissants soient sanctionnés par des acteurs internationaux, surtout si les activités des criminels désignés sont considérées comme une menace pour l'État ou comme allant à l'encontre des intérêts du gouvernement. Ces États, qui peuvent ne pas être en mesure d'arrêter des suspects pour des raisons politiques ou de capacité, renforcent néanmoins l'impact des sanctions en facilitant leur application au niveau national. La Colombie et le Mexique, par exemple, ont tous deux permis aux banques nationales de clôturer les comptes de personnes et d'entités sanctionnées en vertu de la loi américaine intitulée Kingpin Act.¹⁰²

Les sanctions peuvent également avoir un effet contraignant sur les criminels désignés dans les États dont la capacité ou la volonté de les appliquer est limitée. Cependant, ce cas est plus complexe, en partie par les conséquences réputationnelles des sanctions. La visibilité publique d'une désignation internationale n'est pas appréciée par l'ensemble plus large d'acteurs engagés dans une économie illicite donnée, et cela peut influencer l'étendue et la manière dont d'autres parties prenantes collaborent avec les individus désignés.¹⁰³ De même, même si un gouvernement est disposé à poursuivre ses relations avec une personne sanctionnée ou à la maintenir



Point presse à la Maison Blanche en janvier 2023 avec le coordinateur de la communication stratégique du Conseil national de sécurité, John Kirby. Les États-Unis ont désigné le groupe militaire russe Wagner comme une organisation criminelle.

© Alex Wong via Getty Images

dans ses fonctions publiques, les sanctions font de la poursuite des relations avec les personnes désignées une décision politiquement délicate et lourde de conséquences. Même lorsque le coût est jugé acceptable par les acteurs politiques, les frictions opérationnelles se multiplient. Les sanctions peuvent contraindre les acteurs internes en cartographiant les connexions internationales d'une entreprise criminelle donnée et en ciblant ses affiliés. C'est ce qui ressort, par exemple, des désignations américaines du groupe Wagner en 2023.¹⁰⁴ Outre les dirigeants et d'autres responsables clés du groupe mercenaire, les États-Unis ont ciblé des entreprises qui, selon eux, étaient soit des sociétés écrans pour Wagner, soit des acteurs qui lui apportaient leur soutien. Les entreprises, basées dans différentes juridictions, étaient sans doute plus exposées aux sanctions américaines que le personnel de Wagner lui-même. Cependant, d'un point de vue financier, les entreprises jouent un rôle clé dans la réalisation de profits par Wagner, l'un des objectifs clés du groupe en Afrique notamment. Les sanctions sont donc un moyen potentiel d'influencer et de limiter les principaux objectifs criminels du groupe, même si la plupart des membres de Wagner sont effectivement des acteurs internes.

Les sanctions peuvent également avoir un effet contraignant, y compris sur les acteurs internes, en ciblant, en plus de ceux qui dirigent les organisations criminelles, des acteurs de niveau intermédiaire ou des personnes impliquées dans le blanchiment d'argent. D'anciens fonctionnaires américains ont largement convenu que dans le contexte du Mexique, cibler les trafiquants de « niveau 1 » comme Joaquín Archivaldo Guzmán Loera (également connu sous le nom d'El Chapo) avait moins d'impact que de cibler des individus « situés plus bas dans la chaîne de commandement, qui sont plus faciles à dissuader ». ¹⁰⁵ Comme l'a expliqué un ancien ambassadeur américain, il peut être très avantageux de se concentrer sur les acteurs moins haut placés, « qu'on appelle « Los perfumados », qui sont un peu complices, un peu impliqués, qui vivent dans de belles maisons et dans des résidences protégées. » ¹⁰⁶ Et d'ajouter : « Ce n'est pas le premier niveau de blanchiment d'argent, mais plutôt le troisième ou le quatrième. Ces personnes sont rarement sanctionnées, mais ce sont celles qui sont le plus susceptibles de changer de comportement. »

Pour fonctionner efficacement, la contrainte doit s'appuyer sur une analyse complète d'un réseau criminel donné et de l'écosystème criminel dans lequel il opère, et cibler à la fois les connexions internationales et les membres des réseaux criminels. Il s'agit notamment d'acteurs facilitateurs, comme les blanchisseurs d'argent. Cela démontre également que pour maximiser la contrainte, les sanctions doivent être imposées à un certain nombre d'acteurs différents qui sont membres d'un réseau donné ou qui y sont liés, plutôt qu'à des dirigeants clés ou à des acteurs bien connus.

Le pouvoir contraignant des sanctions ne doit pas être considéré comme un objectif secondaire par rapport au changement de comportement. Les sanctions contraignantes visent plutôt à accomplir des choses différentes, en utilisant des objectifs différents. La contrainte consiste en fin de compte à accroître les frictions dans les activités essentielles au fonctionnement d'un acteur criminel sous de multiples angles. « Ce que vous faites dans les grandes lignes, c'est dresser des barrages », a indiqué un ancien fonctionnaire canadien.¹⁰⁷ Ainsi, la contrainte peut être considérée à la fois comme un moyen d'atteindre des buts stratégiques en matière de perturbation (limiter la menace que représentent les acteurs criminels dans un contexte donné) et comme un moyen de modeler l'écosystème criminel en obligeant les personnes désignées à modifier leur mode de fonctionnement.

Exemples d'indicateurs de contrainte

- Diminution de l'accès des personnes désignées aux institutions financières officielles et augmentation des « frictions » dans les activités financières
- Limitations accrues des déplacements de la personne désignée qui sont essentiels pour les activités criminelles
- Apparition d'obstacles au recrutement par la personne désignée d'acteurs essentiels à l'activité criminelle

Signalement à des publics différents

Le troisième objectif des désignations individuelles est le signalement : utiliser cet outil pour transmettre un message à un public plus large (ou des messages différents à des publics multiples). Le signalement peut être un objectif en soi, bien qu'il soit généralement considéré comme allant de pair avec les efforts visant à forcer les personnes désignées à changer de comportement ou à contraindre leur activité. En tant que moyen de communication, le signalement peut avoir un impact indépendamment du fait qu'un acteur désigné soit exposé aux effets de la désignation à l'échelle internationale ou que son pays de résidence ait la capacité et la volonté d'appliquer les sanctions à son encontre.

Historiquement, le signalement par le biais de désignations a souvent été utilisé comme un moyen de prendre position politiquement auprès des publics nationaux, de faire une déclaration diplomatique auprès des publics internationaux ou de renforcer des normes internationales, telles que la non-prolifération ou les droits de l'homme.¹⁰⁸ Ces façons d'utiliser les sanctions contre les acteurs criminels sont pertinentes, comme la communication implicite dans la désignation de trafiquants libyens sur la base de violations des droits de l'homme. Toutefois, le signalement peut également cibler d'autres acteurs et servir d'autres objectifs, notamment influencer l'écosystème criminel, aider les responsables gouvernementaux à lutter contre la criminalité et affirmer aux yeux de la société et des victimes que certains crimes ont été commis.

À un niveau basique, la sanction d'un acteur criminel est un signal à l'écosystème criminel plus large dont il fait partie. Le signal est souvent dissuasif et vise à forcer les autres criminels à renoncer à un certain comportement, de peur d'être sanctionnés à leur tour. Cela peut s'avérer particulièrement important dans les situations où la faiblesse ou la compromission de l'État a conduit à l'impunité des principaux acteurs criminels. Les sanctions envoient donc le message que même les acteurs puissants (tels que les chefs d'organisations de trafic de stupéfiants, les chefs de gangs et les criminels politiquement influents) peuvent subir les conséquences de leurs actes. Comme l'a fait remarquer un fonctionnaire américain, « il faut envoyer un coup de semonce au groupe élargi. »¹⁰⁹

Comme indiqué précédemment, le comportement à décourager n'est souvent pas la participation à l'économie illicite elle-même, mais plutôt les activités qui en découlent et qui causent des préjudices importants. « Dans la pratique, le signalement ne conduit pas l'autre à changer de comportement comme nous l'avions imaginé, c'est-à-dire à cesser une activité criminelle », a expliqué un ancien enquêteur des Nations Unies.¹¹⁰ « Plutôt, la personne va changer de mode opératoire, adapter ses organisations et ses activités pour opérer sous sanctions ou en courant le risque d'être sanctionné. » Cela est habituellement considéré comme une preuve de non-respect des sanctions, mais peut également être vu comme une réorientation notable des activités vers des activités moins nocives.

En Libye, par exemple, la désignation des passeurs, associée à d'autres outils tels que l'aide et l'engagement diplomatique, a contribué à modifier la manière dont les groupes armés se livraient au trafic d'êtres humains. En effet, un signal a été transmis que cette activité était particulièrement toxique et inacceptable, alimentant l'évolution des perceptions négatives du trafic d'êtres humains en Libye. En réaction, les groupes armés de l'ouest de la Libye ont cherché à limiter la visibilité de leurs opérations ou à les cesser complètement. Dans certains cas clés, les groupes ont cherché à blanchir leur image en s'impliquant davantage dans les activités de lutte contre les migrations.¹¹¹ Bien que réelle, cette évolution vers l'application de la loi a également été très sélective, les membres des groupes armés permettant à certains passeurs de poursuivre leurs activités tout en ciblant d'autres.

Le signalement peut avoir un effet dissuasif particulièrement important sur les personnes qui se trouvent au carrefour de la criminalité et du pouvoir politique, notamment les militaires et les responsables de la sécurité, les personnalités politiques et les hommes d'affaires. Ces acteurs peuvent jouer un rôle clé de soutien ou de facilitation, souvent au cœur des structures de protection. Ces personnes sont généralement épargnées par leurs relations de toute responsabilité à l'échelle nationale vis-à-vis de leurs actes. Ils ont également beaucoup à perdre sur le plan de la réputation et sur le plan financier s'ils sont sanctionnés. Compte tenu de cette vulnérabilité, les désignations ciblant ces acteurs peuvent souvent constituer un outil de signalement puissant visant un public plus large d'individus, à cheval entre la criminalité et le pouvoir politique dans un pays donné.

C'est le cas de la famille Rosenthal au Honduras, dont trois membres ont été désignés par les États-Unis en 2015 pour avoir prétendument fourni des services de blanchiment d'argent à des organisations de trafic de

stupéfiants.¹¹² Parmi les personnes désignées, qui étaient toutes de riches hommes d'affaires, figuraient un ancien vice-président et un ancien membre du Congrès, tous des membres bien connus de l'élite hondurienne. Leur désignation, puis les poursuites engagées par les États-Unis, peuvent donc être considérées à la fois comme une tentative d'influer directement sur les activités criminelles et de signaler à d'autres personnes politiquement influentes au Honduras qu'elles courent des risques réels en se livrant à des activités criminelles.¹¹³

Le signalement peut également être particulièrement efficace sur les acteurs qui ont des visées politiques ou qui souhaitent jouer un rôle au sein du gouvernement.¹¹⁴ Bien que le fait d'être désigné n'empêche pas toujours de tels intérêts, il les complique. Le signal envoyé par la désignation d'une personnalité politique émergente ou d'un chef de groupe armé peut donc être important pour l'ensemble de la population d'un pays donné.

Le signalement par le biais de sanctions peut indiquer également catalyser l'action du gouvernement à l'encontre des personnes désignées. « Le fait de sanctionner quelqu'un peut indiquer au bureau du procureur général local un point essentiel, y compris des personnes qu'il ne serait peut-être pas enclin à poursuivre », a expliqué un ancien fonctionnaire américain. « Sinon, les procureurs peuvent se sentir isolés et avoir l'impression de nager à contre-courant. »¹¹⁵

Sanctionner peut aussi, et c'est essentiel, susciter un soutien populaire et un élan en faveur d'une action gouvernementale à l'encontre d'une personne désignée.¹¹⁶ Les responsables mexicains, par exemple, ont affirmé que les désignations par les États-Unis réduisaient l'opposition de l'opinion publique à l'arrestation et à la poursuite des acteurs sanctionnés.¹¹⁷ Cela peut avoir un impact particulier lorsqu'un acteur puissant sanctionné est considéré comme transgressif ou corrompu, l'imposition de sanctions étant un moyen de le « pousser dans ses retranchements ». ¹¹⁸ Ce modelage de l'opinion publique et l'aménagement de l'espace politique peuvent s'avérer particulièrement importants lorsque le gouvernement national est considéré par la population comme extrêmement politisé dans son application des processus de justice pénale, ce qui engendre des réactions négatives.

Cependant, il existe un risque que le signal prévu par les juridictions qui procèdent aux sanctions soit déformé ou mal compris. Cela peut être dû à une mauvaise lecture du contexte local. En Libye, par exemple, les États-Unis ont sanctionné un trafiquant de carburant bien connu après qu'il ait été détenu par un groupe armé rival. Un analyste a expliqué que, en conséquence, la plupart des membres de la communauté du trafiquant arrêté ont vu dans les sanctions un message indiquant que les États-Unis soutenaient pleinement les actions du groupe armé rival.¹¹⁹

Dans des contextes où les juridictions qui sanctionnent, ou plus généralement les acteurs internationaux occidentaux, sont présentés comme attaquant injustement le gouvernement hôte, même des sanctions ciblées à l'encontre d'acteurs criminels ou corrompus peuvent être perçues comme une preuve supplémentaire de discrimination et perdre leur pouvoir de signalement positif auprès d'une large partie du public national. Sur le plan intérieur, elles peuvent contribuer à renforcer le soutien au gouvernement en place, contre l'« autre » extérieur. Sur le plan international, elles peuvent renforcer l'isolement du gouvernement hôte et présenter des risques géopolitiques s'il s'aligne à des puissances perçues comme hostiles aux entités qui sanctionnent couramment. Cela peut nuire à l'efficacité des sanctions en termes d'impact politique.

Globalement, le signalement peut être considéré comme un objectif individuel polyvalent et utile. Bien que la plupart des cas soient clairement liés à des buts stratégiques en matière de révélation, certains peuvent également être considérés comme ayant un impact sur des efforts plus larges visant à perturber les menaces et à modeler l'environnement illicite plus large dans une zone donnée.

Indicateurs de signalement

- Changement de perception d'un ou de plusieurs publics vis-à-vis du pouvoir, de l'impunité ou de l'intégrité d'une personne désignée
- Diminution de la disposition des principales personnalités politiques ou sociales de s'associer à la personne désignée
- Début d'une enquête gouvernementale et/ou de poursuites à l'encontre d'une personne désignée



CONCLUSION

Le présent rapport dresse un cadre pour évaluer et comprendre les buts stratégiques des régimes de sanctions et des séries de désignations conjointes, les objectifs de désignations individuelles et la manière dont ces derniers contribuent aux premiers lorsqu'il s'agit de sanctions contre des acteurs criminels ou corrompus. Un tel cadre devrait permettre une évaluation plus nuancée de la manière dont les sanctions contre la criminalité organisée et la corruption atteignent leurs objectifs et ont un impact, avec des ramifications pour le développement d'une doctrine adaptée par les juridictions qui prennent des sanctions concernant le déploiement de sanctions.

Au niveau stratégique, les régimes de sanctions ou les groupes de sanctions conjointes ont trois objectifs généraux : perturber, modeler et révéler. La perturbation vise à affaiblir la capacité d'action des acteurs ou des réseaux afin d'atténuer la menace qu'ils représentent pour la paix et la sécurité, la stabilité économique ou, de plus en plus, les droits de l'homme. Le modelage vise à modifier les paramètres au sein des écosystèmes criminels afin de dissuader les acteurs de perpétuer certains comportements et préjudices. Enfin, les sanctions à l'encontre des acteurs criminels peuvent être utilisées de manière stratégique pour révéler des informations sur la criminalité ou la corruption afin de dissuader certains comportements, de soutenir les gouvernements ou la société civile, ou de contribuer à rendre publiques des activités qui seraient autrement clandestines ou opaques.¹²⁰

Les objectifs des désignations, à leur tour, sont des outils permettant d'atteindre les buts stratégiques plus larges. Le présent rapport en a détaillé trois : la coercition, la contrainte et le signalement. Le premier, la coercition en vue d'un changement de comportement, est l'objectif le plus souvent évoqué pour désigner les acteurs de la criminalité organisée, bien que le degré de changement recherché soit souvent nuancé et fonction de la nature des préjudices causés par un acteur donné. Le deuxième objectif individuel est la contrainte, c'est-à-dire un effort pour imposer à la personne désignée des coûts qui entravent sa capacité à opérer ou qui limitent la menace qu'elle représente. Enfin, le signalement vise à transmettre des messages à différents groupes (acteurs criminels, grand public ou gouvernements étrangers) en procédant à une désignation.

Bien qu'un poids plus important soit souvent accordé à la coercition, les trois objectifs des désignations doivent être considérés comme équivalents, même s'ils sont conceptuellement différents, en tant que moyens d'atteindre des buts stratégiques plus larges dans la réponse à la criminalité organisée par le biais de sanctions. Le changement de comportement (coercition) est plus étroitement axé sur la personne désignée et vise à ce qu'elle spécifiquement abandonne le comportement problématique. La contrainte cherche en revanche à augmenter les frictions pour l'individu et l'environnement opérationnel, en ciblant le financement, la mobilité et la réputation. Le signalement, enfin, vise, par le biais d'une désignation, des publics nationaux et internationaux plus larges, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'écosystème criminel, et joue un rôle important dans l'établissement ou l'application de normes internationales en matière de réglementation ou de comportement. Si certains régimes de sanctions se limitent à un ou deux de ces

objectifs, beaucoup poursuivent les trois en même temps. Cette approche tripartite peut soutenir de manière plus durable les buts stratégiques de perturbation, de modelage et de révélation.

Dans l'ensemble, évaluer l'impact et l'utilité des sanctions en tant qu'outil de lutte contre la criminalité organisée est complexe. C'est notamment le cas lorsque les évaluations de l'impact sont menées par rapport à une rhétorique vague et maximaliste concernant l'objectif des régimes de sanctions ou des désignations individuelles. Cette situation est encore compliquée par le fait que les sanctions sont généralement utilisées dans le cadre d'un ensemble d'outils plus large, ce qui constitue un obstacle supplémentaire à l'évaluation de la causalité. Même l'indicateur le plus quantifiable (inscriptions sur les listes contre radiations) est problématique d'un point de vue analytique étant donné la multitude de raisons pour lesquelles une radiation peut avoir lieu, et que les obstacles pratiques à la radiation peuvent être dissociés du comportement de la personne désignée. Ces difficultés empêchent une évaluation efficace, même pour des programmes de longue durée tels que la loi américaine intitulée le Kingpin Act,¹²¹ que les responsables américains désignent comme un programme de sanctions spécifique dont « l'efficacité peut être évaluée ».¹²²

L'élaboration d'un cadre conceptuel pour comprendre les buts stratégiques et les objectifs des désignations des sanctions permet d'identifier un certain nombre de marqueurs d'efficacité, comme présenté ci-dessus. Même au niveau stratégique, qui est nettement plus difficile à quantifier, les sanctions ont permis d'obtenir des résultats tangibles par rapport à chacun des buts stratégiques décrits ci-dessus. En Colombie, la menace que la criminalité organisée faisait peser sur la paix et la sécurité a été considérablement perturbée depuis l'introduction des premières sanctions dans les années 1990.¹²³ Bien que les sanctions n'aient pas été le seul facteur à l'origine de cette évolution, un grand nombre d'observateurs aux États-Unis, en Colombie et au sein de la communauté internationale les considèrent comme un facteur contribuant à cette situation. En République centrafricaine, les sanctions auraient modifié le calcul concernant l'implication dans l'économie criminelle, les chefs de milices estimant désormais qu'elle nuit à leurs ambitions politiques.¹²⁴ En Libye, les sanctions ont contribué à façonner l'écosystème du trafic d'êtres humains, en transformant ce qui était un marché criminel très visible et profondément lié aux groupes armés en un marché qui est sans doute moins visible, plus discret et plus problématique pour les groupes armés d'y être associés publiquement.

Il est également clair que dans de nombreux endroits où il y a eu des tentatives de sanctions à l'encontre de la criminalité organisée, il est plus difficile d'identifier des éléments qui témoignent du succès de cette stratégie. Par exemple, malgré deux décennies de sanctions ciblées en bien grand nombre, peu d'éléments indiquent que le trafic de stupéfiants et le problème qu'il fait peser sur la paix et la sécurité au Mexique ont sensiblement évolué.¹²⁵

À bien des égards, les évaluations d'impact décrites ci-dessus sont les plus faciles à distinguer, les plus claires et les plus connues. L'impact réel des sanctions sur les économies illicites est, dans de nombreux cas, beaucoup moins clair. Bien que les preuves d'impact soient difficiles à obtenir et que l'établissement de la causalité reste complexe, il est impératif que les analyses des entités qui sanctionnent commencent par une évaluation claire des buts stratégiques pour chaque régime ou série de désignations conjointes. À partir de là, les évaluations doivent détailler l'impact des objectifs de désignation sur les individus, l'écosystème criminel et les sociétés au sens large. Grâce à ces approches globales, il sera possible de se faire une idée plus précise de l'impact des sanctions sur les menaces liées à la criminalité organisée et d'élaborer des approches plus efficaces en matière de sanctions.

Recommandations

Recommandation 1 : Améliorer la clarté stratégique. Les juridictions qui imposent des sanctions doivent être claires sur les buts stratégiques des régimes de sanctions et des groupes de sanctions, ainsi que sur les indicateurs de réussite. En outre, les buts stratégiques devraient justifier explicitement les décisions de désignation, une dynamique qui contribuera également à réduire les perceptions d'arbitraire dans les décisions de désignation. S'il est essentiel que les buts stratégiques soient clairement définis au sein d'un gouvernement ou d'une entité procédant à des sanctions, ils doivent également être communiqués plus largement et, dans l'idéal, harmonisés avec d'autres organismes à l'origine de sanctions lorsque des régimes parallèles sont envisagés. Il convient également de communiquer publiquement sur l'objectif final global recherché par une juridiction qui sanctionne et, idéalement, de publier une série d'indicateurs à ce sujet.

Recommandation 2 : Communiquer clairement les objectifs. Les juridictions qui imposent des sanctions doivent être claires sur les objectifs des désignations individuelles et sur les indicateurs de réussite. En plus de détailler le comportement transgressif des acteurs criminels dans les annonces de désignation, les juridictions qui sanctionnent devraient annoncer ce que chaque désignation est censée apporter dans le cadre d'une stratégie plus large et quels sont les indicateurs de succès qu'elles considèrent.

Recommandation 3 : Limiter la rhétorique. Il faut tenter explicitement de définir les attentes lorsque les responsables publics discutent ou annoncent des régimes de sanctions ou des désignations individuelles. La rhétorique existante, souvent maximaliste, sur ce que les sanctions sont censées accomplir, risque de définir des attentes irréalistes en matière d'impact, et de susciter des critiques publiques à l'égard de l'outil de sanctions s'il n'est pas en mesure d'atteindre le niveau de réussite escompté.

Recommandation 4 : Concentrer les efforts. Les juridictions qui imposent des sanctions devraient s'efforcer de concentrer leurs efforts de désignation sur le ciblage de multiples individus dans une zone donnée. Si certains, comme les États-Unis, le font fréquemment, les approches exhaustives visant à désigner de multiples membres d'un réseau donné et, dans certains cas, des entités affiliées, constituent généralement une exception dans le cadre des sanctions contre la criminalité organisée ou la corruption à l'échelle mondiale. Néanmoins, il est largement avantageux de le faire, à la fois pour perturber et modeler efficacement les écosystèmes criminels qui représentent des menaces complexes.¹²⁶ Le fait de ratisser large renforce considérablement l'impact probable des sanctions, en englobant généralement des entités ou des individus en marge d'un réseau particulier ou d'une économie illicite, pour lesquels le coût des sanctions peut être beaucoup plus élevé que pour ceux qui se trouvent au cœur du réseau.

Recommandation 5 : Investir dans la capacité de radiation. L'essor du renforcement des capacités en matière de sanctions ces 20 dernières années s'est principalement concentré sur la formulation de désignations, plutôt que sur les capacités de radiation des acteurs désignés. Néanmoins, la radiation et la possibilité de radiation constituent une incitation essentielle au changement de comportement. Des procédures de radiation efficaces permettent également de protéger les désignations des critiques liées à l'arbitraire ou à la politisation. Pour les juridictions qui cherchent à renforcer l'impact, l'accent doit être mis sur l'élaboration de procédures de radiation et sur la communication au public du fonctionnement de ces procédures.

Recommandation 6 : Anticipation du modelage. Les juridictions qui sanctionnent devraient procéder à des évaluations stratégiques de la manière dont l'émission de désignations multiples transformera les marchés illicites et les écosystèmes. Cet aspect devrait être pris en compte dans une planification stratégique plus large afin de garantir que les juridictions qui sanctionnent puissent s'adapter aux changements et d'empêcher que l'activité nuisible ou problématique qui a motivé une série de désignations ne refasse surface sous une forme légèrement modifiée, voire aggravée.

NOTES

- 1 Matt Herbert et Lucia Bird Ruiz-Benitez de Lugo, Zone de convergence : Évolution du recours aux sanctions ciblées pour lutter contre la criminalité organisée, GI-TOC, septembre 2023.
- 2 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #8, novembre 2022.
- 3 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #4, janvier 2023.
- 4 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #9, août 2023.
- 5 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #9, août 2023 ; The White House, *Remarks at White House release of strategy to combat transnational organized crime*, 25 juillet 2011, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/07/25/remarks-white-house-release-strategy-combat-transnational-organized-crime>.
- 6 Anton Moiseienko, Megan Musni et Eva Van Der Merwe, *A journey of 20: An empirical study of the impact of Magnitsky Sanctions on the earliest corruption designees*, International Lawyers Project, juin 2023, <https://www.internationallawyersproject.org/post/a-journey-of-20-an-empirical-study-of-the-impact-of-magnitsky-corruption-sanctions> ; Cathy Haenlein et al, *Targeted sanctions and organised crime: Impact and lessons for future sanctions use*, Royal United Services Institute, publication hors-série du RUSI, mars 2022, <https://static.rusi.org/327-OP-TargetedSanctions.pdf> ; Erica Moret, *What is the role of financial sanctions in tackling modern slavery and human trafficking*, Université des Nations Unies, 2022, https://collections.unu.edu/eserv/UNU:8896/UNU_FAST_FinancialSanctions.pdf ; US Treasury Office of Foreign Asset Control, *Impact report economic sanctions against Colombian drug cartels*, mars 2007, <https://ofac.treasury.gov/media/6816/download?inline>.
- 7 Voir Cathy Haenlein et al, *Targeted sanctions and organised crime: Impact and lessons for future sanctions use*, Royal United Services Institute, publication hors-série du RUSI, mars 2022, <https://static.rusi.org/327-OP-TargetedSanctions.pdf> ; Cathy Haenlein et Amanda Kadlec, *An unprecedented failure? UN sanctions against human traffickers in Libya*, Royal United Services Institute, 20 décembre 2022, <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/unprecedented-failure-un-sanctions-against-human-traffickers-libya>.
- 8 Matt Herbert et Lucia Bird Ruiz-Benitez de Lugo, Zone de convergence : Évolution du recours aux sanctions ciblées pour lutter contre la criminalité organisée, GI-TOC, septembre 2023.
- 9 Daniel P. Ahn et Rodney Ludem, *Measuring smartness: Understanding the economic impact of targeted sanctions*, US Department of State, Office of the Chief Economist, Working Paper 2017-01 ; Elizabeth Rosenberg et al, *The new tools of economic warfare: Effects and effectiveness of contemporary US financial sanctions*, Center for New American Security, 2016.
- 10 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #6, novembre 2022.
- 11 Thomas Biersteker, Marcos Tourinho et Sue Eckert, *Thinking about United Nations targeted sanctions*, dans Sue Eckert, Thomas Biersteker et Marcos Tourinho (eds), *Targeted sanctions: The Impacts and Effectiveness of UN Action*. New York, Cambridge University Press, 2016 ; Guy Martin, Charles Enderby Smith et Khadim Al-Faraj, *UN sanctions*, in Rachel Barnes et al (eds), *Global Investigations Review: The Guide to Sanctions*. Londres : Law Business Research, 2020 ; Scott McTaggart, *Sanctions: The Canadian and international architecture*, Bibliothèque du Parlement, Publication n° 2019-45-E, 18 novembre 2019 ; Francesco Giumelli, *How EU sanctions work: A new narrative*, Cahiers de Chaillot n° 129, Institut d'études de sécurité de l'UE, mai 2013.
- 12 Lee Jones et Clara Portela, *Evaluating the success of international sanctions: A new research agenda*, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 125, 39-60.
- 13 Clara Portela et Thijs Van Laer, *The design and impacts of individual sanctions: Evidence from elites in Côte d'Ivoire and Zimbabwe*, *Politics and Governance*, 10, 1, 26-35.
- 14 Elizabeth Rosenberg et al, *The new tools of economic warfare: Effects and effectiveness of contemporary US financial sanctions*, Center for New American Security, 2016.
- 15 Ibid.
- 16 Gouvernement britannique, *The Counter-Terrorism (International Sanctions) (Eu Exit) Regulations 2019*, Report Under Section 2(4) of the Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018, https://www.legislation.gov.uk/ukSI/2019/573/pdfs/ukSIod_20190573_en.pdf.
- 17 US Department of the Treasury, *Terrorist assets report - Calendar year 2020: Twenty-ninth annual report to the Congress on assets*

- in the United States relating to terrorist countries and organizations engaged in international terrorism, 2020.
- 18 Elizabeth Rosenberg et al, *The new tools of economic warfare: Effects and effectiveness of contemporary US financial sanctions*, Center for New American Security, 2016.
 - 19 United States Senate, *Countering terrorist financing: Progress and priorities – Hearing before the Subcommittee on Crime and Terrorism of the Committee on the United States Senate: One Hundred Twelfth Congress, First Session*, 21 septembre 2011, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-112shrg73840/html/CHRG-112shrg73840.htm> ; Conseil de sécurité des Nations Unies, Trente et unième rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, présenté en application de la résolution 2610 (2021) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes et entités qui leur sont associées, 13 février 2023.
 - 20 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #9, août 2023.
 - 21 US Department of the Treasury, *Testimony of R. Richard Newcomb, Director, Office of Foreign Assets Control, US Department of the Treasury before the House Financial Services Subcommittee on Oversight and Investigations*, 16 juin 2004, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/js1729> ; US Department of the Treasury, *Annual report to the Congress on assets in the United States of terrorist countries and international terrorism program designees*, 2001.
 - 22 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #5, janvier 2023 ; entretien avec ancien fonctionnaire américain #9, août 2023.
 - 23 Jeremy Pelofsky, *Bush aims sanctions at PKK, Italian crime groups*, Reuters, 30 mai 2008, <https://www.reuters.com/article/us-usa-drugs-sanctions-idUSWBTO0908620080530>.
 - 24 The White House, *Strategy to combat transnational organized crime*, 25 juin 2011, <https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime>.
 - 25 Central Intelligence Agency, *Economic sanctions: A historical analysis*, 17 mars 1986, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP97R00694R000600110001-2.pdf>.
 - 26 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #9, août 2023 ; entretien avec ancien fonctionnaire canadien, juin 2023 ; entretien avec fonctionnaire européen #4, octobre 2022 ; Matt Herbert et Lucia Bird Ruiz-Benitez de Lugo, *Zone de convergence : Évolution du recours aux sanctions ciblées pour lutter contre la criminalité organisée*, GI-TOC, septembre 2023.
 - 27 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #9, août 2023.
 - 28 Entretien avec expert de l'Amérique latine, 1^{er} décembre 2022.
 - 29 Entretien avec ancien ambassadeur américain #3, janvier 2023 ; entretien avec ancien fonctionnaire américain #3, janvier 2023 ; entretien avec expert de l'Amérique latine #2, décembre 2022 ; entretien avec ancien fonctionnaire américain #6, novembre 2022.
 - 30 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #6, novembre 2022.
 - 31 US Department of the Treasury, *Treasury sanctions MS-13-affiliates for drug trafficking and contract killings in Central America and the United States*, 8 février 2023, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1253>.
 - 32 Entretien avec fonctionnaire européen #1, septembre 2022.
 - 33 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #9, août 2023.
 - 34 Matt Herbert et Lucia Bird Ruiz-Benitez de Lugo, *Zone de convergence : Évolution du recours aux sanctions ciblées pour lutter contre la criminalité organisée*, GI-TOC, septembre 2023.
 - 35 Ibid.
 - 36 Ibid.
 - 37 Entretien avec fonctionnaire européen #2, août 2022.
 - 38 Lucia Bird, Ruiz-Benitez de Lugo et Lyes Tagziria, *Criminalité organisée et dynamiques d'instabilité : Cartographie des plaques tournantes illicites en Afrique de l'Ouest*, GI-TOC, septembre 2022.
 - 39 Lucia Bird Ruiz-Benitez de Lugo et Matt Herbert, *Criminalité et sanctions : Le cas de la Guinée-Bissau*, GI-TOC, décembre 2023.
 - 40 Ibid.
 - 41 Communication avec analyste libyen #2, GI-TOC, octobre 2022.
 - 42 Entretien avec fonctionnaire américain #5, août 2022.
 - 43 Bulletin des risques de l'Observatoire des économies illicites de l'Afrique de l'Ouest, numéro 10 (à paraître).
 - 44 Ibid.
 - 45 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #9, août 2023 ; entretien avec ancien fonctionnaire canadien, juin 2023 ; entretien avec fonctionnaire européen #4, octobre 2022.
 - 46 Entretien avec fonctionnaire américain, 1^{er} février 2022 ; entretien avec représentant d'une ONG juridique européenne, mai 2021.
 - 47 Elizabeth Rosenberg et al, *The new tools of economic warfare: Effects and effectiveness of contemporary US financial sanctions*, Center for New American Security, 2016 ; *International Crisis Group, Sanctions, peacemaking and reform: Recommendations for US policymakers* (United States Report n° 8), 28 août 2023.
 - 48 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #4, mars 2023.
 - 49 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies, 4 mai 2021 ; Peter Tinti, *Drug trafficking in northern Mali: A tenuous criminal equilibrium*, ENACT, numéro 14, septembre 2020.
 - 50 Par exemple, aucun groupe d'experts n'a été mis en place pour le régime de sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies sur la Guinée-Bissau, ce qui a suscité des critiques et a constitué un aspect de la mise en œuvre du régime largement perçu comme ayant un impact sensiblement dilué.
 - 51 Entretien avec fonctionnaire américain #7, juillet 2021.
 - 52 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #3, août 2021.
 - 53 Entretien avec avocat britannique #2, mai 2021.
 - 54 Entretien avec représentant d'une ONG juridique américaine, mai 2021.
 - 55 Thomas Biersteker, Marcos Tourinho et Sue Ecker, *Introduction*, dans Thomas Biersteker, Sue Eckert et Marcos Tourinho(eds), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of UN Action*. New York : Cambridge University Press, 2016.
 - 56 Entretien avec fonctionnaire européen #3, octobre 2022 ; entretien avec ancien fonctionnaire canadien, juin 2023.
 - 57 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #9, août 2023.
 - 58 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies, 2 mai 2021 ; entretien avec fonctionnaire américain #4,

- juillet 2021 ; US Department of Treasury, *The Treasury 2021 sanctions review*, octobre 2021 ; US Department of Treasury, *Treasury targets corruption and Kremlin's malign influence operations in Moldova*, 26 octobre 2022, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1049> ; US Department of Treasury, *Treasury lifts sanctions on the defunct Colombian business empire led by the Rodriguez Orejuela Family*, 19 juin 2014, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl2436>.
- 59 Article 29 du traité sur l'Union européenne.
- 60 Entretien avec ancien ambassadeur américain #2, décembre 2022.
- 61 US Department of the Treasury, *Impact report: Economic sanctions against Colombian drug cartels*, mars 2007.
- 62 Samuel Rubinfeld, *US Treasury lifts remaining sanctions on Cali drug cartel*, *The Wall Street Journal*, 19 juin 2014, <https://www.wsj.com/articles/BL-252B-4516>.
- 63 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #9, août 2023.
- 64 Ibid.
- 65 Samuel Rubinfeld, *US Treasury lifts remaining sanctions on Cali drug cartel*, *The Wall Street Journal*, 19 juin 2014, <https://www.wsj.com/articles/BL-252B-4516>.
- 66 Tribunal de l'Union européenne, Le Tribunal confirme le gel de fonds prononcé à l'encontre des sociétés Badica et Kardiam dans l'affaire des « diamants de guerre » centrafricains (Communiqué de presse n° 82/17), 20 juillet 2017.
- 67 Conseil de sécurité des Nations Unies, *Security Council Sanctions Committee concerning Central African Republic removes one entity from its sanctions list (SC/14485)*, 5 avril 2021, <https://press.un.org/en/2021/sc14485.doc.htm>.
- 68 Ibid.
- 69 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #3, mai 2021.
- 70 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #6, mai 2021.
- 71 Jeff Ernst et al, *US foreign aid to the Northern Triangle 2014-2019: Promoting success by learning from the past*, Wilson Center Latin America Program, 2020.
- 72 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #2, février 2022.
- 73 Entretien avec fonctionnaire américain #4, juillet 2021.
- 74 Entretien avec fonctionnaire américain #2, août 2021.
- 75 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #3, mai 2021.
- 76 Mark Micallef, Rupert Horsley et Alexandre Bish, *The human conveyor belt broken: Assessing the collapse of the human-smuggling industry in Libya and the central Sahel*, GI-TOC, novembre 2019.
- 77 Mark Micallef et al, *Conflict, coping and COVID: Changing human smuggling and trafficking dynamics in North Africa and the Sahel in 2019 and 2020*, GI-TOC, avril 2021.
- 78 Mark Micallef, Rupert Horsley et Alexandre Bish, *The human conveyor belt broken: Assessing the collapse of the human-smuggling industry in Libya and the central Sahel*, GI-TOC, novembre 2019.
- 79 Entretiens avec des acteurs libyens, 2022-2023.
- 80 Ibid.
- 81 Entretien avec représentant d'une ONG juridique américaine, mai 2021 ; US Department of the Treasury, *Treasury lifts sanctions on the defunct Colombian business empire led by the Rodriguez-Orejuela family*, 19 juin 2014, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl2436>.
- 82 Entretien avec fonctionnaire américain #2, août 2021.
- 83 Ambassade des États-Unis au Salvador, communiqué de presse : *OFAC removes Jose Adan Salazar Umaña from the list of drug traffickers*, 7 avril 2017, <https://sv.usembassy.gov/removal-jose-adan-salazar-umana-ofacs-kingpin-list/>.
- 84 US Department of the Treasury, Remarques du Sous-secrétaire par intérim Adam Szubin au Center for a New American Security, 15 avril 2016, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl0425>.
- 85 Ibid.
- 86 US Department of the Treasury, *The Treasury 2021 sanctions review*, octobre 2021.
- 87 Entretien avec fonctionnaire américain #5, août 2022.
- 88 Communication avec expert colombien #1, octobre 2022.
- 89 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #6, novembre 2022.
- 90 Government Accountability Office, *Economic sanctions: Agencies assess impacts on targets, and studies suggest several factors contribute to sanctions' effectiveness (GAO-20-145)*, octobre 2019.
- 91 Entretiens réalisés en Libye, avril 2022.
- 92 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #5, mai 2021.
- 93 Entretien avec chercheur libyen, octobre 2023.
- 94 Ibid.
- 95 Entretien avec fonctionnaire américain #4, juillet 2021.
- 96 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #4, mai 2021.
- 97 Entretien avec fonctionnaire européen #1, septembre 2022.
- 98 Entretien avec fonctionnaire américain #4, août 2022.
- 99 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #3, mai 2021.
- 100 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #3, janvier 2023.
- 101 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #8, novembre 2022.
- 102 Government Accountability Office, *Counternarcotics: Treasury reports some results from designating drug kingpins, but should improve information on agencies' expenditures (GAO-20-112)*, décembre 2019.
- 103 Communication avec expert libyen #3, octobre 2022.
- 104 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #4, mars 2023.
- 105 Entretien avec ancien ambassadeur américain #3, janvier 2023 ; entretien avec ancien ambassadeur américain #2, décembre 2022 ; entretien avec ancien fonctionnaire américain #6, novembre 2022.
- 106 Entretien avec ancien ambassadeur américain #2, décembre 2022.
- 107 Entretien avec ancien fonctionnaire canadien, juin 2023.
- 108 Francesco Giumelli, *How EU sanctions work: A new narrative*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Cahiers de Chaillot, mai 2013.
- 109 Entretien avec fonctionnaire américain #1, février 2022.

- 110 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies #8, novembre 2022.
- 111 Mark Micallef, Rupert Horsley et Alexandre Bish, *The human conveyor belt broken: Assessing the collapse of the human-smuggling industry in Libya and the central Sahel*, GI-TOC, novembre 2019.
- 112 US Department of the Treasury, *Treasury sanctions Rosenthal money laundering organization*, 7 octobre 2015, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl0200>.
- 113 US House of Representatives, The Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on The Western Hemisphere, *Hearing: Examining the effectiveness of the Kingpin Designation Act in the western hemisphere*, 17 novembre 2017 ; Steven Dudley, *US releases indictment against Honduras business behemoth*, InsightCrime, 7 octobre 2015, <https://insightcrime.org/news/analysis/us-releases-indictment-against-honduras-elite/>.
- 114 Entretien avec fonctionnaire européen #3, octobre 2022.
- 115 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #3, août 2021.
- 116 Ibid.
- 117 Government Accountability Office, *Counternarcotics: Treasury reports some results from designating drug kingpins, but should improve information on agencies' expenditures* (GAO-20-112), décembre 2019.
- 118 Entretien avec fonctionnaire américain #5, août 2022.
- 119 Communication avec analyste libyen, octobre 2022.
- 120 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #9, août 2023 ; entretien avec ancien fonctionnaire canadien, juin 2023 ; entretien avec fonctionnaire européen #4, octobre 2022.
- 121 Government Accountability Office, *Economic sanctions: Agencies assess impacts on targets, and studies suggest several factors contribute to sanctions' effectiveness* (GAO-20-145), octobre 2019.
- 122 Government Accountability Office, *Counternarcotics: Treasury reports some results from designating drug kingpins, but should improve information on agencies' expenditures* (GAO-20-112), décembre 2019.
- 123 Cathy Haenlein et al, *Targeted sanctions and organised crime: Impact and lessons for future sanctions use*, Royal United Services Institute, mars 2022, <https://static.rusi.org/327-OP-TargetedSanctions.pdf>.
- 124 Entretien avec ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies, 2 mai 2021.
- 125 Indice mondial du crime organisé 2023 : un monde fracturé, GI-TOC, septembre 2023, <https://ocindex.net/>.
- 126 Entretien avec ancien ambassadeur américain #2, décembre 2022.
- 127 US Department of the Treasury, *Treasury sanctions MS-13-affiliates for drug trafficking and contract killings in Central America and the United States*, 8 février 2023, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1253>.
- 128 Entretien avec ancien fonctionnaire américain #4, mars 2023.



GLOBAL INITIATIVE

AGAINST TRANSNATIONAL
ORGANIZED CRIME

À PROPOS DE GLOBAL INITIATIVE

The Global Initiative Against Transnational Organized Crime (l'Initiative mondiale contre la criminalité organisée transnationale, GI-TOC) est un réseau international de plus de 600 experts répartis aux quatre coins de la planète.

Elle offre une plateforme pour promouvoir un débat plus large et des approches innovantes comme fondements d'une stratégie mondiale inclusive contre le crime organisé.

www.globalinitiative.net

Soutenu par



Federal Foreign Office