

L'ENLÈVEMENT CONTRE RANÇON POUR FINANCER LE TERRORISME

Ces dernières années, on peut observer une recrudescence des enlèvements avec demande de rançon partout dans le monde. Le kidnapping est devenu une source de revenu lucrative pour les groupes terroristes islamistes. La Suisse est au premier plan de la coopération visant à imposer à l'échelle mondiale un code de conduite uniforme dans la gestion des enlèvements contre rançon. L'enlèvement contre rançon sera aussi un thème en 2014, année de la présidence suisse de l'OSCE.



Touristes sur le bord du désert du Sahara au nord du Mali Forgo.

Yves Herman / Reuters

L'enlèvement contre rançon s'est retrouvé tout en haut de l'agenda international en été 2013. Les prises d'otages avec demande de rançon figuraient par exemple en bonne place dans le communiqué final du G8 en Irlande du Nord en juin 2013. Les Etats du G8 y soulignaient que des versements de rançons à des groupes terroristes dans la zone sahéenne auraient entre autres aussi permis la prise d'otages massive en Algérie au début de l'année, où 39 étrangers avaient perdu la vie. C'est aussi un thème actuel dans la politique extérieure suisse: le ministre des Affaires étrangères, Didier Burkhalter, a annoncé en juillet 2013 à Vienne que le problème serait abordé pendant la présidence suisse de l'OSCE en 2014. Un mois plus tard, le Conseiller fédéral Didier Burkhalter a reparlé de ce problème dans son discours d'inauguration de la Conférence des am-

bassadeurs à Berne, un discours axé sur la politique extérieure.

Le grand public entend souvent par kidnapping une série de tragédies individuelles. Mais il y a belle lurette que les enlèvements d'étrangers sont devenus de fait un business lucratif. Un phénomène criminel, longtemps répandu surtout en Amérique latine, est devenu un défi mondial. Les groupes terroristes islamistes financent avec les rançons extorquées une part importante de leurs dépenses. Le gouvernement américain considère même aujourd'hui l'enlèvement contre rançon comme le «plus grand problème du financement du terrorisme».

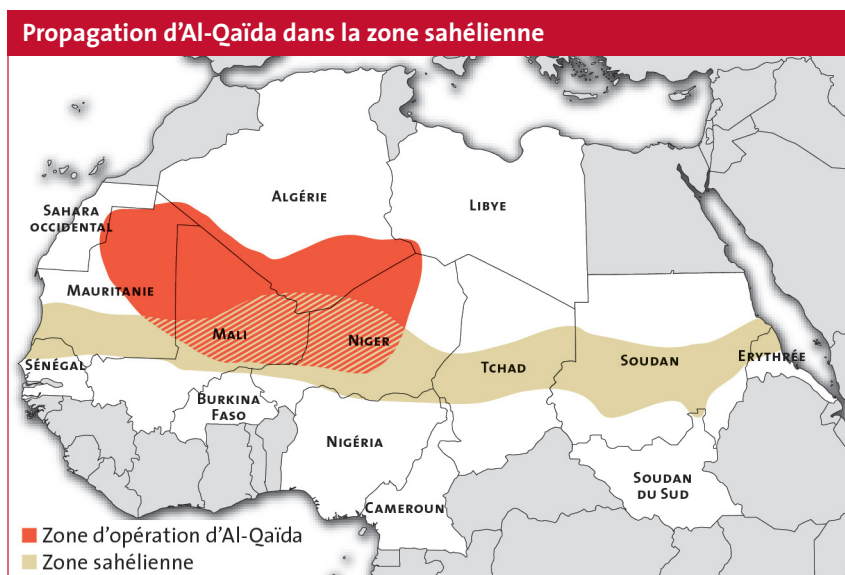
Des chiffres fiables ne sont pas disponibles, mais on observe depuis cinq ans une hausse nette des enlèvements de res-

sortissants occidentaux et des versements de rançons de plus en plus élevées en particulier en Afrique. Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) aurait empoché à elle seule entre 2003 et 2012, selon les analystes de l'entreprise américaine Stratfor, un total de 89 millions d'USD provenant de rançons. Sept otages suisses ont aussi été libérés pour une part contre rançon si l'on en croit les rapports médiatiques. Le Conseil fédéral nie cependant formellement que le gouvernement suisse verse de l'argent dans pareils cas.

Un vieux crime

L'enlèvement contre rançon est un terme relativement récent dans les relations internationales. Mais c'est un vieux crime: le roi anglais Richard Cœur de Lion a été, au XIIe siècle, la première figure historique à être enlevée contre rançon. Au XXe siècle, beaucoup de personnalités importantes ou leurs enfants ont été kidnappés. Les kidnappings avec demande de rançon de Charles Lindbergh Jr. (1932) ou Patty Hearst (1974) sont devenus célèbres.

Les groupes terroristes ont découvert le kidnapping comme arme politique à partir des années 1960. Ils jetaient surtout leur dévolu sur des personnalités connues et leur motivation était en premier lieu politique, par exemple un échange de prisonniers, et non pas pécuniaire. L'enlèvement de ressortissants étrangers «normaux» dans le but de les relâcher contre une rançon n'est apparu que ces dernières décennies. Ces kidnappings à motivation criminelle se sont longtemps cantonnés à certains pays comme la Colombie, le



Mexique, l'Irak ou le Pakistan et étaient donc surtout perçus par la communauté internationale comme des phénomènes isolés, pas comme un problème mondial. Cela a cependant changé ces dernières années avec la recrudescence d'enlèvements assortis de demandes de rançon se montant à plusieurs millions, commis par exemple par des pirates au large de la côte somalienne, et avec le kidnapping ciblé d'étrangers au Nigéria ou au Yémen.

L'enlèvement contre rançon pour financer le terrorisme

Les millions extorqués par les kidnappeurs sont devenus un nouveau défi sécuritaire pour la communauté internationale. Les groupes terroristes utilisent les rançons pour recruter de nouveaux membres, entretenir les camps d'entraînement, acheter des armes et des moyens de communication et pour organiser et réaliser des attentats terroristes. La zone sahéenne passe pour l'épicentre de ce nouveau mode de financement du terrorisme. Des groupes terroristes islamistes y enlèvent des otages – des collaborateurs étrangers d'organismes humanitaires, des touristes, des employés de sociétés, des diplomates ou des fonctionnaires du gouvernement. En raison de la faiblesse des gouvernements mauritanien, malien et nigérien, des refuges pour les terroristes sont apparus dans le Sahara, à l'image de la zone frontalière entre l'Afghanistan et le Pakistan.

Le premier enlèvement contre rançon s'est produit dans cette région en 2003: des islamistes algériens, le *Groupe salafiste de la prédication et du combat* (GSPC), ont enlevé dans le sud de l'Algérie 32 touristes européens dont 16 Allemands et quatre

Suisses. Les efforts de médiation menés par le gouvernement malien entre les preneurs d'otages et les gouvernements européens ont abouti. Le fait que le gouvernement malien ait, selon le gouvernement américain, extorqué au gouvernement allemand une rançon de cinq millions de dollars a incité les djihadistes à perpétrer d'autres prises d'otages. L'AQMI, le nouveau nom du GSPC depuis 2007, a découvert ainsi un modèle commercial lucratif. Elle a trouvé dans le gouvernement malien un complice serviable négociant à sa place avec les gouvernements européens.

Chiffres et faits

Il n'y a naturellement pas de statistiques fiables sur les prises d'otages et les versements de rançons. On estime que le nombre de kidnappings se situe entre 12 000 et 30 000 par an dans le monde entier, les enlèvements d'étrangers connaissant en particulier une hausse. Au cours du premier semestre de 2013, la moitié des cas de kidnappings mondiaux concernaient quatre pays: le Nigéria (26%), le Mexique (10%), le Pakistan (9%), le Yémen (7%). Selon le gouvernement australien, une rançon est versée dans 64 pour cent des cas de kidnapping dans le monde. Dans six pour cent des cas, la prise d'otages se termine par la mort de ces derniers.

La plupart des enlèvements sont commis pour des motifs purement criminels. Le gouvernement américain a compté en 2012 1 283 cas de kidnapping à motivation terroriste dans le monde. Selon le gouvernement britannique, un total de 150 étran-

gers a été kidnappé entre 2008 et 2012 par des groupes terroristes islamistes, beaucoup par AQMI, mais aussi par Boko Haram au Nigéria, Tehrik-e Taliban au Pakistan et Abu Sayyaf aux Philippines. AQMI a réalisé à elle seule plus de 20 opérations de kidnapping et enlevé 60 étrangers. AQMI a, en 2011, reçu en moyenne, selon le gouvernement américain, 5,4 millions d'USD par otage libéré, presque un million de plus qu'en 2010.

Des estimations concrètes des rançons circulent pour certains cas isolés: le gouvernement algérien a prétendu en 2011 que les gouvernements européens avaient versé jusqu'à présent 150 millions d'euros à AQMI. Le service de renseignements américain privé Stratfor a par contre cité il y a un an la somme totale de 89 millions d'USD de rançon dont se serait emparée AQMI entre 2003 et 2012. Selon Vicki Huddleston, l'ancienne ambassadrice américaine au Mali, la France a versé pour la libération des quatre Français enlevés au Niger en 2010 17 millions d'USD. Selon les islamistes eux-mêmes, AQMI a reçu en juillet 2012 19,4 millions d'USD pour deux Espagnols et un Italien enlevés.

En 2011, AQMI a reçu en moyenne 5,4 millions d'USD par otage libéré.

Ces rançons énormes ont éveillé l'intérêt de la communauté internationale: le thème de l'enlèvement contre rançon a été largement mentionné comme source de financement du terrorisme dans la déclaration finale du G8 en juin 2013. Les Etats du G8 estiment que les groupes terroristes islamistes ont recouvré ces trois dernières années, par le biais d'enlèvements d'étrangers, des rançons se montant «à plusieurs dizaines de millions».

La face cachée de la lutte contre le noyau dur d'Al-Qaïda

Les affaires florissantes que représentent pour les terroristes islamistes les prises d'otages sont paradoxalement une conséquence directe des efforts internationaux couronnés d'un succès relatif contre le financement du terrorisme de l'Al-Qaïda d'Oussama Bin Laden depuis le 11 septembre 2001. Le noyau dur d'Al-Qaïda a été poursuivi militairement après les attentats et ses flux financiers ont été supprimés. Le réseau terroriste s'est cependant bien adapté à la nouvelle situation et l'organisation, qui était très hiérarchisée, s'est transformée en cellules «franchisées» locales, autonomes et financièrement

indépendantes (cf. Prem Mahadevan, «The Globalisation of Al Qaedaism» in Strategic Trends 2013 [\[1\]](#)).

AQMI compense depuis longtemps le tarissement des transactions financières par de nouvelles sources de revenu alternatives dont font graduellement partie, outre la contrebande, le trafic de la cocaïne et d'armes, les enlèvements contre rançon. C'est pourquoi les médias occidentaux parlent de «gangsters djihadistes». L'enlèvement contre rançon supplante depuis 2008 l'argent provenant du trafic de la drogue comme principale source de revenu d'AQMI. L'enlèvement d'étrangers appâte les djihadistes, la récompense promise par ces actions s'élevant à plusieurs millions avec peu d'effort.

Le gouvernement américain reproche franchement aux gouvernements européens d'encourager directement le terrorisme en accédant aux demandes de rançon. La résolution 1904 du Conseil de sécurité de l'ONU de fin 2009 prévoit en effet explicitement qu'aucune rançon ne peut être versée à des groupes terroristes associés à Al-Qaïda.

La Suisse et l'enlèvement contre rançon

L'enlèvement contre rançon est aussi devenu un problème de sécurité politique croissant pour la Suisse. La Suisse, petit Etat mondialisé, est touchée de manière démesurée par la hausse des kidnappings d'étrangers dans le monde entier. 700 000 Suisses vivent à l'étranger, soit dix pour cent de la population. Les Suisses comptent en outre, avec quelque 16 millions de voyages à l'étranger par an, parmi les champions du monde du voyage. Il y a eu depuis 2003, selon le DFAE, environ une douzaine de cas d'enlèvements liés au terrorisme. Une vingtaine de ressortissants suisses étaient concernés. Il y a eu en outre des enlèvements criminels. Sept Suisses ont été kidnappés par AQMI (ou l'organisation qui l'a précédée, le GSPC), dans la zone sahélienne depuis 2003. Sur les 60 étrangers enlevés par AQMI, environ une victime sur dix était un ressortissant suisse. Le DFAE déconseille depuis longtemps les voyages dans la zone sahélienne en raison du risque accru d'enlèvement et renvoie au fait que la situation sécuritaire s'est détériorée dans toute la région depuis l'intervention militaire au Mali début 2013.

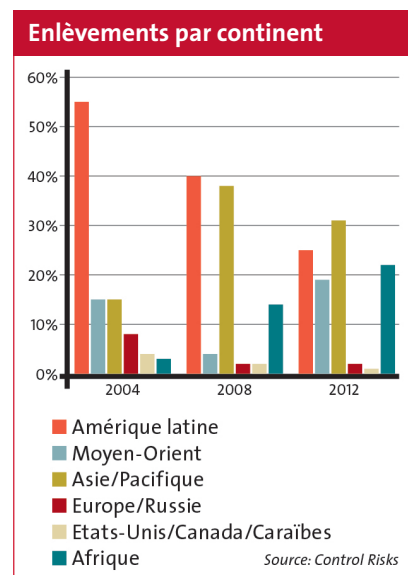
Le gouvernement suisse regroupe depuis juin 2011 la gestion des cas d'enlèvement contre rançon au Centre de gestion des crises (CGC) sous la conduite du DFAE avec des états-majors de crise mis en œuvre au cas par cas. Jusqu'à présent, les ressortissants suisses enlevés par AQMI ont chaque fois été relâchés après quelques semaines ou mois; les trois cas de kidnapping dans la zone sahélienne ont pris fin en 2003 (Algérie, 4 Suisses), en 2009 (Mali/Niger, 2 Suisses) et en 2012 (Mali, 1 Suisse), tous les otages s'en étant tirés. La médiation du Burkina Faso a abouti en 2012. Selon des rapports médiatiques, des fonds se montant à plusieurs millions auraient été échangés en 2003 et 2009 avec les kidnappeurs. Le gouvernement suisse dément cependant absolument dans les deux cas avoir utilisé des fonds publics en guise de rançon. Selon le DFAE, la Suisse ne verse en règle générale pas de rançon.

La lutte contre le financement du terrorisme

La Suisse contribue d'une part activement, dans le cadre de sa politique de paix et de développement, à stabiliser la région du Sahel. Le Mali, un pays prioritaire de l'aide au développement suisse depuis 1977, reçoit environ 20 millions de CHF d'aide au développement par an. Depuis peu, huit membres de l'armée prennent part à la mission de stabilisation de l'ONU au Mali. Les experts suisses servent en outre activement d'intermédiaires entre les camps en désaccord. Un accord de cessez-le-feu qui a ouvert la voie aux élections présidentielles de fin juillet 2013 a aussi été conclu le 18 juin 2013 grâce aux bons services de la Suisse.

La Suisse participe aussi généralement, d'autre part, depuis le 11 septembre, à la lutte de la communauté internationale contre le financement du terrorisme, et ce au devant de la scène. En 2003, la Suisse a été invitée par la France, à la demande des Etats-Unis, à adhérer au nouveau groupe d'action contre le terrorisme (GACT) créé au sommet du G8 à Evian. Les Etats du G8 considèrent la Suisse comme un acteur particulièrement important en raison de son savoir-faire et de son engagement dans la lutte contre le financement du terrorisme, aussi dans le domaine du blanchiment de l'argent.

Pour l'Equipe spéciale de lutte contre le terrorisme (CTITF) des Nations Unies créée



en 2005, qui maintient entre autres un groupe de travail pour réprimer le financement du terrorisme, la Suisse a organisé depuis 2010, avec l'Allemagne, l'Autriche, la Norvège, la Turquie et les Etats-Unis, cinq congrès régionaux en Indonésie, en Ethiopie, en Namibie, au Bangladesh et au Nigéria. Le workshop au Nigéria s'adressait en juillet 2013 spécialement aux Etats d'Afrique de l'Ouest et de la zone sahélienne. Une conférence internationale s'est en outre tenue à Genève en juin 2013 dans le cadre de la CTITF – à l'occasion de l'inauguration de laquelle le ministre des Affaires étrangères Burkhalter a cité la hausse des kidnappings avec demande de rançon comme étant une «tendance inquiétante» pour la Suisse.

Des propositions de solution globales

La Suisse participe en outre activement au *Global Counterterrorism Forum* (GCTF) fondé à New York en 2011. Pour la Suisse, le forum est, avec 29 Etats membres, la principale plate-forme où elle peut défendre ses intérêts et valeurs dans la lutte contre le terrorisme et prôner l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme. La Suisse souligne toujours ce faisant le rôle central de l'ONU dans la lutte antiterrorisme.

En décembre 2012, les membres du GCTF ont adopté à Abu Dhabi le mémorandum d'Alger qui recommande des mesures pratiques exemplaires («good practices») dans la lutte contre l'enlèvement contre rançon. Parmi les 15 bonnes pratiques recommandées: on attire d'une part l'attention sur l'importance des mises en garde actuelles aux voyageurs. On recommande d'autre part parmi les mesures de mettre

Conseils aux voyageurs du DFAE

Le ministère suisse des Affaires étrangères publie déjà en permanence des conseils aux voyageurs et des informations sur la situation sécuritaire partout dans le monde sur le site du DFAE [et](#) sur Twitter. Fin juin 2013, le DFAE a lancé une application smartphone pour sécuriser les voyages à l'étranger. Les voyageurs peuvent ainsi avoir recours aux conseils du DFAE en route et prendre contact avec la helpline du DFAE en cas d'urgence. La plateforme Internet «itineris» sur laquelle les voyageurs de nationalité suisse peuvent enregistrer leur destination de voyage et leurs coordonnées de contact existe en outre depuis environ un an.

en place des lignes de dénonciation, c'est-à-dire la promesse de récompenses en échange de rapports fiables sur des kidnappings prévus et réalisés. Une stratégie médiatique uniforme au cas où une crise d'otages est en cours est en outre recommandée. Le mémorandum d'Alger recommande en outre d'imposer une stricte politique de «non-rançon» à l'échelle internationale, c'est-à-dire de ne pas verser de rançon, mais d'avoir dans tous les cas recours aussi à des tentatives de libération par les militaires à des fins de dissuasion.

Assurance contre l'enlèvement

Dans son discours à la rencontre des ministres du GCTF à Abu Dhabi, le ministre des Affaires étrangères Burkhalter a affirmé en décembre 2012 que le gouvernement suisse adoptait une ligne dure dans les cas d'enlèvement contre rançon et ne versait jamais de rançon. Mais cette politique officielle de «non-rançon», aussi menée par d'autres Etats occidentaux, se heurte dans la pratique à de graves problèmes: car la protection et la survie de ressortissants, collaborateurs ou citoyens est prioritaire pour les familles et les sociétés et en fin de compte aussi pour les gouvernements. C'est pourquoi des professionnels privés spécialisés dans l'enlèvement contre rançon, qui négocient en partie à l'insu du gouvernement concerné avec les preneurs d'otages et arrangent des versements de rançons, interviennent souvent. Ce business est devenu lucratif et de nombreuses compagnies d'assurances proposent des paquets complets «enlèvements contre rançon». Selon Hiscox, le plus grand fournisseur d'assurances contre l'enlèvement et la demande de rançon, on comptabilise actuellement des primes d'une valeur de 310 millions d'USD par an. Si une société a souscrit pour ses collaborateurs exposés une police contre les enlèvements, elle s'attend aussi à pouvoir acheter la libération de la personne enlevée.

Mais cela favorise une spirale malsaine: car il est prouvé que les enlèvements où des rançons sont échangées incitent les terroristes à des nouveaux kidnappings. Les preneurs d'otages font très précisément

la part des gouvernements qu'ils essaient d'extorquer. En raison de la position ferme pratiquée par les gouvernements américain et britannique, les preneurs d'otages ne capturent si possible pas d'Américains ni de Britanniques. Le fait qu'aucune rançon n'est échangée mais qu'il y ait la menace d'une action de libération militaire dissuade manifestement les terroristes.

La France mène elle aussi depuis 2010 une politique sans compromis dans la gestion des kidnappings: les versements d'argent sont désormais exclus. On réalise plutôt des tentatives de libération militaires. En juillet 2010, les Français sont intervenus dans le nord du Mali, mais l'otage français a été tué par les terroristes quelques jours plus tard. En janvier 2011, deux otages français ont été tués par leurs ravisseurs pendant une action militaire. Paris a ainsi étayé sa nouvelle politique consistant à ne pas négocier avec les terroristes. Au début de la guerre au Mali, la France a en outre essayé de libérer un otage français en Somalie détenu depuis 2009 par une action militaire. Cet otage français a lui aussi été tué par ses kidnappeurs.

Cette option est cependant peu réaliste pour la Suisse: l'armée suisse dispose certes, avec le détachement de reconnaissance 10 (DRA10), d'une unité spéciale dont le mandat prévoit aussi entre autres le rapatriement de ressortissants suisses à partir de situations de crise à l'étranger. Les gouvernements du G8 ont en outre proposé concrètement à d'autres Etats, donc théoriquement aussi à la Suisse,

en juin 2013, leur aide en cas de tentatives militaires de libération d'otages à l'étranger pour pouvoir mieux imposer la politique de «non-rançon» mondiale qu'ils encouragent. Mais il se pourrait que les obstacles politiques en Suisse soient trop difficiles à surmonter pour que l'on puisse donner le feu vert à des missions militaires à l'étranger.

Un thème pour l'OSCE?

La Suisse accordera cependant prochainement de plus en plus d'attention au thème de l'enlèvement contre rançon sur le plan politique. Le ministre des Affaires étrangères Burkhalter l'a mentionné explicitement dans son discours à l'OSCE du 2 juillet 2013 à Vienne comme un thème que la Suisse aimerait aborder en 2014 au sein de l'OSCE pour intensifier la coopération internationale. Dans le cadre de son année de présidence à l'OSCE en 2014, la Suisse organise une conférence sur la coordination internationale de la lutte contre le terrorisme. Elle se promet d'explorer de plus grandes synergies entre l'OSCE, l'ONU, le G8 et le GCTF dans ce domaine et de sensibiliser mieux au problème les victimes potentielles d'enlèvements par des mesures préventives. Du moins en Suisse, l'enlèvement contre rançon sera au plus tard alors perçu et discuté de plus en plus comme un défi de la politique de sécurité et un dilemme moral pour les gouvernements. Mais la tendance mondiale fait craindre que le Centre de gestion des crises de Berne doive malheureusement se préparer ces prochaines années à d'autres prises d'otages de citoyens suisses dues à des motivations terroristes.

Editeur et expert: Christian Nünlist
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:
www.css.ethz.ch/cssanalysen

ISSN: 2296-0228

Parus précédemment

- N° 140: Armement nucléaire de la Chine: causes et conséquences
- N° 139: La nouvelle stratégie de la France: Le Livre blanc de 2013
- N° 138: La Suède aux prises avec sa politique de défense
- N° 137: Les drones américains dans la lutte antiterroriste
- N° 136: La Russie en Europe: défis stratégiques
- N° 135: Tunisie: obstacles au processus de transition
- N° 134: La NSS 2014: sur la voie d'une doctrine Obama?
- N° 133: Conseil de l'Europe: l'heure des réformes
- N° 132: Lashkar-e-Taiba: une organisation locale, des ambitions mondiales
- N° 131: Haut-Karabagh: obstacles à une solution négociée