

Déclaration écrite présentée au Comité des finances de la Chambre des communes dans le cadre de ses délibérations sur le financement du terrorisme – Ottawa, Canada, 31 mars 2015

**M. Yee-Kuang HENG,**

Professeur agrégé, faculté de politique gouvernementale Lee Kuan Yew

Université nationale de Singapour

et professeur agrégé invité,

École d'études supérieures de politique gouvernementale

Université de Tokyo, Japon

Courriel : [spphyk@nus.edu.sg](mailto:spphyk@nus.edu.sg)

Je vous remercie de me permettre de présenter cette déclaration au Comité. Je ne suis malheureusement pas en mesure de comparaître en personne, pour des raisons de logistique et d'horaire. J'espère cependant que la présente déclaration, quoique brève, saura vous être utile. Je développerai donc les quelques questions suivantes :

### **Les pratiques exemplaires : l'approche fondée sur le risque**

Permettez-moi de commencer par les pratiques exemplaires et les normes internationalement reconnues. On conseille souvent aux pays d'adopter une approche fondée sur le risque plutôt qu'une approche fondée sur les règles. Cette approche est celle du Groupe d'action financière (dont fait partie le Canada) ainsi que de nombreux autres organismes internationaux, tels que le FMI et l'ONU. Par exemple, dans ces 40+9 recommandations sur le financement du terrorisme, le GAFI reconnaît qu'une approche universelle fondée sur des règles générales a ses limites, notamment en raison du contexte de chaque pays et des capacités d'exécution, sans parler des coûts qui y sont associés. En conséquence, « les pays, les administrations compétentes et les banques détectent, évaluent et interprètent les risques auxquels ils sont exposés en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, et prennent les mesures d'atténuation voulues en fonction du niveau de risque. Cette souplesse permet une utilisation plus

efficace des ressources, parce que les banques, les pays et les administrations compétentes peuvent décider de la meilleure façon d'atténuer les risques qu'ils ont déterminés en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme<sup>1</sup> ».

### **Les coûts**

J'en arrive donc à la deuxième question. Quelle analyse coûts-avantages fait-on de la réglementation du financement du terrorisme? Les ressources qui y sont consacrées sont-elles justifiées, compte tenu des risques et de la portée du problème en question? Comme on pouvait s'y attendre, les avis sur la question sont partagés chez les spécialistes du milieu universitaire. D'une part, la restriction de l'accès au financement peut limiter les dégâts des attaques. À titre d'exemple, on se souviendra que l'attentat au camion piégé perpétré en 1993 contre le World Trade Center, à New York, n'avait pas eu tous les effets escomptés en raison d'un manque de financement. Le manque de fonds a aussi obligé les terroristes à précipiter leur attaque. Le renseignement financier offre aussi de précieuses données sur les groupes terroristes et leurs réseaux. La restriction de l'accès aux fonds peut accroître les difficultés pour la réussite des attaques. Les dirigeants d'Al-Qaeda ont déjà déclaré publiquement que le manque de financement nuisait à leurs activités de formation et de recrutement. Les communications interceptées entre des dirigeants et des groupes mettent aussi en évidence cette question. D'autre part, il n'est pas très dispendieux de lancer des attaques. Si les attentats du 9 septembre ont-ils coûté plus d'un demi-million de dollars américains, ceux de Madrid, en 2004, ont coûté environ 60 000 \$, selon certains analystes (ils auraient été financés par la vente de haschisch, d'ecstasy et de fausse eau bénite). Les attentats terroristes récents, comme ceux de Charlie Hebdo, en France, et les fusillades à Ottawa, ne requièrent pas de grosses sommes d'argent.

### **Vise-t-on le bon secteur?**

L'approche du financement antiterroriste a surtout mis l'accent sur le secteur bancaire « officiel », l'immobilier et les opérations de change, jusqu'à tout récemment. Si on a accordé une plus grande attention aux méthodes moins officielles de transfert de fonds, comme le système « hawala », bien connu, il reste que le *modus operandi* des groupes terroristes se caractérise par son étendue, sa diversité et son évolution constante.

---

<sup>1</sup> Discours thème du vice-président du GAFI, Je-Yoon SHIN, 10 mars 2015, Tokyo, Japon. [traduction]

Comment les organismes de réglementation peuvent-ils suivre le rythme? Certains ont fait valoir que la vente de produits de contrebande, comme des DVD, des CD et des jeux vidéo PlayStation, constitue un autre mode de financement du terrorisme. On sait aussi que des groupes terroristes lancent des campagnes de financement dans les médias sociaux et leurs stations de télévision sur abonnement seulement. L'essor spectaculaire de l'EI à l'aide des médias sociaux indique qu'il s'agit là d'un mode de financement essentiel dont on doit impérativement tenir compte. On a récemment soulevé la possibilité que des terroristes utilisent les cartes prépayées et les paiements par téléphone mobile pour transférer des fonds.

### **La fréquence et les répercussions économiques : la participation et l'approche pansociétale**

Les organismes de réglementation se rendent compte que la réglementation quotidienne de première ligne à l'égard du financement du terrorisme doit compter sur les intervenants qui traitent des opérations financières tous les jours. La difficulté consiste à distinguer ce qui pourrait être une opération à des fins terroristes des milliers d'opérations anodines réalisées quotidiennement. Dans le secteur bancaire « officiel », il s'agira des banques, notamment du personnel bancaire, et d'autres entités de l'industrie, telles que les associations bancaires et les entreprises de transfert de fonds. L'idée est de favoriser et d'inculquer, dans les activités quotidiennes, une philosophie mettant en valeur les connaissances et les méthodes de la lutte contre le financement du terrorisme et de suivre l'évolution de la menace en matière de financement. Dans les places financières comme Singapour, des activités de sensibilisation, notamment des séminaires, ont été organisées conjointement par l'Autorité monétaire de Singapour, des associations bancaires et des banques particulières, afin d'informer les intervenants de première ligne des développements et des tendances en matière de financement du terrorisme. Pour ce qui est de la participation gouvernementale, une approche interorganisationnelle et pangouvernementale devrait être instaurée, parce que la question du financement du terrorisme déborde habituellement les frontières ministérielles. Toutefois, avec une plus grande sensibilisation vient le risque d'un enthousiasme pour la détection d'opérations « suspectes » qui peuvent

par ailleurs être tout à fait légitimes. Les coûts des enquêtes sur ce type d'opérations pourraient prendre de l'ampleur, non seulement sur le plan de la main-d'œuvre et des heures de travail, mais aussi pour ce qui est des dommages que la perturbation du flux général des opérations à l'échelle mondiale pourrait causer en matière de réputation. En fin de compte, le défi consiste à trouver un juste équilibre et à adopter une stratégie du « tamis », qui permet en quelque sorte de maintenir la fluidité des opérations financières légitimes, tout en assurant la détection et l'élimination de celles qui sont liées au financement du terrorisme. Vient ensuite toute une gamme d'autres questions relatives au secteur moins « officiel », comme le système hawala. Ce mécanisme constitue l'une des façons que peuvent utiliser les immigrants pour transférer des fonds légitimement acquis vers leurs familles à l'étranger; les organismes de réglementation doivent tenir compte du rôle important que joue ce mode de transfert de fonds. La façon de réglementer des technologies qui évoluent rapidement, telles que les paiements par téléphone mobile, constitue une autre question à traiter. Sur ce prend fin ma brève déclaration. Les questions et les commentaires par courriel seront les bienvenus.