

Micro- et macro-financements terroristes dans l'Union européenne : réalités et ripostes

Jean-Luc Marret, Chargé de recherche
(12 janvier 2006)

Concurrençant l'État en frappant sa société, les organisations, groupes et cellules terroristes sont en recherche pragmatique de capital. Dans les faits, cette recherche varie selon :

- l'origine politico culturelle de l'organisation, son corpus doctrinal pouvant le cas échéant influencer ses méthodes de financement. A titre d'exemple, on citera les pratiques du *trabendo* maghrébin (actes de petite délinquance) caractéristiques du financement des réseaux jihadistes maghrébins dans l'Union européenne.
- les structures de l'économie – en particulier financières – dans laquelle l'organisation évolue (importance de la monétique, spécificités du droit fiscal, du droit bancaire, du droit des affaires et des associations).
- sa capacité à capter des ressources. Schématiquement, celles-ci peuvent être d'origine légale (dons à des associations par exemple) –l'enjeu sera alors la criminalisation de l'argent obtenu (« noircissement » des fonds par opposition au blanchiment) par exemple par l'intermédiaire de sociétés écrans. Elles peuvent être d'origine illégale (en ce cas toutes les pratiques de la criminalité organisée ou non sont potentiellement mobilisables).

L'observation des réseaux jihadistes internationaux révèle que ce financement peut avoir deux niveaux, non systématiquement interdépendants d'ailleurs :

- le macro-financement qui fait référence aux flux internationaux, aux paradis fiscaux et autres pratiques financières internationales (transferts de capitaux, comptes anonymes, etc.),
- le micro-financement issu quant à lui d'une réalité locale parfois modeste, en particulier pour financer une cellule opérationnelle autonome comme les réseaux jihadistes internationaux en possèdent beaucoup). Le micro-financement s'apparente dans les

faits aux pratiques de la petite délinquance, ce qui n'est pas contradictoire avec une capacité à être organisé, mais qui rend problématique l'identification de toute entreprise de financement terroriste en raison d'un mélange des genres banditisme/terrorisme.

1) Evolutions historiques : le terrorisme a, par définition, besoin de capitaux

Au XIXe siècle, les groupes terroristes avaient besoin de peu d'argent pour fonctionner. *Narodnaya Volya* se contentait largement des aides financières de ses membres ou de ses soutiens les plus aisés. Les groupes anarchistes étaient quasi privés de moyens¹.

Puis progressivement, la recherche de fonds devint un besoin vital et les moyens de financement hétéroclites.

Le terrorisme contemporain est à la fois plus organisé et plus rationnel pour trouver des fonds. Ses moyens sont les suivants : a) l'aide des États. Cette aide, forte dans les années 1970 et 1980, est faible désormais en raison de la fin de la guerre froide et du surgissement de groupes terroristes ethnico-religieux qui dépassent les frontières des États. Désormais, l'utilisation des paradis fiscaux ou de pratiques très flexibles de transfert d'argent caractérise le macro-financement b) L'aide directe des militants ou des diasporas. c) l'impôt révolutionnaire, c'est-à-dire le racket. d) La création d'entreprises paravents. e) Le banditisme (hold-ups, enlèvements, trafic de drogue ou de matières précieuses, etc.) (micro-financement).

a) L'aide des États était évidemment la voie royale de financement pour toute organisation politique utilisant le terrorisme. Elle se fait rare désormais, tandis que le terrorisme n'est plus sponsorisé.

b) L'aide directe des militants et sympathisants, le recours aux diasporas sont très variables. Beaucoup de groupes terroristes, comme l'Armée Rouge Japonaise ou Action Directe, n'ont jamais eu assez de militants pour leur permettre de subsister matériellement. Une telle aide est possible pour les mouvements à assise locale, fortement implantés dans le tissu social et acceptés comme représentant de leurs intérêts ou demandes politico-sociales par un nombre suffisant de personnes. Des mouvements comme l'ETA basque ou l'IRA irlandaise bénéficient de tels soutiens financiers des sympathisants. Dès la fin du XIXe siècle, l'IRA en particulier reçoit une aide financière substantielle des Irlandais des États-Unis. Pour ce genre de groupe, les diasporas sont primordiales et jouent souvent un rôle de soutien logistique, d'accueil et d'aides en tout genre. A partir de 1971, les Irlandais des États-Unis versèrent de l'argent à une "société d'Aide à l'Irlande du Nord" en principe chargée de s'occuper des victimes

¹ Jean-Luc Marret, *Techniques du terrorisme*, Paris, PUF, 2002, passim.

du conflit de l'Ulster. Le trésorier de l'IRA, Joe Cahill, se cachait derrière cette œuvre de charité. Les groupes sionistes - ainsi l'Irgun - obtinrent quant à eux des aides de la diaspora juive².

c) Les communautés d'implantation des groupes terroristes, lorsqu'ils en ont, peuvent souvent être soumises à un impôt révolutionnaire, c'est-à-dire au racket ou à l'extorsion de fonds. Concernant l'islamisme radical, la *Zakat*, un des piliers classique de l'islam, devient une sorte d'impôt révolutionnaire, alors qu'elle est normalement une contribution volontaire de quelques pourcents des revenus d'une personne (Coran, verset 2, sourate 177, « ... donner son Bien pour délier les jugs... et acquitter la *Zakat* »). Elle se perçoit sur les biens échangés et les revenus personnels. Les musulmans peuvent verser leur *Zakat* directement à un bénéficiaire privé (personne physique ou morale, ONG, etc.) ou à une institution spécialisée dans la redistribution – ainsi par exemple, les fonds islamiques de charité.

Dans les années 1980, le PKK (Parti des Travailleurs Kurdes) procédait régulièrement à des opérations de racket parmi les entrepreneurs de sa diaspora à travers l'Union européenne.

Autre exemple, le nationalisme tamoul a des bases solides en Asie du Sud-Est (Malaisie et Singapour), dans l'océan Indien (île Maurice), sur la côte orientale de l'Afrique et dans le Pacifique (Fidji). Hors d'Asie, la diaspora tamoule est estimée à plus de 500 000 personnes, dont 300 000 en Europe. Le LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam), organisation créée en 1972 pour instaurer par la lutte armée un État tamoul indépendant au Sri Lanka, quadrille ses populations qui contribuent au financement de la cause, volontairement ou non.

Dans les années 1990, selon des sources turques, le PKK aurait demandé dans le sud-est turc à des travailleurs touchant 1 000 dollars net par mois de lui en reverser jusqu'à 700³. Diverses organisations kurdes du nord de l'Irak bénéficiaient encore, après la première guerre du Golfe et profitant de l'embargo contre l'Irak, d'un trafic clandestin de pétrole dans la région frontalière avec la Turquie (5 à 10 % de revenu sur la cargaison de chaque camion de passage).

Il peut y avoir un noyautage d'entreprises ou création d'affaires, d'associations ou d'ONG par les groupes terroristes. Le PKK a des intérêts à la fois dans des entreprises privées. Pour financer l'achat d'armes de plus en plus sophistiquées, il a entrepris de taxer de riches hommes d'affaires et des entrepreneurs kurdes. Le PKK approuve certains contrats conclus par les entrepreneurs kurdes avec le gouvernement turc en échange d'un pourcentage sur les bénéfices ou sur l'aide gouvernementale turque. Le monde associatif ou les ONG sont d'excellents moyens pour noircir des fonds issus de donations privées ou publiques vers des cercles activistes. Actuellement, on notera que le commerce de viande *halal* en Europe ou

² Jean-Luc Marret, *Techniques du terrorisme*, Paris, PUF, 2002, p.64.

³ *Milliyet*, 4 novembre 1993.

dans un autre genre les cyber-café ou les Points Phones suscitent l'intérêt concret de nombreux réseaux islamiste radicaux sunnites et chiites.

e) Les activités de banditisme comme les enlèvements, les détournements aériens contre rançon, la vente de drogue, la fabrication de fausse monnaie ou l'organisation de la prostitution, sont un autre mode de financement. C'est là une caractéristique forte du terrorisme, depuis les années 1980. Dans les années 1960 ou 1970, les terroristes n'utilisaient pas des moyens de financement aussi criminels, ou même maffieux. La frontière entre militants islamistes et délinquants est devenue « incertaine et perméable »⁴. L'affaire du « Gang de Roubaix » (1996)⁵ est une parfaite illustration de ce processus : pendant longtemps, les enquêteurs ont pensé travailler sur un dossier relevant du grand banditisme nordiste. Mais dès les années 1980, les groupes précurseurs implantés dans la plaine de la Bekaa au Liban, plaine productrice de cannabis et d'un peu de pavot, ont ou eurent facilement recours à cette manne - ainsi l'ASALA⁶ ou le PKK. Certaines organisations actuelles sont même aussi terroristes que criminelles. Le LTTE possède de nombreuses sociétés écrans (compagnies de transport, entreprises de textile, agences de voyages) installées au Sri Lanka et en Asie du Sud-Est pour le développement de ses activités politico-maffieuses (blanchiment d'argent, trafic de drogue et d'armes, immigration clandestine) (www.eelam.com). Le National Socialist Council of Nagaland⁷, du nom de l'ethnie Nagas à la frontière indo-birmane, gère une bonne partie des trafics, y compris la drogue entre la Birmanie et l'Inde. La contrebande de bois rares, de pierres précieuses, d'armes et de l'héroïne produite dans le fameux Triangle d'or et destinée à ravitailler le marché indien est « taxée ». De la même façon, les trafics de l'Inde vers la Birmanie (hydrocarbures, produits métallurgique, biens de consommations) le sont à leur tour. Au Pérou, le Sentier lumineux utilise depuis le milieu des années 1980 la manne du trafic de drogue. Comme l'ELN en Colombie, le Sentier lumineux a profité de ses liens avec les narco-trafiquants et leurs fonds pour améliorer son armement⁸. Le Hezb-i-Islami⁹ contrôle pour sa part les flux routiers entre Kaboul et le Pakistan.

⁴ *Le Monde*, 4 avril 1996.

⁵ Ce groupe, soutenu par un réseau de soutien logistique important, va commettre divers braquages entre le 3 février 1996 et le 25 mars 1996 (Source Pascal Radov, « Jihadisme et délinquance de droit commun », dans Jean-Luc Marret, *Les fabriques du Jihad*, Paris, PUF, mars 2005).

⁶ Université d'Ankara, Symposium, *Armenian Terrorism, Its Supporters, The Narcotic Connection, The Distorsion of History*, 17-18 avril 1984, Ankara, Presse de l'Université d'Ankara.

⁷ Le NSCN a été créé à la fin des années 70. Au départ d'inspiration maoïste, il est désormais essentiellement nationaliste. En 1988, il s'est scindé en deux groupes.

⁸ Sendero luminoso ou Parti communiste du Pérou-Sentier lumineux, créé en 1970 par Abimael Guzman, synthèse doctrinale du marxisme-léninisme, du maoïsme et de la pensée de José Carlos Mariategui (« le Parti Communiste du Pérou dans la voie lumineuse de Mariategui »). Ce mouvement a été décapité le 12 septembre 1992 avec l'arrestation de son chef.

⁹ Hezb-i-Islami, faction Khales, est issu d'une scission (1979) avec le Parti islamique (Hezb-i-Islami) fondé en 1976 par Gulbuddin Hekmatyar et des Pachtouns d'Afghanistan, pan-islamiste. La faction dirigée par Yunus Khales est une formation pachtoune, sunnite, conservatrice, anti-chiite, mais moins radicale.

Il dispose en nom propre de 200 camions assurant le trafic de marchandises avec Peshawar. Certains de ses commandants seraient impliqués dans le commerce de la drogue - la culture du pavot autour de Jalalabad ayant connu une forte croissance dans les années 1990.

Bien que rare, la fabrication de fausse monnaie fut et est aussi un moyen de financement. Action Directe, par exemple, tenta d'écouler à travers l'Europe de faux chèques de voyage.

L'enlèvement fut et est périodiquement utilisé par certaines organisations à la fois comme acte terroriste à des fins idéologiques et comme moyen de financement.

Le hold-up est encore une autre possibilité de financement déjà utilisée par les terroristes. La Fraction Armée Rouge, tout comme ses équivalents ouest-européens, intensifia cette pratique du "hold-up politique" ou de « l'expropriation prolétarienne » au début des années 1970 : en septembre 1970, en dix minutes, trois commandos masqués et armés dévalisèrent une banque et laissèrent derrière eux un message significatif : "Confisqué aux ennemis du peuple". En janvier 1971, deux caisses d'épargne de Kassel furent attaquées selon les mêmes méthodes et par les mêmes personnes.

Les groupes américains d'extrême-gauche ou d'extrême-droite ont visé dans les années 1980 les mêmes cibles financières pour assurer leur ressource. Il n'en est que peu en effet qui aient cherché ou obtenu une aide étrangère. A peine pouvons-nous citer le gang El Rukns¹⁰ qui sollicita une aide financière auprès de la Libye en échange de la promesse de destruction d'avions ou d'édifices publics à Chicago¹¹.

En Egypte, après la guerre du Golfe, certaines organisations islamistes radicales virent leurs subsides émanant des puissances pétrolières de la péninsule arabique fortement diminuer. La levée du secret en Egypte, sur toutes les opérations bancaires internes a d'autre part réduit à rien le financement de ces groupes islamistes égyptiens. Le chef de la branche militaire de la *Gama'a islamiya* en haute-Egypte, Refaat Zeydan, décida de recourir à des hold-ups, souvent violents, contre les bijouteries des chrétiens coptes. La fatwa promulguée dans les années 70 par le cheikh Rahman, emprisonné à l'heure actuelle aux États-Unis, a favorisé ce genre d'action anti- chrétiens, y compris le meurtre. Ainsi, en août 1996, six islamistes attaquèrent trois bijouteries coptes, tuant deux personnes et en blessant quatre autres. En juin et juillet 1996 d'autres attaques similaires ont eu lieu.

Les liens entre terrorisme et banditisme sont désormais parfois si étroits concernant le problème du financement qu'il devient difficile de distinguer entre les deux mondes. Nous l'avons vu avec le PKK, le GIA et le LTTE. En France, en novembre 1994, 77 islamistes furent arrêtés pour avoir

¹⁰ El Rukn fut une organisation politico-criminelle installée à Chicago qui cacha derrière un paravent religieux des activités criminelles classiques, en particulier du trafic de drogue. En 1986, El Rukn contacta un diplomate libyen pour tenter d'obtenir un financement pour une campagne de violence aux États-Unis. Ils furent arrêtés avant le début de leur action. Ce groupe, hybride, peut partiellement être comparé aux nombreux gangs à base ethnique qui sévissent actuellement aux États-Unis.

¹¹ United States v. Fort (86 CR 572), U.S. district Court, Northern district of Illinois, Eastern Division

constitué un réseau de soutien logistique au GIA. Ce réseau était constitué en trois branches. La première était organisée par les frères Chalabi, connus à Orly pour diverses actions de banditisme, avec un casier judiciaire chargé, retournés récemment à l'Islam et animateurs de l'Association éducative des musulmans de France. Ils étaient en liaison avec le maquis islamiste de Beni-Mered, près d'Alger. Les forces de l'ordre retrouvèrent chez eux des armes, des cassettes vidéo de propagande islamiste et une liste de machines à sous dont ils tiraient apparemment des bénéfices importants, bien que l'Islam interdise les jeux de hasard.

Mourad Adou Acine commandait le deuxième réseau de soutien logistique. La police trouva à son domicile les moyens de fabrication de faux papiers français et algériens. Il hébergeait en outre des maquisards venant d'Algérie ou y partant.

Le troisième réseau se trouvait à Villeneuve-Saint-Georges, dans le Val-de-Marne. La police y découvrit une cache d'armes contenant des explosifs, des fusils d'assaut, dont une douzaine de Kalashnikov en partance pour l'Algérie, car la lutte armée et le terrorisme exigent des armes.

Depuis lors, de nombreux exemples à travers l'Union européenne ont systématiquement confirmé ces pratiques.

Les actions terroristes qui ont frappé les États-Unis en septembre 2001, furent l'occasion de mettre en évidence la question des modes de financement des réseaux salafistes¹².

2) Les réseaux jihadistes internationaux : petite délinquance, Zakat et finances internationales

Le salafisme (ou le jihadisme) a été financé par des banques s'inscrivant dans la doctrine. Diverses institutions financières ont de nombreuses filiales à travers le Monde, dont l'Occident, et tentent par différentes astuces de contourner les interdits de l'Islam envers les taux d'intérêts au profit d'autres opérations diverses comme l'investissement en capital-risque ou le transfert de don sous forme de *Zakat* à des organisations caritatives ou ONG qui servent de liens entre l'argent légal et les organisations politiques radicales qui ont besoin de cet argent. Le rôle de certaines familles riches saoudiennes est enfin le dernier moyen de financement de cette mouvance transnationale.

Pour autant, en raison de structures très décentralisées et autonomes, il faudrait aussi parler de pratiques de micro-financement, mises en évidence en France par TRACFIN ou la DST par exemple :

¹² Le nombre de banques islamiques, c'est-à-dire respectueuses dans leur gestion financière des préceptes du Coran, se multiplie. Certaines banques occidentales ont d'ailleurs de leur côté créé des produits financiers avec un label « islamique » pour leurs clients. On estime qu'au total, elles gèrent une quinzaine de milliards de dollars à l'heure actuelle en provenance de tout le monde arabo-musulman. En revanche, dans le cadre de la lutte anti-terroriste internationale, quelques-unes de ces banques ont fait l'objet à travers le monde, parfois d'ailleurs avec un succès discutable ou à partir de preuves fragiles, de mesures de rétorsion diverses (gels des avoirs, fermetures de succursales), etc. (Sur l'importance des banques islamiques, on se reportera au site de la Central Bank of Malaysia, <http://www.bnm.gov.my/index.php?ch=174&pg=470&ac=391>).

La cellule jihadiste, comme structure spécifique, promeut une cause, tente de satisfaire des objectifs finaux qu'elle s'est fixée et met en œuvre les moyens qu'elle juge nécessaires et efficaces. L'immersion, même passagère, dans la communauté humaine qu'elle cible est par conséquent une obligation opérationnelle. Il ne peut y avoir une absence totale de lien entre ces deux groupes sociaux. Cette relation pourrait s'apparenter à une relation symbiotique parasite-hôte. Les jihadistes, et il s'agit là d'une question de survie, vont devoir s'adapter aux spécificités de la société dans laquelle ils évoluent. Pour cette raison, une cellule jihadiste américaine n'agira pas de la même manière qu'une cellule jihadiste française, notamment dans ses modes d'expression prosélyte ou dans ses méthodes de financement. Il paraît par conséquent difficile d'avoir une idée sérieuse de l'ampleur du phénomène. L'évaluation du risque représenté par le développement des connections entre crime organisé et terrorisme transnationaux pour les principaux pays européens (France, Allemagne, Italie, Grande-Bretagne, Espagne), et la France en particulier, doit donc s'attacher :

- a) à analyser les exemples existants,
- b) à rechercher les fondamentaux communs (en particulier les pratiques délictueuses en lien avec les cultures diasporiques, touchant un terrorisme –le jihadisme– plutôt importé. Exemple : le *trabendo* et le jihadisme en France, en Espagne (cf. le financement des attentats de Madrid)),
- c) à rechercher les différences entre pays. Les droits fiscaux et associatifs américains et français induisent ainsi des spécificités en matière de criminalisation des fonds.

3) Les mesures prescrites par le droit international et les coopérations inter-étatiques européennes : entre principes et concrétisations (approche)

Les mesures prescrites en matière de lutte contre le financement du terrorisme sont nombreuses, en proportion de la prise de conscience internationale sur le sujet depuis 2001. Pour autant, si des progrès ont été accomplis, cela ne signifie pas pour autant que des résultats soient toujours tangibles. A cela, il est une explication : le financement du terrorisme et des firmes transnationales passent parfois par les mêmes circuits. Il est ainsi symptomatique que les États-Unis n'aient adhéré à certaines conventions internationales contre le blanchiment d'argent et ne se soient montrés favorables à l'instauration de transparence dans les flux financiers internationaux qu'à la suite du 11 septembre 2001. Jusqu'alors, ils invoquaient les intérêts de leurs sociétés les plus importantes pour ne rien faire.

A titre d'exemple de mesure internationale, la Résolution 1373 est fondée sur le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Les dispositions qu'elle contient sont donc juridiquement contraignantes à l'égard des États

membres des Nations Unies. Au même titre que les douze conventions et protocoles internationaux contre le terrorisme ¹, elle est l'un des fondements du droit public international pour la prévention et la répression du terrorisme².

Ses paragraphes 1 à 3 contiennent les dispositions matérielles les plus importantes et les obligations qui incombent aux États :

- prévention et répression du financement du terrorisme (§ 1),
- prévention et de l'incrimination des actes de terrorisme (§ 2),
- coopération internationale et de la ratification des douze conventions globales contre le terrorisme (§ 3).

Un comité d'application de la Résolution (le [Comité contre le terrorisme \(CCT\)](#)), organe spécifique parmi les comités mis en place par le Conseil de Sécurité, car travaillant sur un sujet transversal, il est formé d'une équipe d'experts issus des États membres du Conseil de sécurité, ce qui revient à dire que son interprétation de la résolution est productrice d'authenticité et à valeur de précédent. La fonction première du CCT est juridique, mais il ne se substitue pas à d'autres organisations internationales, interétatiques ou nationales comme [Interpol](#) ou de l'[O.A.C.I.](#) Il se conçoit toutefois comme organe central au plan mondial pour aider les États à améliorer leurs droits nationaux à lutter contre le terrorisme, à empêcher la territorialisation des États par le terrorisme, à mettre en place un réseau d'information et d'action à échelle variable.

Dans les faits, il existe de nombreux domaines où l'application de la Résolution fait défaut. Le CCT l'a d'ailleurs reconnu et signalé aux États. Dans les faits, il semble en particulier que les États ont largement mésestimé l'inclination du CCT à entrer dans les législations nationales dans le détail le plus précis, quitte à en signaler les aspects lacunaires, en particulier concernant les moyens anti-terroristes du pouvoir exécutif. Cette dimension est certainement une des limites les plus nettes de la Résolution 1373. Symptomatiquement et classiquement d'ailleurs, le CCT n'a aucun pouvoir coercitif spécifique (il doit en référer au Conseil de Sécurité sur la base des chapitres VI et VII) et préfère par limite de capacité s'en tenir à l'examen du développement des capacités anti-terroristes étatiques.

Une analyse des dispositions de la Résolution montrera des limites identiques à l'égard d'États qui ont souvent tenté de protéger ou préserver leur législation interne, c'est-à-dire *in fine*, leur système bancaire.

Ces réserves ou ces différences entre norme internationale adoptée et concrétisations étatiques sont hélas habituelles :

- les propositions du GAFI sont loin d'avoir toutes été adoptées. Ainsi, dans certains États membres du GAFI, des enquêtes ont eu du mal à progresser en raison de montages financiers et juridiques

complexes autour de l'utilisation de trusts (entre *Legal Ownership/trustee* et *Beneficial Ownership*) ou de sociétés offshore.

- En France même, la législation anti-blanchiment (le blanchiment est défini par l'art. 324-1 du Code pénal) et sa mise en application parfois aléatoire, induisent une insécurité juridique que les réformes pénales contre la criminalité organisée n'améliore sans doute pas.
- Au niveau de l'Union européenne, de nombreuses actions ont été entreprises contre le financement du terrorisme (Déclaration de Paris du 8 février 2002, la Directive du Conseil du 10 juin 1991 relative à la prévention et à l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux (91/308/CEE), réactualisée par la Directive 2001/97/CE), etc. Il apparaît à l'usage que les organisations financières concernées par ces instruments les ont interprété *a minima*, en se concentrant sur la première étape du blanchiment –l'entrée de l'argent sale dans le système bancaire. Les centres offshores et les trusts qu'autorisent les droits anglo-saxons ont largement permis de contourner cet arsenal. Dans les paradis fiscaux ou financiers, les banques offshores se mettent par fabrication dans la situation de recevoir de l'argent sale. Récemment, la Commission a publié à titre d'exemple, un document sur la prévention et la lutte du financement terroriste (COM (2004) 700/final, du 20 octobre 2004 et un *Joint Strategy Paper* (16089/04 du 14 octobre 2004) soulignant l'intérêt d'un renforcement des coopérations inter-étatiques, ce qui devait aboutir à la fin de l'année 2005 à la publication d'une Communication sur la coordination des structures nationales, etc.

In fine, une des limites les plus incontournables paraît bien être la volonté très prégnante de nombreux acteurs internationaux légaux de libéraliser au maximum les échanges internationaux.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur