

Matthew Levitt
The Washington Institute for Near East Policy

Rapport d'étape sur la lutte contre le financement d'activités terroristes

pour le

Comité permanent des finances de la Chambre des communes du Parlement du Canada

À l'heure actuelle, les guerres en Syrie et en Iraq – un conflit de plus en plus interrelié – ont donné naissance à de nouveaux réseaux terroristes, incluant à la fois le Front al-Nosra et le Groupe Khorasan d'al-Qaida et l'État islamique en Iraq et au Levant (EIIL). Le conflit prend les allures d'une catastrophe sur le plan humanitaire et stratégique. Il menace de déchirer la région le long de frontières confessionnelles. Il a donné une nouvelle vie aux groupes et aux mouvements fondés sur une idéologie islamiste violente, y compris, mais sans aucunement d'y limiter, aux groupes anciennement affiliés à al-Qaida. Plus les actions que le régime Assad prend principalement contre les civils syriens sunnites sont atroces – allant d'armes chimiques au recours à la famine comme tactique de guerre, en passant par des bombes-barils – plus le magnétisme du régime augmente, attirant des compagnons sunnites de partout dans le monde pour défendre leurs coreligionnaires et participer à des combats de plus en plus confessionnels contre le régime alaouite et ses alliés chiites, l'Iran et Hezbollah.

Tandis que les événements en Syrie et en Iraq secouent la région, la catastrophe sur le plan humanitaire et le cauchemar en matière de sécurité qui définissent maintenant le Moyen-Orient refaçonnent l'environnement du financement des activités terroristes. Certaines choses ne changent pas, comme le rôle déstabilisant que joue l'Iran en offrant argent, armes et soutien matériel aux groupes terroristes, aux milices radicales et aux régimes totalitaires comme celui de Bashar al-Assad. Dans d'autres domaines, comme l'utilisation terroriste des organismes de bienfaisance, les enjeux qui s'étaient essoufflés sont revenus à la charge. En outre, d'autres nouveaux moyens d'amasser, de déplacer et de stocker des fonds à des fins illicites ont été mis en œuvre pour s'adapter aux besoins des groupes et des agents terroristes d'aujourd'hui. En effet, un de ces moyens consiste à financer les extrémistes violents d'origine intérieure, qui peuvent ne pas officiellement appartenir à un groupe établi. De plus, les tendances en matière de financement de différents groupes, comme al-Qaida et l'EIIL, par exemple, peuvent varier considérablement.

Comme j'ai été invité à présenter un court mémoire de cinq pages, je me suis attardé à seulement trois exemples de ces vastes tendances.

AUTOFINANCEMENT

Étant donné que les opérations terroristes complexes sont de plus en plus difficiles à exécuter, nombre de djihadistes visent plus bas. Il a fallu entre 400 000 et 500 000 dollars, des années de planification et au moins plusieurs douzaines de personnes pour mener les attaques du

11 septembre¹. Aujourd'hui, toutefois, les fonds nécessaires à la conduite d'une opération terroriste réussie et de grande visibilité peuvent être amassés par des moyens intrinsèquement innocents et anodins. Ahmedy Coulibaly, un des trois extrémistes qui ont mené les attaques de Paris en janvier, a financé sa mission en souscrivant un prêt de 6 000 euros². Les deux frères Kouachi auraient reçu 20 000 dollars d'al-Qaida sur la péninsule d'Arabie, mais le lance-grenades propulsé par fusée et les fusils d'assaut automatiques Kalashnikov utilisés par les Kouachi ont coûté moins de 6 000 dollars³.

Dans un même ordre d'idées, les déplacements à destination et en provenance de la Syrie sont relativement peu coûteux et faciles à effectuer. Selon des rapports de la presse canadienne, certains combattants étrangers en puissance auraient amassé des fonds en occupant un emploi saisonnier à temps partiel dans les champs de pétrole de l'Alberta. Mieux encore, pour ces individus, « si vous êtes une personne qui aime être seule ou qui travaille bien seule, voilà très certainement une occasion de le faire », a déclaré le chef de la police d'Edmonton, ajoutant qu'« il est possible de faire beaucoup d'argent en très peu de temps ». Michael Zehaf-Bibeau, qui a assassiné un soldat canadien avant d'attaquer des édifices du Parlement en octobre 2014, travaillait dans un champ de pétrole de l'Alberta pour amasser de l'argent en vue de son départ pour la Syrie⁴.

La petite criminalité peut permettre d'amasser suffisamment de fonds pour mener une attaque intérieure ou pour se rendre dans une zone de combat. Également en octobre, un garçon de 15 ans de Montréal a dévalisé un dépanneur armé d'un couteau, volant quelque 2 200 dollars pour payer son billet d'avion pour l'étranger. Le père de l'adolescent l'a dénoncé à la police après avoir trouvé l'argent dans son sac⁵. Parallèlement, quatre hommes ont récemment été arrêtés dans l'arrondissement de Brooklyn, à New York, pour avoir tenté de se joindre à l'État islamique. Beaucoup des fonds étaient fournis par Abror Habibov, qui exploitait des kiosques d'articles de cuisine et de téléphones cellulaires dans des centres commerciaux. Selon l'acte d'accusation, un billet aller-retour pour Istanbul coûtait seulement 598 dollars. Un des défenseurs a déclaré que « 400 dollars suffiraient pour son voyage en Syrie puisqu'il n'aurait pas

¹ Lee Hamilton et Thomas H. Kean, *Rapport de la Commission d'enquête sur les attentats du 11 septembre : Rapport final de la Commission nationale sur les attaques terroristes contre les États-Unis*, 2004, http://www.9-11commission.gov/report/911Report_Exec.htm.

² Rukmini Callimachi et Jim Yardley, « From Amateur to Ruthless Jihadist in France: Chérif and Saïd Kouachi's Path to Paris Attack at Charlie Hebdo », *New York Times*, 17 janvier 2015, <http://www.nytimes.com/2015/01/18/world/europe/paris-terrorism-brothers-said-cherif-kouachi-charlie-hebdo.html>.

³ Shlomo Papirblat, « Belgian Arms Dealer Confesses to Supplying Paris Attackers », *Haaretz*, 14 janvier 2015, <http://www.haaretz.com/news/world/1.637034>.

⁴ Stewart Bell, « Radicalized Youth Making Pit-Stops to Earn Cash in Oil-Sands before Joining Extremist Groups Such as ISIS: Chief », *National Post*, 13 janvier 2015, <http://news.nationalpost.com/news/canada/radicalized-youth-making-pit-stops-to-earn-cash-in-oil-sands-before-joining-extremist-groups-such-as-isis-chief> [TRADUCTION].

⁵ « Accused Quebec Teen Jihadist Charged with Terrorism Offences », *CBC News*, 4 décembre 2014, <http://www.cbc.ca/news/canada/montreal/accused-quebec-teen-jihadist-charged-with-terrorism-offences-1.2860054>.

à s'en faire sur la terre de l'État islamique ». Le plus gros obstacle pour un troisième défendeur était que sa mère avait confisqué son passeport⁶.

Comme le démontrent les affaires des deux Canadiens qui ont, en octobre, mené des attaques meurtrières après que leur projet de voyage pour la Syrie ait été contrecarré, de telles personnes peuvent aisément réaffecter des fonds de transport à des actes locaux d'extrémisme violent. Un rapport du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) fait mention de plusieurs sources de revenus potentielles pour les combattants étrangers en puissance, comme le vol qualifié et le trafic de stupéfiants, divers paiements de services sociaux et des prêts non remboursés⁷.

UTILISATION DES ORGANISMES DE BIENFAISANCE

Beaucoup d'attention a jusqu'à présent été portée sur les revenus considérables de l'EIIL qui proviennent de la vente de pétrole. Toutefois, avec la crise humanitaire catastrophique qui sévit en Syrie et en Iraq, l'utilisation renouvelée d'organismes de bienfaisance devient une autre source de revenus potentielle. Il ne s'agit pas là d'une nouvelle vulnérabilité. La Holy Land Foundation, un organisme de bienfaisance du Hamas au Texas, a été désignée par le gouvernement américain en décembre 2001. Un rapport du Groupe d'action financière (GAFI) publié en février 2015 fait une mise en garde suivant laquelle « l'utilisation potentielle d'organismes de bienfaisance par l'EIIL ou ses groupes affiliés, directement ou indirectement, pour des activités de collecte de fonds ou de financement doit être reconnue⁸ ».

Au cours des six derniers mois, les pays de l'Europe de l'Ouest ont pris des mesures contre plusieurs organisations terroristes. Le Royaume-Uni a coupé le financement de l'État au Muslim Charities Forum en janvier, après une enquête sur ses « liens avec un groupe soupçonné de financer le Hamas et le Muslim Brotherhood⁹ ». En novembre 2014, les autorités françaises ont fermé Perle d'Espoir, un organisme de bienfaisance qui prétendait « promouvoir la santé et l'éducation des bambins syriens et palestiniens malades ». Deux hauts dirigeants ont également été arrêtés sous des accusations de financement d'activités terroristes. Selon les enquêteurs, bien que Perle d'Espoir ait effectivement livré de la nourriture et des fournitures médicales, « le groupe utilisait également ces livraisons comme couverture pour acheminer secrètement des fonds à des groupes djihadistes et avait des liens avec le Front al-Nosra ». Une douzaine d'autres organismes de bienfaisance faisaient alors l'objet d'une surveillance¹⁰.

⁶ *United States v. Juraboev et al*, No. 2014R01413, US District Court, Eastern District of New York, 25 février 2015, http://www.justice.gov/sites/default/files/opa/press-releases/attachments/2015/02/25/edny_complaint.pdf [TRADUCTION].

⁷ Groupe d'action financière, *Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, février 2015, p. 22, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf>.

⁸ *Ibid.*, p. 38 [TRADUCTION].

⁹ Tim Ross, « Muslim Charity Stripped of State Funding over Extremism Fears », *Telegraph*, 11 janvier 2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/conservative/11337846/Muslim-charity-stripped-of-state-funding-over-extremism-fears.html> [TRADUCTION].

¹⁰ Dan Bilefsky and Maia de la Baume, « Charity in France is Accused of Being a Front for Financing Terrorism in Syria », *New York Times*, 4 décembre 2014,

Plus préoccupant encore, grâce aux innovations dans les médias sociaux et d'autres technologies de communication, il n'a jamais été aussi facile de faire un don en argent à la cause de son choix. Comme noté dans le récent rapport du GAFI, « l'EIIL manipule les médias sociaux et les réseaux sociaux matériels et virtuels, encourage les dons et mène une campagne de marketing d'une manière conforme aux normes de l'industrie établies par les grandes sociétés de financement communautaire ». Une étude de cas de l'Arabie saoudite met en évidence un groupe de personnes associées à l'EIIL qui ont sollicité des dons par l'entremise de Twitter, demandant aux donateurs de les contacter sur Skype. Une fois le contact établi, les donateurs étaient invités à acheter une carte internationale prépayée et à envoyer le numéro de cette carte aux financiers par l'entremise de Skype. Des membres de l'EIIL situés à proximité de la Syrie vendaient alors le numéro de carte contre de l'argent comptant, à moindre coût, puis remettaient l'argent à l'EIIL¹¹.

La complexité du financement d'activités terroristes par une organisation sans but lucratif varie. Dans certains cas, l'organisation peut simplement ne pas savoir que le bénéficiaire a des liens avec un groupe terroriste ou participe à des activités terroristes. Dans d'autres cas, quelques pommes pourries au sein de l'organisation peuvent détourner des fonds, alors que dans les cas les plus extrêmes, le groupe lui-même est une couverture permettant à des extrémistes d'amasser des fonds. « Dans certains cas, il n'y a aucune corrélation entre la sollicitation de dons du public et le but énoncé de l'organisation », précisent les auteurs du GAFI. Ils citent un organisme de bienfaisance ayant pignon sur rue en Italie qui a reçu des dons de particuliers en Europe. Bien que la plupart des dons aient été utilisés à bon escient, principalement à des fins d'adoption, l'enquête a révélé l'existence d'un donateur qui était membre d'un groupe extrémiste situé en Italie. « L'analyse financière a éventuellement démontré que cette personne, qui est par la suite morte au combat en Syrie, avait utilisé l'organisation comme conduit involontaire pour des transferts de fonds possiblement reliés à son activité terroriste¹² ».

Une autre étude de cas porte sur une personne qui a « mis sur pied une fondation de bienfaisance sous prétexte d'amasser des dons pour des réfugiés syriens, pour des personnes ayant besoin de soins médicaux ou d'aide médicale et pour la construction de mosquées, d'écoles et de maternelles ». Or, le stratagème visait à amasser des fonds qui « ont été envoyés pour aider des terroristes et leur famille et pour financer des activités terroristes¹³ ».

En dépit des besoins criants et manifestes, le défi que représente la surveillance de l'utilisation des organismes de bienfaisance a été accru par les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies qui lancent un appel d'aide humanitaire immédiate en Syrie et en Iraq. Bien des organismes de bienfaisance au Moyen-Orient sont authentiques, mais la prolifération des groupes rend la tâche plus facile aux organismes illicites. Témoignant des difficultés à cet égard,

<http://www.nytimes.com/2014/12/05/world/charity-in-france-is-accused-of-being-a-front-for-financing-terrorism-in-syria.html> [TRADUCTION].

¹¹ Groupe d'action financière, *Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, février 2015, p. 24-25,

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf> [TRADUCTION].

¹² *Ibid.*, p. 19 [TRADUCTION].

¹³ *Ibid.*, p. 20 [TRADUCTION].

de vives critiques ont été formulées à l'endroit de plusieurs banques internationales en mars, après que celles-ci aient gelé les comptes de plusieurs organismes de bienfaisance situés au Royaume-Uni et d'organisations non gouvernementales internationales œuvrant en Syrie, sur la bande de Gaza et en Iraq¹⁴.

Néanmoins, l'EIIL et la collecte illicite de fonds par l'entremise d'organismes de bienfaisance n'en sont qu'à leurs tous débuts. Dans son rapport, le GAFI a estimé que « la valeur quantitative globale des dons externes à l'EIIL est minimale par rapport à ses autres sources de revenus ». À mesure que ces autres sources de revenus seront érodées, toutefois, l'EIIL cherchera des alternatives. L'utilisation d'organismes de charité est une méthode de financement du terrorisme qui a été mise à l'essai et éprouvée, et les gouvernements devront être à l'affût d'une éventuelle augmentation de ces activités.

OPÉRATIONS BANCAIRES CLANDESTINES

Bien que relativement peu de mesures puissent être prises contre l'EIIL par l'entremise du système financier formel, en raison de la nature de son financement (notamment le recours à la criminalité et au prélèvement de « taxes » auprès de la population locale), le gouvernement iraquien et la communauté internationale font ce qu'ils peuvent. Selon les autorités américaines, les banques qui sont à l'affût d'un financement de l'EIIL ont déposé des rapports d'activités suspectes, qui ont fourni « des renseignements précieux sur l'activité financière dans les secteurs d'opération de l'EIIL ». De son côté, la Banque centrale de l'Iraq a ordonné aux institutions financières d'empêcher les virements télégraphiques vers les banques situées dans les régions occupées par l'EIIL et en provenance de celles-ci, et les banques internationales ayant des succursales dans ces régions ont déplacé leur personnel.

Quoi qu'il en soit, l'EIIL continue de trouver des solutions de rechange même dans le système financier. Le régime Assad en Syrie n'a imposé aucune restriction aux banques dans les régions occupées par l'EIIL. En effet, l'Union européenne a, le 7 mars, sanctionné un homme d'affaires syrien entretenant des liens étroits avec Damascus pour avoir servi d'intermédiaire dans des transactions du régime visant l'achat de pétrole de l'EIIL¹⁵. En outre, selon le récent rapport du GAFI sur le financement de l'EIIL, certaines des succursales bancaires dans les régions occupées par l'EIIL « peuvent entretenir des liens avec le système financier international ». Bien que plusieurs institutions internationales aient probablement coupé leurs liens avec ces banques, ces dernières sont encore en mesure de communiquer avec certaines compétences anonymes¹⁶.

¹⁴ Randeep Ramesh et Anna Isaac, « Banks Block Charity Donations over Terrorism Funding Fears », *Guardian*, 4 mars 2015, <http://www.theguardian.com/society/2015/mar/05/banks-block-charity-donations-over-terrorism-funding-fears>.

¹⁵ Sam Jones, « New EU Sanctions Reveal Regime Collusion with ISIS », *Financial Times*, 7 mars 2015, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/324b07f6-c42a-11e4-9019-00144feab7de.html#axzz3ZB6OJ8F3>.

¹⁶ Groupe d'action financière, *Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, février 2015, p. 28, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf>

[TRADUCTION].

De plus, même si l'accès aux services bancaires locaux est bloqué, les conditions en temps de guerre et le fait que le secteur bancaire syrien soit sous-développé « poussent les fonds dans les institutions financières situées dans la région limitrophe immédiate¹⁷ ». Notons une situation parallèle en Iraq, où le gouvernement central n'a pas cessé de verser des salaires aux fonctionnaires, ce qui démontre qu'il faut peu de temps pour parcourir la distance entre Mosul, une ville occupée par l'EIL, et Kirkuk. Les employés peuvent encaisser leurs gains et les rapporter à Mosul, où l'EIL en prélèvera une partie. Dans cette seule ville, Bagdad pourrait encore verser jusqu'à hauteur de 130 millions de dollars chaque mois aux fonctionnaires, ce qui signifie que l'EIL « pourrait amasser des centaines de millions de dollars américains chaque année en prélevant des taxes sur ces paiements salariaux¹⁸ ».

D'autres personnes peuvent également rapporter de l'argent de l'extérieur du territoire de l'EIL. Le rapport du GAFI fait mention du dépôt de « montants en espèces excessifs » dans des comptes américains et de l'envoi subséquent de ces fonds par virement télégraphique à des destinataires se trouvant près de régions occupées par l'EIL¹⁹. Des personnes dont l'identité n'est pas connue ont aussi fait des retraits en numéraire étranger dans des guichets automatiques situés dans de telles régions, prélevant ainsi de l'argent de comptes bancaires américains au moyen de cartes chèques. Dans certains cas, ces transactions ont été étroitement coordonnées, des sommes importantes étant déposées dans divers comptes et immédiatement retirées dans des guichets automatiques situés près du territoire de l'EIL. Les Pays-Bas auraient également trouvé des indications voulant que des combattants terroristes étrangers utilisent des cartes de débit « liées à leurs comptes bancaires nationaux pour retirer de l'argent de guichets automatiques situés à côté de régions occupées par l'EIL ».

Au-delà du système bancaire formel, l'EIL peut également envoyer et recevoir des fonds par l'entremise d'expéditeurs de fonds étrangers se trouvant à proximité. Les autorités finlandaises ont signalé au GAFI qu'une méthode couramment employée pour envoyer des fonds à des combattants étrangers consiste à faire appel à « des expéditeurs de fonds qui ont des agents travaillant dans les régions limitrophes du territoire occupé par l'ISIS. Ces fonds serviront à financer leurs activités lorsqu'ils seront en Syrie ou en Iraq ». Les autorités néerlandaises ont noté une activité similaire et « considère qu'il est très probable que des intermédiaires transportent de l'argent comptant vers des régions situées près du territoire occupé par l'EIL²⁰ ».

Les agents de l'EIL ont également trouvé d'autres stratagèmes. Entre autres exemples, les autorités saoudiennes ont signalé au GAFI que des personnes associées au groupe avaient sollicité des donateurs par l'entremise de Twitter et leur avaient dit de communiquer avec eux sur Skype. Les agents ont alors demandé à ces donateurs d'acheter des cartes internationales prépayées (p. ex. cartes de crédit de téléphone cellulaire ou cartes de crédit de magasin) et de leur envoyer les numéros des cartes sur Skype. L'information se rendrait éventuellement à un adepte se trouvant près du territoire syrien occupé par l'EIL, qui pourrait alors vendre l'information et remettre l'argent au groupe²¹.

¹⁷ *Ibid.*, p. 27 [TRADUCTION].

¹⁸ *Ibid.*, p. 18 [TRADUCTION].

¹⁹ *Ibid.*, p. 27 [TRADUCTION].

²⁰ *Ibid.*, p. 22 [TRADUCTION].

²¹ *Ibid.*, p. 24-25.

CONCLUSION

Comme le démontrent les exemples susmentionnés, les terroristes – qu’il s’agisse d’agents individuels ou de groupes organisés – s’adaptent aux mesures prises pour contrecarrer leurs plans de financement, avec un certain succès. Il est toujours important de revoir périodiquement les politiques et les procédures et de s’assurer que celles-ci s’harmonisent, à tout moment, à la nature changeante de la menace terroriste. Il est toutefois tout particulièrement important de le faire dès maintenant, étant donné les changements tectoniques qui secouent le Moyen-Orient et leurs répercussions très réelles et très immédiates dans le monde occidental, y compris aux États-Unis et au Canada.

C’est un honneur de présenter ce mémoire au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, et c’est avec plaisir que je répondrai à toutes vos questions.

Matthew Levitt