

La lutte contre le financement du terrorisme : Beaucoup de bruit pour rien ?

Le terrorisme n'est pas un moyen d'action onéreux. Selon la Commission d'enquête du 11 septembre, « les conspirateurs ont dépensé entre 400 000 et 500 000 dollars pour mettre au point et perpétrer leur attentat. »¹ Cependant, l'implantation, le maintien et la logistique de réseaux qui se veulent mondiaux nécessitent de véritables investissements à moyen terme. On peut considérer qu'Al Qaida a structuré ses réseaux depuis la moitié des années 1990 ; peut-être même avant, ce qui a représenté au moins jusqu'en 2001 un logistique significative. Plus globalement, le rapport du *General Accounting Office* (GAO, La Cour des comptes américaine aux pouvoirs renforcés d'investigation), note que les fonds illégaux circulant sur l'ensemble de la planète sont évalués, selon les estimations des Nations Unies, entre 500 milliards et 1000 milliards de dollars. De ces fonds, une part significative est dédiée au terrorisme.² De son côté, Marie-Christine Dupuy-Danon donne un coût « opérationnel » d'Al Qaida annuel estimé entre 35 et 40 millions de dollars.³

Le rapport d'enquête sur le 11 septembre souligne six conditions requises pour un attentat réussi dont : « **La capacité à lever et à déplacer les capitaux nécessaires.** »⁴

Or, la lutte contre le financement des groupes activistes est le parent pauvre du combat global contre le terrorisme transnational. « Après le 11 septembre, les Etats-Unis ont pris des mesures vigoureuses pour dénoncer des les financiers des terroristes et saisir leurs fonds aux Etats-Unis. Ces mesures ont semblé avoir peu d'effets et, pour des raisons légales, les Etats-Unis et les Nations Unies ont souvent dû restituer ces avoirs. »⁵

A quoi attribuer cette faiblesse ? Plusieurs causes peuvent être avancées :

- D'abord la lutte contre le blanchiment engagée depuis le milieu des années 1990 aux plans nationaux et international a montré les difficultés de suivre la circulation des capitaux « sales » à blanchir quelle que soit leur origine.
- La preuve judiciaire est difficile à établir.
- L'argent du terrorisme côtoie, dans certaines filières et paradis « *off shore* », l'argent blanchi de toutes origines (politique, évasion de bénéfices, fraude

¹ 11 septembre Rapport de la Commission d'enquête

Rapport final de la Commission nationale sur les attaques terroristes contre les Etats-Unis ; traduction française ; préface de François Heisbourg, Editions des Equateurs, Paris, 2004, p. 206 ;

² *Investigating Money Laundering and Terrorist Financing Federal Law Enforcement Agencies Face Continuing Coordination Challenges*, 11 may 2004, 15 p. ; www.gao.gov/cgi-bin/gettrp?GAO-04-707.

³ Chiffres du procureur du district de New York Morgenthau cités dans « La lutte contre la finance criminelle », dossier Le financement du terrorisme, coordonné par Jean-François Daguzan, *Géoéconomie* n °31 automne 2004, p. 68.

⁴ Idem, p. 207.

⁵ Idem, p. 442.

fiscale du citoyen, crime organisé, pots de vin). Toucher à l'un de ces éléments c'est toucher aux autres.

- La question de la « grande politique » pèse aussi de son poids. Rentrer dans une logique de recherche des financements terroristes c'est peut être désigner des Etats.⁶

Enfin, le blanchiment de l'argent du crime ou de fonds illégaux relève d'une autre logique que celle du financement du terrorisme bien que les canaux de circulation peuvent être les mêmes. Dans le premier cas il s'agit de transformer de « l'argent sale » en « argent propre », et dans le second, de « l'argent propre » en « argent sale ».⁷

Au plan organisationnel, les espérances formulées après le 11 septembre n'ont guère porté de fruits aux Etats-Unis, le GAO, dans son rapport de mai 2004 sur le blanchiment et le financement du terrorisme déjà cité, a fait apparaître que les mécanismes de coordination mis en place fonctionnaient de façon très insatisfaisante.⁸

Bien sûr, le tableau n'est pas totalement négatif. Le rapport sur le 11 septembre met en évidence le fait que les intermédiaires financiers d'Al Qaida, en nombre relativement restreint, ont été identifiés et éliminés.⁹

Mesures multilatérales : un arsenal étendu

L'Union européenne a pris également à bras le corps la question du financement du terrorisme. La lutte contre le terrorisme au plan policier et surtout judiciaire a été précisé lors de la réunion du Conseil européen de Séville en 2002 et renforcée à la suite des attentats de Madrid de mars 2003. Le développement des *Financial Intelligence Units* (FIU) dans chaque Etats membres et dans les pays coopérants avec l'UE a été encouragé ainsi que la mise en place de modes pratiques de coordination et d'échange.¹⁰

La directive communautaire s'appuie également sur les 40 recommandations du groupe d'action financière, GAFI (*Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF*) visant le financement du terrorisme, organisation international indépendant dont le secrétariat siège à l'OCDE, réunissant les entités nationales en charge de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, élaborées à partir d'octobre 2001.

⁶ Notamment, Richard Labévière, *Les dollars de la terreur: Les Etats-Unis et les islamistes*, Grasset, Paris, 1999-2001.

⁷ Voir notamment, Marie-Hélène Gozzi et Jean-Paul Laborde, « Aspect juridiques de lutte contre le terrorisme international », dossier Le financement du terrorisme, coordonné par Jean-François Daguzan, *Géoéconomie*, op.cit, p.79.

⁸ *Investigating Money Laundering and Terrorist Financing Federal Law Enforcement Agencies Face Continuing Coordination Challenges*, 11 May 2004, op. cit.

⁹ Rapport de la commission d'enquête, op.cit. p 443.

¹⁰ Gijss de Vries, *Introductory Speech to the Seminar hosted by the EU Presidency on the Prevention of Financing of Terrorism*, Bruxelles le 22 septembre 2004, 7 p.

Au cours de la session 2005 ont été plus particulièrement étudiées les menaces émergentes dues aux nouvelles technologies de paiement, à l'utilisation d'entités juridiques et au blanchiment lié aux échanges commerciaux internationaux. Dans ce contexte, TRACFIN a notamment suivi les activités de ceux ayant trait aux échanges internationaux et aux nouveaux moyens de paiement. (transactions par le Web, téléphone mobile, cartes prépayées ou préchargées). Le projet de directive européenne e-Money a été considéré comme une base de référence pour les autres pays. Par ailleurs, le service a participé aux travaux de révision de la *Recommandation spéciale relative à la lutte contre le financement du terrorisme portant sur les virements électroniques de fonds* (RS VII).

Le Groupe Egmont a été constitué en 1995 par un regroupement informel des cellules de renseignements financiers (CRF), qui sont des organismes nationaux chargés de recueillir des renseignements. Il réunit aujourd'hui 101 CRF de tous les continents.

En France le représentant du GAFI chargé du suivi du blanchiment est TRACFIN, service dépendant du Ministère en charge de l'économie et des finances. Créé en mai 1990, il emploie environ 50 personnes. En 2001, TRACFIN avait porté devant la justice 291 dossiers représentant un montant total de blanchiment supposé de 1, 27 milliards d'euros.¹¹ Au titre de l'année 2005, le nombre de dossiers transmis par TRACFIN à l'autorité judiciaire a significativement progressé, s'établissant à 405 saisines.

Le Conseil de l'Europe a décidé en juin 2003 de constituer un comité d'experts afin d'étudier la question de la mise à jour de la Convention de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime. A l'issue des travaux de ce comité, le Conseil de l'Europe a adopté le 16 mai 2005 à Varsovie une nouvelle convention.

Enfin, le Fond monétaire international (FMI) publie au profit des Etats, depuis 2003, un manuel d'aide à la rédaction des actes législatifs concernant la répression du financement du terrorisme.¹²

Derrière tout cet arsenal, la réalité des résultats concrets est bien difficile à cerner. De la lutte contre le financement du terrorisme, il ne semble émerger que des miettes et seule la face émergée d'un immense iceberg a été approchée. La fluidité de la circulation mondiale de l'argent (et notamment l'argent liquide) et une coopération fluctuante selon les moyens et la volonté des pays rendent la quête des « dollars de la terreur » mal aisée et une véritable gageure pour les services réellement décidés à obtenir des résultats.

Jean-François Daguzan, 2008

Une première version de ce texte est parue dans la revue *Défense* n°132 hiver 2007-2008.

¹¹ http://www.finances.gouv.fr/pole_ecofin/politique-financiere/tracfin/fiche-presentation

¹² <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fra/index.htm>