Les Sanctions Invisibles : Comment les règlementations financières entravent l'action humanitaire en Syrie

Les défis des transferts de fonds pour les organisations à but non lucratif travaillant sur la Syrie

Les Sanctions Invisibles : Comment les règlementations financières entravent l'action humanitaire en Syrie

Les défis des transferts de fonds pour les organisations
à but non lucratif travaillant sur la Syrie

Chercheur principal: Dr. Joseph Daher
Relecture et édition: Dr. Erica Moret

IMPACT - Civil Society Research and Development e.V.

Chercheur principal:
Dr. Joseph Daher

Relecture et édition:
Dr. Erica Moret

Traduction:
Jade Kahhaleh

Conception graphique:
Tammam al-Omar

IMPACT
Civil Society Research
and Development

Publié par:
IMPACT - Civil Society Research and Development e.V
Keithstraße 10 ,
10787 Berlin
Ne peut être vendu.
IMPACT e.V - ©2020

Tous droits réservés, aucune partie de la présente publication ne peut être imprimée, rééditée ou utilisée sous quelque forme que ce soit sans le consentement écrit et préalable de l'éditeur.

Les points de vue et opinions exprimés dans ce rapport sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux d'IMPACT e.V .

Bien qu'ayant déployé de grands efforts pour vérifier l'authenticité des informations contenues dans ce rapport, IMPACT e.V. ne peut garantir leur totale impartialité.

Table des matières

Remerciements 2
Résumé et principales conclusions de la recherche 3
Contribution à la littérature existante 4
Recommandations 6
Méthodologie 8
Méthodologie de la recherche 8
Introduction: 10
Impact du COVID-19 en Syrie 11
La question des restrictions financières et de la réduction des risques 14
Bref historique des sanctions contre la Syrie 17
Cadres réglementaires autorisés en Syrie 19
Le système « hawala » 20
Hawala System 23
Quel avenir pour les ONG en Syrie 22
Histoire de l'aide transfrontalière avec la Syrie 23
Le circuit financier et les défis de l'aide humanitaire vers la Syrie 25
1) Remise en cause des réglementations juridiques et financières 27
France 28
Royaume-Uni 28
Allemagne 29
Liban 29
Turquie 30
2) Levée de fonds sur les plateformes de financement participatif en lign 32
3) Transactions : entre retards et blocages 33
4) Transferts régionaux (européens) et internationaux 33
5) Transferts des pays voisins vers la Syrie 35
a) Kurdistan irakien 36
b) De la Turquie à la Syrie 37
c) Du Liban à la Syrie 38
6) Limites du système hawala 39
7) Agences de transfert d'argent 42
8) Transfert à des ONG et ONGI opérant en Syrie, dans des zones contrôlées par le gouvernement 43
Le système bancaire syrien: 44
9) Transfert aux agences des Nations Unies en Syrie 45
10) Effets des sanctions 47
Conclusion 49
À propos de l'équipe de recherche 50

Remerciements

Je tiens à remercier pour leur aide et leur assistance tout au long de cette recherche, l'équipe d'IMPACT, et particulièrement Hozan Ibrahim, Jelnar Ahmad, et Jade Kahhaleh du réseau We Exist.

Je remercie également le Dr. Erica Moret pour sa contribution significative à la recherche et aux recommandations, ainsi qu'à l'édition de ce document, et le Dr. Zaki Mehchy pour la révision finale et pour sa précieuse contribution à la recherche.

Enfin, je tiens également à remercier le « Collectif de Développement et de Secours Syrien » (CODSSY) d'avoir mis à notre disposition son rapport „Jusqu'à quand sera-t-il défendu d'aider les civils syriens ?".

Cette recherche a été largement soutenue par le réseau We Exist, en termes de diffusion et de coordination.

Résumé et principales conclusions de la recherche

Les organisations non gouvernementales (ONG) travaillant sur la Syrie et/ou opérant dans le pays sont confrontées à des obstacles croissants depuis 2014 dans leurs relations avec les banques et les institutions financières à différents niveaux. Cette situation demeure encore aujourd'hui, et toute mention de la Syrie est un signal d'alarme pour les banques et les institutions financières.

Ce rapport traduit les différentes phases du processus impliqué dans les mécanismes de paiement et les opérations financières auxquelles sont confrontées les ONG et les organisations non gouvernementales internationales (ONGI), de l'ouverture du compte bancaire aux procédures d'opérations de transfert, et des problématiques qui en découlent. L'étude fournit une analyse globale des opérations financières et des défis auxquels sont confrontées les ONG (syriennes et non syriennes), les ONGI et les agences étatiques et européennes, en commençant par les pays européens jusqu'aux pays voisins de la Syrie (Turquie, Liban et Kurdistan irakien) ainsi que la Syrie elle-même.

Parallèlement à ces défis dans le circuit financier, le rapport analyse les principaux problèmes rencontrés par les organisations humanitaires en raison des différents régimes de sanction en place, et notamment ceux imposés par les États-Unis et leur nature extraterritoriale.

L'étude note que les ONG et les ONGI travaillant et/ou opérant en Syrie ont été de plus en plus confrontées à des difficultés et que certaines ont dû annuler des projets parce qu'elles ne pouvaient pas respecter les formalités administratives requises par les donateurs. Malheureusement, malgré les diverses initiatives et conférences mondiales qui ont eu lieu ces dernières années entre divers acteurs (ONG et ONGI, fonctionnaires d'États et employés de banques) pour améliorer et faciliter les opérations financières et les transferts des ONG travaillant sur ou en Syrie, aucun progrès significatif n'a été réalisé à ce jour ; bien souvent, c'est plutôt le contraire.

Si les grandes ONG et les ONGI peuvent supporter certaines des difficultés rencontrées par les obstacles et défis que posent les retards et le blocage des opérations financières (souvent en raison des flux d'argent plus importants impliqués et des équipes de conformité plus importantes), les entités plus modestes en ont davantage souffert. Cela dit, cette situation n'a pas réduit le transfert de risques aux ONG syriennes opérant sur le terrain en Syrie ou dans les pays voisins, bien au contraire. Ainsi, les petites organisations humanitaires sont touchées de manière disproportionnée par les processus de réduction des risques bancaires.

En conclusion, une meilleure orientation et un meilleur soutien de la part des organismes chargés de l'application des sanctions sont bienvenus, mais ne suffisent manifestement pas à contourner les problèmes structurels auxquels sont confrontées les ONG humanitaires et les ONGI opérant en Syrie ou dans les pays voisins, ou plus généralement dans les zones de conflit. Les défis auxquels sont confrontées les ONG humanitaires et les ONGI ne sont pas simplement des obstacles qu'il faut tenter de surmonter au cas par cas, mais sont de nature structurelle et profondément ancrés dans le système financier et le cadre actuel des sanctions internationales.

Contribution à la littérature existante

Cet ouvrage constitue une valeur ajoutée à la littérature actuelle sur le sujet, concernant les limitations financières et les défis bancaires rencontrés par les ONG (syriennes et non syriennes) et les sanctions, les lois et restrictions financières et bancaires anti-terroristes, et les réglementations des pays d'accueil.

Tout d'abord, contrairement à la plupart des rapports précédents[1], cette étude est ancrée dans les récentes évolutions politiques en Syrie. Les zones hors du contrôle du gouvernement syrien ont été considérablement réduites ces dernières années, en particulier après les conquêtes militaires successives de la Ghouta orientale et de la province de Daraa par les forces pro-gouvernementales respectivement en avril et juillet 2018. En outre, l'aide humanitaire transfrontalière est devenue limitée depuis janvier 2020, avec seulement deux survivants. De plus, les conditions de travail sont devenues de plus en plus difficiles à Idleb depuis la prise de contrôle par le groupe Hayat Tahrir al-Sham (HTS) de larges segments de la région, après avoir éliminé toutes les autres forces armées d'opposition dans la région en janvier 2019, tandis que le nord-est dominé par les Forces démocratiques syriennes reste sous la menace constante d'une invasion turque. Cette situation a créé une dynamique nouvelle parmi les ONGI et ONG humanitaires, incitant un nombre croissant d'entre elles à tenter de s'implémenter à Damas et à travailler dans les limites des zones contrôlées par le gouvernement syrien. Ce dernier contraint la grande majorité de l'aide humanitaire à s'acheminer par l'intermédiaire du Croissant-Rouge arabe syrien (CRAS) et, dans une moindre mesure, par des réseaux d'organisations jugés proches des autorités ou ne la contestant pas. Depuis le début du soulèvement en 2011, Damas a généralement refusé l'autorisation des organisations et agences d'aide prévoyant de passer de Damas à un territoire non contrôlé par le gouvernement. Dans le même temps, les agences des Nations Unies opèrent principalement sous le contrôle strict du gouvernement syrien à partir de son centre principal à Damas.

De même, des changements politiques et économiques se sont produits dans les pays frontaliers de la Syrie, où un certain nombre d'ONG et d'ONGI syriennes sont basées et à partir desquelles elles coordonnent souvent leurs opérations dans le pays. L'aggravation du climat autoritaire et répressif en Turquie à l'encontre des ONG syriennes, la fermeture officielle du point de passage d'al-Yaaroubiya pour l'aide transfrontalière au Kurdistan irakien en janvier 2020 et la dernière crise financière du Liban depuis octobre 2019 ont des conséquences continues et durables sur les activités et les opérations financières des ONG et ONGI humanitaires.

Aussi, la présente étude se base sur de nombreux et divers entretiens (ONG, ONGI, employés de banque et fonctionnaires et agences d'État et de l'UE), ainsi que sur une étude des rapports précédents. Cela a permis une analyse complète et globale des opérations financières et des défis rencontrés par les ONG (syriennes et non syriennes), les ONGI et les agences étatiques et européennes, allant des pays européens à ceux du voisinage syrien

1 - Un récent rapport sur le dialogue sur la conformité a été publié en mai 2020 : « Risk Management Principles Guide for Sending Humanitarian Funds into Syria and Similar High-Risk Jurisdictions », Justin Walker (2020)

(Turquie, Liban, Kurdistan irakien) et enfin la Syrie. Cette approche diffère des rapports précédents, qui ciblent des aspects particuliers du circuit financier[2] ou un pays particulier[3].

Enfin, les rapports mettent en lumière le processus de transfert des risques des agences étatiques et des grandes ONGI vers des ONG humanitaires plus petites et plus modestes opérant en Syrie ou dans les pays limitrophes. Cette question préoccupe de plus en plus un grand nombre d'ONG humanitaires, qui n'ont souvent pas les ressources nécessaires pour satisfaire les diverses exigences de conformité et de diligence raisonnable.

2 - Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding and Rawaad Mahyub (2018), « The impact of bank de-risking on the humanitarian response to the Syrian crisis », Humanitarian Forum, HPG and the London School of Economics and Political Science (LSE), https://bit.ly/2z3T3Jl; Justine Walker (2016), « Study on Humanitarian Impact of Syria-Related Unilateral Restrictive Measures », UN Economic and Social Commission for Western Asia and Office of the UN Resident Coordinator in the Syrian Arab Republic, https://bit.ly/2Z648oh; Stuart Gordon and Sherine El Taraboulsi-McCarthy (2018), « Counter-terrorism, bank de-risking and humanitarian response: a path forward Key findings from four case studies », Humanitarian Policy Group, https://bit.ly/2WZyQgf; Care International (2019), « Using Hawala to Conduct Cash Programming in Syria », https://bit.ly/3fQy5Pb

3 - Tom Keatinge and Florence Keen (2017), « Humanitarian Action and Non-state Armed Groups: The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs », International Security Department and International Law Programme, https://bit.ly/2X5TcVk; Collectif de Développement et de Secours Syrien (CODSSY) (2019), « Défense d'aider ? Comment les institutions financières françaises entravent l'action humanitaire en Syrie. », https://bit.ly/3dMgiXB; Collectif de Développement et de Secours Syrien (CODSSY), (2019), « Jusqu'à quand sera-t-il défendu d'aider les civils Syriens ? », pdf.

Recommandations

AUX ÉTATS ET À L'UNION EUROPÉENNE

- Continuer à impliquer les initiatives de la société civile en Syrie et de la diaspora syrienne, et des ONG européennes locales travaillant dans la région, dans les discussions sur la conformité, la réduction des risques et les réglementations financières, aux côtés des ONGI et des banques, car elles assument une grande partie du fardeau de ces réglementations ;
- Disposer d'informations plus claires (en termes d'accès et/ou de compréhension) sur les types d'aide humanitaire autorisés et faciliter les processus d'exemption vers des sanctions et la délivrance de licences pour les ONGI et ONG humanitaires et de secours opérant sur et dans la Syrie ;
- Fournir des conseils juridiques gratuits ou peu coûteux et des conseils en matière de gestion des risques de la part des gouvernements, des organisations régionales et de l'ONU ;
- Aider le système « hawala » à fournir plus de transparence et de régulation lorsqu'il est l'unique instrument disponible pour transférer des fonds vers des zones où les besoins humanitaires et de secours sont critiques ;
- Créer une banque / institution financière ayant pour seul mission de gérer les transactions pour les ONG et ONGI humanitaires opérant ou couvrant des zones de conflit, sans craindre les conséquences des dynamiques financières et du régime de sanctions. Cette institution pourrait être créée et financée par divers acteurs et donateurs internationaux ;
- Assurer une coordination avec les autorités fiscales européennes et américaines pour la diffusion des fonds et la réglementation du suivi et de la diligence raisonnable ;
- Prendre des mesures dans le cadre des différents régimes de sanctions afin d'atténuer considérablement le risque de sanctions portant préjudice aux classes populaires syriennes et aux secteurs productifs de l'économie (agriculture et industrie), et d'alléger le fardeau des ONG et des banques.

AUX BANQUES

- Protéger d'urgence les canaux de correspondance bancaire travaillant avec la Syrie afin que l'aide humanitaire puisse se poursuivre ;
- Parvenir à un accord avec les banques en coordination avec les ONG et ONGI afin de leur fournir un système uniforme de diligence raisonnable et de conformité, sur les types d'informations jugées nécessaires, pour faciliter le transfert de fonds et d'autres opérations et procédures financières. Fournir des directives claires concernant les mécanismes de paiement, y compris les canaux de correspondance bancaire, l'étendue de la diligence requise, la manière de traiter les problèmes récurrents (tels que le fait de mentionner la Syrie dans le nom, etc.) ;
- Investir davantage dans la R&D sur des solutions de fintech et d'intelligence artificielle pour développer des logiciels améliorés et innovants sur le plan technologique, afin d'améliorer et de simplifier les processus de conformité ;
- Approfondir les recherches sur la manière de permettre une plus grande transparence des mécanismes de paiement informels, tels que le système « hawala » et les réseaux de transfert de fonds.

AUX ÉTATS LIMITROPHES DE LA SYRIE

- Faciliter l'enregistrement de nouvelles ONG et des branches d'ONG de la diaspora et d'Europe ;
- Mettre en place des réglementations aidant les ONG à mieux se conformer aux lois locales sans craindre d'être poursuivies, comme l'enregistrement de leurs activités dans les pays d'accueil mais aussi en Syrie, et l'enregistrement de leurs employés et contractants.

ENGAGER UN DIALOGUE ENTRE LES MULTIPLES PARTIES PRENANTES

- Poursuivre et renforcer le dialogue entre les secteurs afin de trouver de nouveaux moyens d'atténuer les principaux défis et de mieux partager les risques ;
- Améliorer la coordination et la mise en commun de pratiques exemplaires entre les diverses initiatives en cours déjà en place, et suivre et évaluer l'application des recommandations mises en place par les gouvernements et autres acteurs ;
- Disposer de plus de conseils sur la manière de s'orienter face aux différents régimes de sanctions et aux réglementations plus larges lorsque celles-ci sont en place.

LA RECHERCHE ET LA FORMATION

- Analyser les conséquences humanitaires collatérales des différents régimes de sanctions afin de mieux les comprendre grâce à des recherches continues ainsi qu'à une coordination et une évaluation collective ;
- Il convient également d'approfondir les recherches sur les aspects juridiques internationaux des sanctions globales modernes, notamment le Droit International Humanitaire et les Droits de l'Homme, pouvant être mis en péril par la nécessité des acteurs humanitaires d'éviter de fournir une assistance à certains groupes en violation du principe humanitaire.

Méthodologie

Objectif

Plaider et informer - Les résultats de l'étude visent à sensibiliser aux problèmes auxquels sont confrontées les organisations travaillant sur la crise syrienne et d'autres zones de conflit, et à donner des recommandations politiques concrètes pour mieux s'attaquer au problème et partager les pratiques exemplaires. Un accent particulier sera mis sur la nécessité d'éviter tout préjudice aux ONG et aux banques en exposant toute information sensible ou trompeuse.

Cible

Employés des ONG touchées par les sanctions et la réglementation financière au sens large, y compris la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Problématique

Les limitations financières et difficultés bancaires rencontrées par les ONG (syriennes et non syriennes) et les ONGI en ce qui concerne les sanctions, les lois et restrictions financières et bancaires anti-terroristes, et les réglementations des pays d'accueil.

Portée géographique de la recherche

Turquie, Liban, Kurdistan irakien, ONGI et ONG (syriennes et non syriennes) de certains pays européens travaillant sur et dans la Syrie.

Méthodologie de recherche

En plus des données secondaires obtenues grâce aux ressources disponibles sur le sujet, qu'elles soient d'origine source ouverte ou privée, des données primaires ont également été recueillies lors d'entretiens approfondis avec une cinquantaine de personnes issues d'ONG et ONGI, des fonctionnaires de l'UE et des États membres, ainsi que des experts en matière de banques et de sanctions. Une enquête standardisée a également été recueillie via une vingtaine d'ONG de la diaspora syrienne basées dans divers pays (Liban, Turquie, Kurdistan irakien, Allemagne, France, Grande-Bretagne, Belgique). La majorité des entretiens ont été réalisés par Skype et par téléphone (plus de 30), tandis que les autres ont été suivis par courrier électronique, en particulier pour les ONG qui ont répondu à l'enquête. Des ONG et des ONGI basées en Syrie ont également été interrogées.

De nombreux entretiens avec des organisations et des États membres de l'UE ont été menés sous couvert de l'anonymat.

Introduction :

Syrie - Aide humanitaire et défis actuels

Depuis le début du soulèvement en mars 2011, plus de 500 000 Syriens ont perdu la vie. Plus de la moitié de la population syrienne d'avant-guerre a été déplacée, soit à l'intérieur du pays, soit au-delà des frontières. Plus de 11 millions de personnes ont besoin d'aide humanitaire. Les civils sont les principales victimes du conflit dans le pays et plus des 85% des Syriens vivent désormais en dessous du seuil de pauvreté. Le coût de la reconstruction du pays est estimé entre 250 et plus de 500 milliards de dollars[4], tandis que le PIB a chuté de 60,2 milliards de dollars en 2010 à environ 21,6 milliards de dollars en 2019[5].

La situation socio-économique du pays est également catastrophique. La livre syrienne a continué à subir une dépréciation massive par rapport à la valeur du dollar américain, qui a presque doublé entre janvier et mai 2020, alimentant ainsi davantage l'inflation[6]. L'érosion du pouvoir d'achat en Syrie a été spectaculaire, les estimations faisant état d'une diminution de 93% en mai 2020 depuis 2010[7]. Les prix des denrées alimentaires et des boissons ont été multipliés par 32,5 depuis 2010, tandis que les prix de „tout article" tels que les biens et services généraux ont été multipliés par près de 27 fois au cours de cette même période. Près de la moitié de cette augmentation s'est produite au cours des cinq premiers mois de 2020, en particulier en mai[8]. Le World Food Programme a déclaré en mai 2020 qu'au cours des six derniers mois, 1,4 million de Syriens supplémentaires ont perdu un accès sûr à une alimentation adéquate, ce qui porte à 9,3 millions le nombre total de personnes en insécurité alimentaire en Syrie[9].

Parallèlement à cette situation, des années de guerre ont affaibli le système de santé, en raison de la destruction de nombreuses installations sanitaires (y compris le ciblage délibéré des hôpitaux, des ambulances et des professionnels de santé), d'un budget en diminution, de la fuite des médecins et infirmiers du pays et des sanctions, laissant la Syrie avec d'importantes pénuries de médicaments, de fournitures médicales et de personnel. Seuls 64% des hôpitaux et 52% des centres de soins de santé primaires en Syrie étaient pleinement fonctionnels à la fin de 2019, près de 70% du personnel de santé ayant quitté le pays[10].

4 - La Banque Mondiale (2017), "The Toll of War. The economic and social consequences of the conflict in Syria", https://bit.ly/2z3zxx9; Ibrahim Hamidi (2020), "530 milliards de dollars et la destruction de 40% des infrastructures... Les pertes de la Syrie en 9 ans" (en Arabe), al-Sharq al-Awsat, https://bit.ly/3c7yoC4

5 - Syrian Center for Policy Research (SCPR), (2020), "Justice to Transcend Conflict", https://bit.ly/3dA3iEI

6 - La valeur d'un dollar américain en livre syrienne a franchi le seuil des 3000 SYP au début de juin 2020. Tout au long des années 2000, la valeur de la livre syrienne est restée relativement stable, avec un taux de change moyen de 52 SYP par rapport au dollar américain. À la mi-mars 2011, elle s'échangeait officiellement à 47 pour un dollar. Depuis lors, sa valeur a presque constamment diminué, tandis que la différence entre son taux officiel et le taux du marché noir n'a cessé d'augmenter.

7 - Shaam Times (2020), "Economist: We Suffer From a Shortage of Financial Resources and the Coming Days are more Difficult" (en Arabe), https://bit.ly/2ZJezyG

8 - Zaki Mehchy (2020), "On the edge of starvation: New alarming Consumer Price Index estimates for Syria", London School of Economics (LSE), https://bit.ly/2Y2rjh7

9 - Cornish, Chloe and al-Omar, Asmaa (2020), "Syria's children 'go to bed hungry' as prices soar", Financial Times, https://on.ft.com/3eeNOGc

10 - L'Organisation des Nations Unies (2019), "Humanitarian Needs Overview, Syrian Arab Republic", https://bit.ly/2vktxOJ

Impact du COVID-19 en Syrie

L'irruption de la pandémie de COVID-19 en mars 2020 sur le territoire syrien a intensifié les problèmes socio-économiques du pays. Alors que des secteurs entiers de l'économie sont paralysés par les effets de la pandémie, tels que le tourisme, le transport ou encore la construction, les salaires dans le secteur privé ont été réduits d'au moins 25% à la fin du mois de mars 2020[11]. En mai 2020, le ministère du commerce intérieur et de la protection des consommateurs déclarait 102 sociétés créées et enregistrées entre janvier et fin avril, soit une diminution de 64 % par rapport à la même période en 2019[12].

De plus, il est important de considérer la manière dont la nature globale de la pandémie impacte négativement l›économie internationale dans son ensemble, et donc les fonds extérieurs vers la Syrie. Cela inclut notamment les transferts de fonds, qui se sont élevés à environ 1,62 milliard de dollars en 2019[13]. Selon certaines estimations, les transferts de fonds quotidiens devraient diminuer de 50%, passant de 4,5 millions de dollars avant les premières mesures COVID-19 en mars 2020 à environ 2 millions de dollars en avril[14]. Le montant des transferts de fonds envoyés par les Syriens diminuera très probablement en raison du déclin et de la stagnation généralisées dans certains secteurs de l'économie, ainsi que la fermeture temporaire des frontières de l'Europe vers les pays du Golfe via la Turquie. Étant donné que les envois de fonds sont devenus l'une des principales sources de revenu national et ont contribué à stimuler la consommation intérieure, une forte baisse des revenus provenant des envois de fonds entraînera de graves conséquences socio-économiques. De nombreuses familles et communautés dépendent de ces fonds pour leur consommation et leurs dépenses quotidiennes.

Dans ce contexte, l'aide humanitaire pour la Syrie est cruciale, avec des milliards de dollars dépensés depuis le début du soulèvement en mars 2011. Les principaux contributeurs sont :

- L'UE et ses États membres, qui ont fourni plus de 18,3 milliards de dollars (soit 17 milliards d'euros) depuis le début de la crise, dont près de 7,68 milliards de dollars soit (6,79 milliards d'euros)[15] pour 2019 et 1,94 milliard de dollars (soit 1,8 milliard d'euros) pour 2020, promis par l'UE et ses États membres lors de la conférence de Bruxelles III pour le soutien de l'avenir de la Syrie et de la région en mars 2019, afin de soutenir les populations en Syrie et les Syriens des pays voisins[16] ;
- Depuis le début de la crise, les États-Unis ont dépensé près de 8,1 milliards de dollars en aide humanitaire pour les personnes déplacées en Syrie et dans la région[17] ;

11 - Economy 2 Day (2020), " À l'ère du Coronavirus, les entreprises privées réduisent les salaires de leurs employés de 25% " (en Arabe), https://bit.ly/2ZCj0ee

12 - Suleiman, Ali Mahmoud, (2020), "Baisse de 64% de la création d'entreprises à la suite de la crise du Coronavirus" (en Arabe), Al-Watan, https://bit.ly/36nTXgo

13 - La Banque Mondiale (2019), "Personal remittances, received (current US$)", https://bit.ly/3dB04AN

14 - Avec le début du Ramadan le 23 avril, on s'attendait toutefois à une augmentation des envois de fonds vers la Syrie. Une agence de transfert d'argent appelée Haram company en Syrie a par exemple annoncé en mai 2020 une augmentation de 20% des transferts d'argent par rapport à l'année précédente. Al-Watan (2020), "Directeur des opérations de la société «al-Haram» : Les envois de fonds extérieurs ont augmenté de 20 %, et le pourcentage le plus important provient des Émirats arabes unis et du Koweït" (en Arabe), https://bit.ly/2TQT0Ir

15 - 2,57 milliards d'euros provenant du budget de l'UE géré par la Commission européenne et 4,22 milliards d'euros provenant des États membres de l'UE.

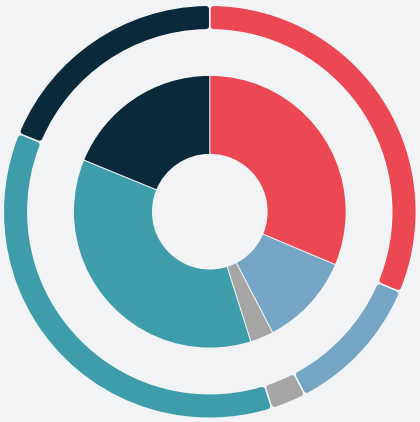
16 - Protection Civile et Opérations d'Aide Humanitaire Européenne (2019), " Crise syrienne : l'UE mobilise à nouveau l'aide internationale ; les promesses de dons atteignent un total record de 8,3 milliards € pour 2019 et au-delà ", https://bit.ly/2X0OQPa

17 - US Department of State (2020), "US relations with Syria", https://bit.ly/3cEeuQq

- L'aide étrangère des Émirats arabes unis (EAU) à la Syrie a atteint 977 millions de dollars entre 2012 et début 2019, selon le ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale des EAU et l'UAE AID[18].

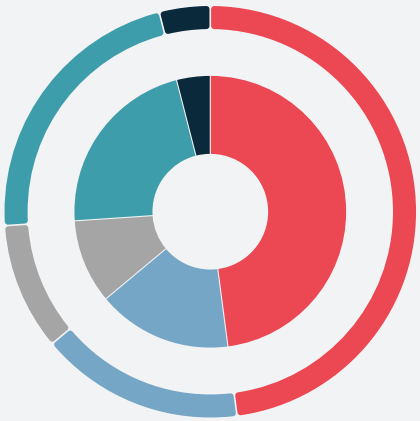
En mars 2019, un appel de fonds et de dons lancé lors de la conférence de Bruxelles III sur l'avenir de la Syrie et de la région, qui a rassemblé plus de 50 représentants de pays, a permis de récolter 6,97 milliards de dollars, contre 4,4 milliards en 2018[19] et 6 milliards en 2017[20]. Les institutions financières internationales (IFI) et les gouvernements ont également annoncé 21,2 milliards de dollars de prêts pour 2018-2020. Le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, Filippo Grandi, a averti que „les besoins des réfugiés syriens et des communautés d'accueil des pays voisins deviennent plus et non moins importants"[21].

Canaux de distribution de l'aide humanitaire 2019



31.34% Agences de l'ONU
11.08% ONG
2.74% CICR
36.04% Autres canaux
18.80% Pas d'information disponible

Canaux de distribution de l'aide humanitaire 2018



48% Autre canaux
16% Pas d'information disponible
10% Agences de l'ONU
22% ONG Internationales
4% Gouvernement du pays partenaire

18 - Emirates News Agency, "UAE Aid to Syria Reaches AED3.59 billions from 2012-2019", 25 January 2019, https://bit.ly/2m96Iby

19 - Cette année-là, les contributions ont dépassé les promesses en atteignant 6 milliards.

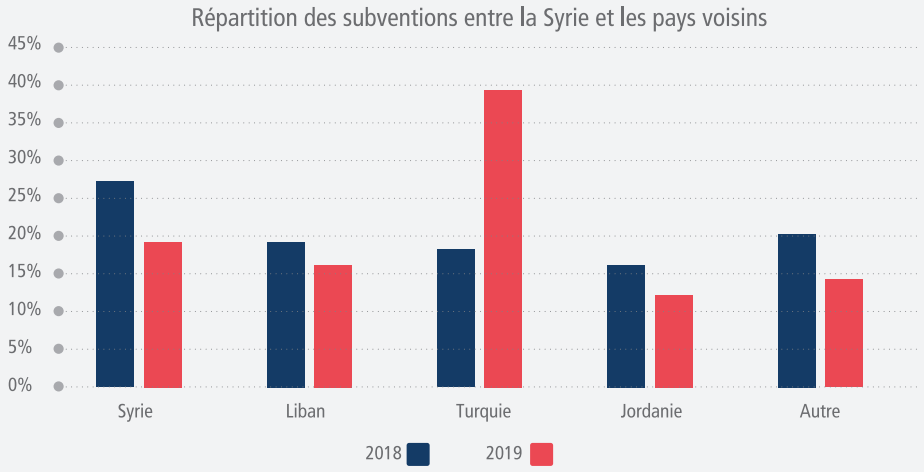
20 - De même, en 2017, les contributions ont dépassé les promesses en atteignant 7,5 milliards de dollars.

21 - UN News (2019), "UN welcomes 'record' Brussels conference pledge of nearly $7 billion to support Syrians", https://bit.ly/2T6tWgs; Rapport Sept (2019), "Supporting Syria and the region: Post-Brussels conference financial tracking", Relief Web, https://bit.ly/3dPeAVi

Pour l'année 2018, près de la moitié des 6 milliards de dollars de subventions indiqués pour 2018 ont été dirigés vers la Syrie (27%, soit 1,6 milliard de dollars)[22] et le Liban (19%, soit 1,1 milliard de dollars). La Turquie et la Jordanie ont obtenu respectivement 18% et 16% des contributions totales (1,1 milliard et 946 millions de dollars). Pour 2019, sur un total de 6,4 milliards de dollars de contributions en subventions déclaré, 39% ont été acheminés vers la Turquie (2,5 milliards de dollars). Près d'un cinquième des fonds a été transmis à la Syrie (19%, 1,2 milliard de dollars), suivie de près par le Liban, qui a obtenu 16% du total (1 milliard de dollars). La Jordanie a reçu 770 millions de dollars (12%)[23].

Les bureaux des ONGI dans les pays voisins ont d'abord servi de base pour les opérations vers les régions correspondantes de la Syrie : la Turquie pour le nord et l'ouest, l'Irak pour le nord-est, le Liban pour le centre du pays et la Jordanie pour le sud et le centre.

Les canaux d'acheminement d'aide humanitaire constituent également un élément important à considérer dans le contexte syrien. En 2018, près de la moitié (48%, soit 2,6 milliards de dollars) des contributions sous forme de subventions avec des informations détaillant le canal d'acheminement (5,4 milliards de dollars) ont été acheminées en premier lieu par les agences des Nations Unies ; 16% (853 millions de dollars) ont été acheminés par les ONG, tandis que 10% (560 millions de dollars) ont été transmis par les gouvernements des pays partenaires. Environ 1,2 milliard de dollars (22%) des subventions ont été acheminés par d'autres canaux de distribution, notamment des fonds humanitaires communs basés dans les pays, des institutions financières internationales (IFI) ou des entités gouvernementales donatrices[24]. En juillet 2019, 31,34 % (2,0 milliards de dollars) du total des subventions ont été transmis par des agences des Nations Unies et 11,08 % (707 millions de dollars) par des ONG, tandis que 2,74 % (175 millions de dollars) sont passés par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Les subventions acheminées par d'autres canaux de distribution, notamment les fonds humanitaires communs basés dans les pays, les IFI ou les entités gouvernementales donatrices, ont représenté environ 36,04 % (2,3 milliards de dollars) du total des subventions. Il n'y a pas de détails disponibles sur les canaux de distribution pour 1,2 milliard de dollars (18,8 %) des subventions en 2019[25].



22 - Près d'un quart des subventions totales accordées à la Syrie l'ont été par l'Allemagne (23% soit 368 millions de dollars US). Les cinq principaux donateurs suivants ont fourni ensemble plus de la moitié des subventions : le Royaume-Uni (311 millions de dollars), les institutions européennes (227 millions de dollars), la Norvège (130 millions de dollars), le Canada (101 millions de dollars) et le Japon (91 millions de dollars).

23 - Rapport Huit (2019), "Supporting Syria and the region: Post-Brussels conference financial tracking", Relief Web, https://bit.ly/3dPeAVi

24 - Rapport Sept (2019), "Supporting Syria and the region: Post-Brussels conference financial tracking", Relief Web, https://bit.ly/3dPeAVi

25 - Rapport Huit, "Supporting Syria and the region: Post-Brussels conference financial tracking", Relief Web, September 2019, https://bit.ly/2Z53IOW

Les ONGI et les agences des Nations unies jouent également un rôle important dans le pays en fournissant des emplois locaux et en proposant des contrats de sous-traitance aux entreprises syriennes. Les segments de l'économie qui ne sont pas soumis à des sanctions, tels que le transport (à l'exception de la Syrian Arab Airlines), l'agro-alimentaire, l'hôtellerie et les produits pharmaceutiques, survivent souvent grâce aux revenus générés par leur participation au soutien de l'aide humanitaire internationale[26].

Dans ce contexte d'assistance et d'activités humanitaires à grande échelle, les ONG et les organisations humanitaires travaillant en faveur de la population syrienne ont considérablement augmenté ces dernières années, en particulier en dehors du pays ou dans des zones qui ne sont pas sous le contrôle du gouvernement syrien. Les possibilités de travailler à l'intérieur du pays ont cependant diminué, en particulier pour les petites ONG.

Les pays voisins de la Syrie, tels que la Turquie, le Liban et la Jordanie, ont des dispositions réglementaires et des systèmes financiers difficiles, tandis que les autorités de l'État ont de plus en plus tendance à limiter les activités des ONG, ou à les fermer tout simplement[27]. Aussi, elles ont considérablement alourdi les processus bureaucratiques auxquels les organisations humanitaires sont soumises[28]. Par exemple, la réglementation des autorités turques interdit aux ONG basées en Turquie d'opérer dans les régions de l'Administration autonome du Nord et de l'Est de la Syrie, que le gouvernement d'Ankara considère comme étant régies par le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), interdit par son parti frère en Syrie, le Parti de l'union démocratique (connu sous son acronyme PYD). En outre, plusieurs ONG locales et internationales ont été fermées en Turquie par les autorités pour diverses raisons invoquées.

Les transferts directs de banque à banque vers la Syrie ou les pays voisins via le réseau mondial de banques correspondantes ont également été entravés. Le paiement du personnel et des fournisseurs locaux serait devenu plus difficile, de même que la gestion et le fonctionnement des programmes, tout en augmentant considérablement leurs coûts en raison des réglementations supplémentaires[29]. Dans une étude menée par une équipe de la London School of Economics en 2018, il a été estimé que près d'un tiers de tous les fonds destinés à la Syrie étaient maintenus dans un état de flou quasi permanent en raison d'obstructions dans le système des banques correspondantes. La promotion par le Groupe d'action financière (GAFI) d'une réglementation plus stricte des transactions financières n'a pas conduit à plus de transparence, mais a plutôt encouragé les ONG travaillant en Syrie à utiliser les transferts de fonds ou le système « hawala »[30].

Parallèlement à cette situation, le risque d'être coupé du système financier international en raison des sanctions extraterritoriales des États-Unis est un risque que très peu de banques veulent prendre. Cela conduit à une situation dans laquelle les banques respectent généralement trop les sanctions, en exigeant presque systématiquement beaucoup plus de conditions à remplir par les clients (qu'il s'agisse de particuliers ou d'organisations) afin de se sécuriser et de prévenir tout risque pour l'institution, comme le soutient un employé d'un service de conformité d'une banque privée européenne. Ce dernier a ajouté que « toute mention de la Syrie est un signal d'alarme »[31].

26 - Thomas Abgrall (2019), "La ruée des ONG internationales vers Damas", Commerce du Levant, https://bit.ly/2WYb4Bj

27 - D'après un fonctionnaire de l'UE actif sur le dossier syrien, les ONG et les ONGI basées en Jordanie ont fait face à de graves difficultés de la part des banques en 2014 et 2015. Elles ne les ont par exemple pas autorisées à recevoir des fonds ou les ont bloqués sur leurs comptes bancaires locaux. Les fonctionnaires de l›UE ont dû intervenir directement auprès des banques pour mettre fin à ces restrictions.

28 - Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding and Rawaad Mahyub (2018), "The impact of bank de-risking on the humanitarian response to the Syrian crisis", Humanitarian Forum, HPG and the London School of Economics and Political Science (LSE), https://bit.ly/2z3T3JI

29 - Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding and Rawaad Mahyub (2018), "The impact of bank de-risking on the humanitarian response to the Syrian crisis", Humanitarian Forum, HPG and the London School of Economics and Political Science (LSE), https://bit.ly/2z3T3JI

30 - Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding and Rawaad Mahyub (2018), "The impact of bank de-risking on the humanitarian response to the Syrian crisis", Humanitarian Forum, HPG and the London School of Economics and Political Science (LSE), https://bit.ly/2z3T3JI

31 - Entretien avec un employé d'un service de conformité dans une banque privée européenne, Mai 2020

La question des restrictions financières et de la réduction des risques

Les organisations humanitaires, les ONG et autres organisations à but non lucratif (OBNL) ont subi au cours des deux dernières décennies de fortes restrictions et obstacles financiers, causant de lourdes conséquences sur leurs activités et leurs programmes. Certains de ces processus ont été assimilés à du «de-risking », stratégie de réduction des risques pratiquée par les institutions financières. Cette dernière consiste en la fermeture de compte et l'arrêt des relations avec les clients considérés « à haut risque », notamment de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou du fait d'être une entité ou un individu désigné sur une liste de sanctions internationales, tout en offrant des rendements limités sous forme de rentabilité. Dans ce contexte, les personnes et les organisations opérant dans des pays à haut risque peuvent se trouver affectées par cette pratique de réduction des risques, et ce même si leurs transactions financières sont légitimes. Plutôt que de conserver et de continuer à gérer ces clients « à risque », les institutions financières décident très souvent de mettre fin à leurs relations, réduisant ainsi leur propre exposition au risque tout en laissant des clients « non bancarisés »[32]. Il en va de même pour des juridictions à haut risque : les établissements financiers choisissent souvent de retirer leurs opérations dans le pays en question (ou dans un pays en relation avec celui-ci), voire de les cesser complètement, les laissant parfois également sans banque.

Les principales causes de ces réglementations et restrictions croissantes ont été les attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis et, plus généralement, la campagne mondiale de lutte contre le financement du terrorisme, lancée par l'administration américaine du président George W. Bush dans le cadre de la „guerre contre le terrorisme", en réponse notamment à ces attaques. Cette campagne, ainsi que des entités telles que le Groupe d'action financière (GAFI)[33], ont classé les ONG comme étant „particulièrement vulnérables" aux méfaits des financiers du terrorisme, ce qui a

32 - Tracey Durner and Liat Shetret (2015), "Bank De-risking and its Effects on Financial Inclusion, an explorative study", Global Center on Cooperative Security and Oxfam, https://bit.ly/3fQZ5Ow

33 - Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental créé en 1989 par les Ministres de ses états membres. Les objectifs du GAFI sont l'élaboration des normes et la promotion de l'efficace application de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les autres menaces liées pour l'intégrité du système financier international. (GAFI (2020), "Qui sommes-nous ?", https://www.fatf-gafi.org/fr/aproposdugafi/)

provoqué au niveau mondial, un renforcement de la surveillance et une enquête approfondie des opérations et finances de ces secteurs[34]. Cette dynamique s'est accompagnée de pressions réglementaires générales mises en œuvre par le secteur bancaire après la crise mondiale de 2008.

Pour sa part, l'Union européenne a adopté sa première directive anti-blanchiment (AMLD) en 1990 afin d'éviter l'usage détourné du système financier pour blanchir de l'argent. Cette législation a été continuellement renforcée afin de réduire les risques liés au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. Plus récemment, la législation européenne en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a été considérablement renforcée, deux réformes consécutives ayant été ratifiées depuis 2015. La dernière révision de la directive anti-blanchiment, la cinquième (5AMLD), a été adoptée en avril 2018 et devait être transposée au niveau national d'ici janvier 2020[35].

En 2016, Maina Kiai, rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, a déclaré que les mesures antiterroristes contribuaient à la réduction de l'espace de la société civile ou du secteur sans but lucratif. Il a ajouté, à propos de la recommandation 8 du GAFI, que celle-ci était « utilisée par les États par inadvertance, et parfois de manière malveillante, pour limiter les flux de financement vers les organisations à but non lucratif »[36]. Avant cela, Maina Kiai avait critiqué les recommandations du GAFI dans un autre rapport ; il les accusait d'avoir créé une „vague de nouvelles restrictions dans le monde entier sur le financement de la société civile" et les décrivait comme une „menace grave, disproportionnée et injuste pour ceux qui n'ont aucun lien avec le terrorisme, y compris les organisations de la société civile"[37]. D'autres rapporteurs spéciaux des Nations unies ont également soulevé des questions sur les conséquences involontaires des sanctions dans différents contextes[38].

De plus, des institutions financières telles que la Banque mondiale et d'autres, ont exprimé leur inquiétude vis-à-vis du fait que la réduction des risques et la diminution de l'accès aux services bancaires rendent plus difficile pour les organisations humanitaires et les ONG le transfert de fonds vers des zones perçues comme étant à haut risque[39]. En 2016, la commission du développement international de la Chambre des communes britannique, dans son rapport intitulé « The World Humanitarian Summit: priorities for reform » (en Français « Le Sommet humanitaire mondial : priorités de réforme »), a également critiqué les conséquences involontaires de la législation antiterroriste sur les ONG et leurs opérations. Dans ce rapport, une lettre de deux anciens secrétaires d'État américains au développement international a été incluse, exprimant des inquiétudes quant à la capacité des ONG à opérer au sein et à proximité de la Syrie en raison de ces conséquences négatives[40]. En janvier 2020, un groupe de dirigeants de

34 - Tom Keatinge and Florence Keen (2017), "Humanitarian Action and Non-state Armed Groups : The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs", International Security Department and International Law Programme, https://bit.ly/2X5TcVk

35 - Commission Européenne (2020), "Anti-money laundering and counter terrorist financing", https://bit.ly/2Axoe0B

36 - HCDC (2016), « Statement by Maina Kiai, United Nations Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, at the Financial Action Task Force Consultation and Dialogue Meeting with Non-Profit Organisations held on 18 April 2016 », https://bit.ly/3640GfB

37 - Assemblée Générale des Nations Unies (2014), "Rights to freedom of peaceful assembly and of association", https://bit.ly/2X0POux

38 - HCDC (2014), "Special Rapporteur on the negative impact of the unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights", https://bit.ly/36Nnxwg; Voir bibliothèque digitale de l'ONU (2020), https://bit.ly/2A53jlE

39 - La Banque Mondiale et l'Association des specialists certifies contre le blanchiment d'argent (2017), "Stakeholder Dialogue on De-risking: Supporting Financial Access for Humanitarian Organizations and Charities", https://bit.ly/3bETasp

40 - House of Commons International Development Committee (2016), "The World Humanitarian Summit: priorities for reform Fifth Report of Session 2015–16", https://bit.ly/2Zb1PjR

dix ONGI a dénoncé les obstacles exercés par la réglementation antiterroriste sur l'action humanitaire, alors que les besoins des populations touchées par la violence n'ont pas diminué[41].

Un autre problème clé rencontré par les organisations humanitaires est posé par les sanctions internationales, en particulier dans des contextes où les mesures s'appliquent à des secteurs entiers (tels que la finance et l'énergie) ; lorsque plusieurs régimes de sanctions se chevauchent de manière complexe et en particulier dans le cas des sanctions américaines et de leur nature extraterritoriale. À ce titre, la Syrie, qui coche toutes ces cases, représente l'un des régimes de sanctions collectives les plus stricts et les plus complexes de l'histoire contemporaine.

Le chevauchement des différents régimes de sanctions en place contre la Syrie, et en particulier ceux des États-Unis, a créé un doute et une incertitude considérables quant à la manière de se conformer à la panoplie de mesures en place. Un acteur humanitaire qui ne respecte pas les différents types de sanctions pourrait entraîner des violations pénales ou réglementaires de la réglementation financière. Les activités humanitaires peuvent être dans l'obligation de se conformer aux sanctions, qu'elles soient réalisées par des ONGI ou des ONG, y compris des membres du personnel, et qu'elles soient financées par des États ou non[42].

Seuls les États-Unis appliquent des sanctions secondaires ou extraterritoriales, qui sont conçues pour cibler des individus et des entités de pays tiers. Au cours de la dernière décennie, les États-Unis ont infligé des amendes à de nombreuses institutions financières au motif qu'elles ne respectaient pas les sanctions secondaires. Parmi elles figuraient une douzaine d'institutions internationales, pour la plupart européennes[43]. Le seul fait que les transactions entre des parties étrangères aient été faites en dollar américain suffit pour classer la revendication de compétence américaine.

De nombreuses ONG humanitaires opérant dans des zones de conflit telles que la Syrie, la Somalie, les Territoires palestiniens et le Yémen se sont retrouvées catégorisées comme étant à haut risque, et ont donc été touchées de manière disproportionnée par les processus de réduction des risques[44]. Ces processus ont eu des répercussions particulières sur les services de banque correspondante[45], qui jouent un rôle important dans les mécanismes et les flux de financement des ONG, notamment par-delà les frontières. De nombreuses ONG humanitaires dépendent fortement des services de banque correspondante pour transférer les fonds liés à l'aide, pour la mise en œuvre

41 - Vincent Basquin, président de Première urgence internationale; Philippe de Botton, président de Médecins du monde; Philippe Jahshan, président de Coordination Sud ; Rachid Lahlou, président de Secours islamique France ; Philippe Lévêque, Directeur Général de Care France ; Christian Lombard, directeur et co-fondateur de Triangle génération humanitaire; Pierre Micheletti, président d'Action contre la faim; Manuel Patrouillard, directeur général d'Handicap international ; Antoine Peigney, pprésident de Solidarités international; Patrick Verbruggen, directeur et co-fondateur de Triangle génération humanitaire. (Première Urgence Internationale (2020), "Les Lois antiterroristes exposent les ONG humanitaires à la paralysie", https://bit.ly/2X0vutl).

42 - Justin Walker (2020), "Risk Management Principles Guide for Sending Humanitarian Funds into Syria and Similar High-Risk Jurisdictions"

43 - Le plus gros règlement a été par exemple en 2014 avec BNP Paribas, qui a dû débourser près de 9 milliards de dollars aux autorités fédérales et étatiques américaines pour avoir violé l'International Emergency Economic Powers Act et le Trading with the Enemy Act. L'OFAC a déclaré que BNP Paribas aurait traité des milliers de transactions vers ou via des institutions financières américaines impliquant des pays, des entités ou des individus qui sont sur la liste noire des États-Unis jusqu'en 2012. Les programmes de sanctions concernaient le Soudan, l'Iran et Cuba, selon l'accord de règlement publié par l'OFAC en 2014. Il a également été interdit d'effectuer certaines transactions en dollars américains pendant un an.

44 - Entretien sur Skype avec Andrea Hall, conseillère politique au Charity & Security Network, Mars 2020;
Stuart Gordon and Sherine El Taraboulsi-McCarthy (2018), "Counter-terrorism, bank de-risking and humanitarian response: a path forward Key findings from four case studies", Humanitarian Policy Group, https://bit.ly/2WZyQgf

45 - Les banques correspondantes sont utilisées lorsque deux banques, situées dans des pays différents, n'ont pas de relation financière établie. L'intermédiaire/la banque correspondante est une tierce partie utilisée par la banque émettrice pour faciliter les transferts internationaux et les règlements de fonds en l'absence d'une telle relation.

des programmes et le paiement du personnel à l'étranger. Compte tenu des différences de normes réglementaires entre les États, les banques correspondantes doivent s'assurer qu'elles ne facilitent pas le transfert de fonds illicites en provenance ou à destination d'expéditeurs et de destinataires dont l'identité est inconnue. Elles peuvent donc décider de mettre un terme à leurs relations avec des banques agissant dans un environnement à haut risque pour se protéger contre cette éventualité, ce qui par conséquence rompt la chaîne[46]. Comme les chaînes bancaires correspondantes sont plus vulnérables aux amendes et aux coûts, elles ont mis en place des mesures d'autant plus rigoureuses.

Toute rupture des mécanismes et flux de financement risquerait d'altérer la capacité des organisations humanitaires et des ONG à fournir des services essentiels et à rémunérer leurs fournisseurs et personnel, subissant ainsi des conséquences négatives évidentes. Les restrictions financières imposées aux organisations humanitaires et aux ONG ont également eu d'autres effets négatifs, tels que des retards dans les virements bancaires, des demandes de documents supplémentaires inhabituels, une augmentation des frais et la fermeture de comptes[47].

Selon le rapport du Charity & Security Network[48], la dynamique de réduction des risques a notamment entraîné la fermeture d'orphelinats au Liban et au Soudan, l'arrêt de l'aide aux minorités persécutées en Birmanie et l'interruption de programmes scolaires en Afghanistan, en raison de la suppression directe ou indirecte de fonds. La Syrie ne fait pas l'exception en ce qui concerne les processus de „de-risking" et les restrictions financières.

Les banques, les exportateurs, les sociétés de transport et les compagnies d'assurance ont, par exemple, presque entièrement refusé de mener des activités en Syrie. En outre, le manque de clarté des différents régimes de sanctions imposées à la Syrie a conduit les banques, les compagnies d'assurance et de transport et les vendeurs de biens humanitaires, peu enclins à prendre des risques, à éviter de s'engager avec toute personne ou tout objet lié à la Syrie (plus communément connu sous le nom de « chilling effect », qui signifie « effet paralysant » en Français).

46 - Tom Keatinge and Florence Keen (2017), "Humanitarian Action and Non-state Armed Groups : The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs", International Security Department and International Law Programme, https://bit.ly/2X5TcVk

47 - Rob Kuznia (2017), "Scrutiny over terrorism funding hampers charitable work in ravaged countries", Washington Post, https://wapo.st/2X32X6z

48 - Cited in Rob Kuznia (2017), "Scrutiny over terrorism funding hampers charitable work in ravaged countries", Washington Post, https://wapo.st/2X32X6z

Bref historique des sanctions contre la Syrie

La Syrie est sous sanctions américaines depuis 1979, lorsqu'elle a été placée sur une liste américaine d'États soutenant le terrorisme, « en raison de sa politique continue de soutien au terrorisme, de son ancienne occupation du Liban, de la poursuite de ses programmes d'armes de destruction massive et de missiles, et du fait qu'elle sape les efforts américains et internationaux visant à stabiliser l'Irak », selon le Département d'État américain[49].

Washington a imposé des sanctions administratives supplémentaires contre la Syrie en 1986, en mentionnant des preuves de l'implication directe de la Syrie dans une tentative d'explosion d'un avion israélien. En décembre 2003, l'ancien président américain George W. Bush signait la loi sur la responsabilité de la Syrie et le rétablissement de la souveraineté du Liban, qui a introduit des sanctions supplémentaires contre la Syrie. Les nouvelles restrictions, qui ont débutées en mai 2004, comprennent le gel de certains actifs syriens visés par les sanctions dans les banques américaines[50], l'interdiction des vols commerciaux entre la Syrie et les États-Unis et la restriction des déplacements des diplomates syriens aux États-Unis. Les exportations américaines vers la Syrie, à l'exception des denrées alimentaires et des médicaments à usage humanitaire, ont également été interdites.

Suite au début du soulèvement syrien en mars 2011, les États-Unis[51] et l'UE[52] ont imposé de nouvelles sanctions contre des cibles syriennes dès mai 2011. Elles comprenaient des mesures imposées à des individus et des entités ainsi que des interdictions sectorielles. Ces mesures ont été complétées par des sanctions ciblées imposées par les Nations unies (ONU), d'autres pays et organisations régionales, dont le Japon, le Canada, l'Australie, la Suisse, la Norvège et la Turquie, ainsi que par la Ligue des États Arabes. Des membres clés des organes politiques, militaires et de sécurité ont été ciblés, ainsi que des hommes d'affaires et des investis-

49 - Le fait de figurer sur une liste américaine des États qui soutiennent le terrorisme ne signifie pas nécessairement que le pays cesse de commercer avec d'autres États.

50 - La formulation exacte est la suivante "Block transactions in any property in which the Government of Syria has any interest, by any person, or with respect to any property, subject to the jurisdiction of the United States." (Congress (2003), "Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act of 2003", https://bit.ly/2yQTd7u)

51 - US Department of State, (2020), "Syria Sanctions", https://bit.ly/3ddbv1n

52 - Conseil de l'Union Européenne (2020), "Syrie: les sanctions à l'encontre du régime sont prorogées d'un an", https://bit.ly/2XadSMS

seurs apparus pendant la guerre, qui ont des affiliations avec Damas (en agissant en tant que façades pour ceux qui sont liés aux couches dirigeantes et/ou en participant à diverses de leurs entreprises).

Les sanctions sectorielles visent divers secteurs économiques tels que l'industrie pétrolière, l'électricité, les technologies de l'information et les banques, entre autres[53]. Les banques syriennes les plus importantes (toutes les banques publiques) sont sanctionnées par de nombreux acteurs, dont les États-Unis (qui ont également sanctionné deux importantes banques privées syriennes, la Cham Bank S.A et la Syria International Islamic Bank) et l'UE. Diverses interdictions existent en matière de fourniture de certains services financiers, notamment les services monétaires pour le gouvernement syrien et la vente, l'achat ou le courtage direct ou indirect d'or, de métaux précieux et de diamants[54]. En outre, l'exportation de turbines électriques et de leurs pièces détachées vers la Syrie est interdite depuis les États-Unis et l'UE, ainsi que la fourniture d'équipements de télécommunications ou l'importation de produits pétroliers syriens.

Tous les régimes de sanctions en place contre la Syrie prévoient des exemptions et des exceptions qui permettent de poursuivre le commerce de produits agricoles, pharmaceutiques et autres biens non sensibles. Damas continue de commercer avec des dizaines d'États et peut ainsi théoriquement importer d'autres pays quasiment tous les produits dont elle aurait besoin[55]. Néanmoins, l'ensemble général des sanctions complique cette réalité, notamment en ce qui concerne les produits qualifiés de „biens à double usage"[56].

Le 20 décembre 2019, le président américain Donald Trump a signé le projet de loi baptisé « Caesar Syria Civilian Protection Act » ou « loi César ». Cette loi sur la protection des civils en Syrie, est ainsi nommée en l'honneur du photographe militaire syrien - dont le nom de code est „César" - qui a fait défection en 2013, fuitant des dizaines de milliers d'images de détenus torturés à mort dans les prisons du gouvernement syrien[57]. Il y a de fortes probabilités pour que les mesures de sanctions du projet de loi César augmentent les difficultés ou la peur de traiter avec la Syrie[58]. Ce projet de loi permet au président américain de sanctionner tout gouvernement ou toute entité privée considérée comme aidant le gouvernement syrien et les groupes et entités qui lui sont liés, ou comme contribuant à la reconstruction de la Syrie[59]. Le président américain peut également sanctionner toute entreprise internationale ou tout individu qui investit dans les secteurs de l'énergie, de l'aviation, de la construction ou de l'ingénierie en Syrie, ainsi que toute personne qui prête des fonds au gouvernement syrien.

53 - La société russe Tempbank a, par exemple, été mise sur liste noire en 2014 pour avoir fourni des millions de dollars à la Banque centrale de Syrie et à Sytrol, qui sont toutes deux sous sanctions américaines. (The Syria Report (2020), "The Caesar Act: Meaningful Long-Term Consequences, Less Important Short-Term Impact", https://bit.ly/2LsJRkO)

54 - Justine Walker (2016), "Étude sur ›impact humanitaire des mesures restrictives unilatérales liées à la Syrie ", Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie occidentale (CESAO), https://bit.ly/2Z648oh, p.13

55 - The Syria Report (2019), "Where We Stand on the Syria Sanctions", https://bit.ly/2Ly6BA0

56 - La définition très générale des biens à double usage, c'est-à-dire des biens qui peuvent être utilisés à la fois à des fins pacifiques et militaires, est particulièrement problématique sur le plan humanitaire, car elle inclut les tuyaux, les pompes à eau, les pièces détachées pour les générateurs électriques, les machines industrielles et de nombreux types d'équipements de construction essentiels. Des licences spécifiques sont nécessaires pour chaque transaction impliquant de tels biens, ce qui entraîne des coûts supplémentaires, des difficultés de financement et de longs délais de traitement.

57 - Ce projet de loi est le résultat de près de quatre ans de plaidoyer de la Coalition pour une Syrie démocratique, une organisation basée aux États-Unis et composée des Américains pour une Syrie libre, du Conseil syro-américain, des Syrian Christians for Peace et de la Syrian Emergency Task Force. Le projet de loi César est cependant l'ensemble le plus important de mesures prises par Washington contre le gouvernement syrien et ses alliés en Syrie.

58 - Congress.Gov (2019), "H.R.31 - Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019", https://bit.ly/2Wy63QX

59 - Article 102 - Sanctions concernant les personnes étrangères qui se livrent à certaines transactions, y compris les personnes et entités visées à l'article (E) «fournissant sciemment, directement ou indirectement, des services importants de construction ou d'ingénierie au gouvernement de la Syrie».

Cadres réglementaires autorisés en Syrie

En théorie, tous les régimes de sanctions (y compris ceux de nature multilatérale ou autonome) permettent la poursuite du commerce de biens essentiels et autorisent les activités humanitaires en Syrie. En pratique cependant, les cadres réglementaires autorisés peuvent être compliqués, peu clairs et confus, et les coûts associés à la garantie de la conformité peuvent être prohibitifs pour de nombreuses organisations (à but lucratif ou non). Cela est particulièrement vrai si l'on tient compte du fait que la pratique des sanctions mondiales se caractérise de plus en plus par des régimes de sanctions multiples, qui se chevauchent et ne sont pas planifiés, adoptés ou appliqués collectivement[60].

À titre d'information, l'organisme de contrôle financier OFAC (Office of Foreign Assets Control) met en œuvre et applique les sanctions américaines. Le ministère américain du commerce est responsable des questions relatives aux exportations de marchandises. L'OFAC délivre trois types de licences en relation avec la Syrie (une licence générale et des licences spécifiques concernant le nord-ouest et le nord-est du pays). Une licence générale est en place pour l'ONU et les agences spécialisées, y compris pour les bénéficiaires de subventions (en partie parce qu'une grande partie de l'activité de l'ONU passe par le système financier américain). Les activités de l'USAID (United States Agency for International Development) sont couvertes par la licence générale, y compris pour le paiement des employés, des contractants et des bénéficiaires. En ce qui concerne les licences régionales spécifiques, l'OFAC exige la présentation de rapports et la tenue de registres importants[61].

Dans le cas de l'UE, des mesures restrictives sont établies dans le cadre d'une décision de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (appliquée au niveau des États membres et comprenant des embargos sur les armes et des interdictions de voyage) et des règlements du Conseil (qui lient directement les citoyens et les entreprises de l'UE et couvrent les restrictions commerciales et financières, y compris le gel des avoirs). Des exemptions de licence sont en place pour permettre la réalisation d'activités humanitaires. Elles sont basées sur l'auto-évaluation des ONG et ne nécessitent pas d'autorisation. L'exemption dépend de la formulation du règlement du Conseil de l'UE établissant les régimes de sanctions applicables. Des exemples de ce qui peut être considéré comme une „aide humanitaire" sont souvent inclus dans ces règlements du Conseil de l'UE. En revanche, les dérogations sont soumises à l'autorisation de l'autorité compétente de l'État membre de l'UE. Les dérogations les plus courantes concernent la possibilité de débloquer des fonds ou de mettre des ressources économiques à la disposition des personnes désignées. Des dérogations peuvent également être incluses en ce qui concerne l'aide humanitaire. Ces dérogations sont souvent assorties de conditions strictes que les autorités nationales chargées d'évaluer les demandes doivent vérifier[62].

60 - Dr. Erica Moret, communication personnelle, 25 Mai 2020.

61 - Dr. Erica Moret, communication personnelle, 25 Mai 2020.

62 - Dr. Erica Moret, communication personnelle, 25 Mai 2020.

Le système « hawala »

Une alternative pour de nombreuses ONG et ONGI a été de s'engager, malgré les risques, dans le secteur financier informel (principalement le système hawala) en Syrie. Les courtiers hawala peuvent être enregistrés par les autorités mais ne le sont généralement pas. Une étude menée en 2015 par le Conseil norvégien pour les réfugiés a établi que « divers systèmes informels de transfert des fonds (SITF) sont utilisés, à l'exclusion du secteur bancaire formel » et a ajouté que dans les zones non contrôlées par le régime en Syrie, où « des besoins humanitaires majeurs persistent, des hawalas non enregistrés sont utilisés pour couvrir les coûts opérationnels des ONG et payer leurs fournisseurs, et représentent la seule facilité d'encaissement potentiellement (et partiellement) modulable»[63]. Un autre rapport réalisé en 2016 par Justine Walker pour la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale de l'ONU (UN ESCWA) est parvenu à des conclusions similaires, indiquant que „les ONGI interrogées dans le cadre de cette étude ont indiqué que le seul moyen viable de transférer de l'argent à un nombre croissant de leurs projets opérant en Syrie est de passer par des réseaux informels non bancaires"[64].

Système hawala

« Le système hawala est l'un des systèmes de transfert financier international qui fonctionne sous différents noms dans diverses régions du monde. Le système hawala est un canal informel permettant de transférer des fonds d'un endroit à un autre par l'intermédiaire de prestataires de services, appelés « hawaladars ». La grande majorité des transactions hawala sont des transferts de fonds envoyés par des travailleurs émigrés vivant dans un pays «développé» vers leur pays d'origine, généralement un pays « en développement» »[65].

De précédentes recherches ont démontré les difficultés rencontrées par les ONGI et ONG humanitaires travaillant sur la Syrie, comme celle des fonds détenus entre les banques correspondantes et les banques bénéficiaires pour des périodes spécifiques, ou encore celle qui mène à des situations où les entités doivent réorganiser leurs priorités et leurs programmes, pour concentrer leurs activités sur des régions considérées comme moins litigieuses ou simplement mettre fin à des projets potentiels car les banques ont bloqué ou fermé leur compte[66]. Par exemple,

63 - Norwegian Refugee Council (2015), "Remittances to Syria, What Works, Where and How", https://bit.ly/2T6TeL6, p.2

64 - Justine Walker (2016), "Étude sur l'impact humanitaire des mesures restrictives unilatérales liées à la Syrie ", Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie occidentale (CESAO), https://bit.ly/2Z648oh,, https://bit.ly/2Z648oh, p.15-16

65 - Mohammed El-Qorchi (2002), "The Hawala System", IMF, Volume 39, Numéro 4, https://bit.ly/2WYcmfD

66 - Sue Eckert avec Kay Guinane et Andrea Hall (2017), "Financial Access for Nonprofit Organizations: An Evidence Base for Policy Action", Charity & Security Network, https://bit.ly/2T6iKA7; Tess Johnson (2016), "Does De-Risking Hinder NGOs and Humanitarian Relief?", Center for Financial Inclusion, https://bit.ly/2yZZ8XJ; Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding and Rawaad Mahyub (2018), "The impact of bank de-risking on the humanitarian response to the Syrian crisis", Humanitarian Forum, HPG and the London School of Economics and Political Science (LSE), https://bit.ly/2z3T3JI

une enquête menée de janvier à mars 2018 par le Collectif de développement et de secours syrien (CODSSY) et trois de ses associations membres (ASML/Syria[67], Initiative pour une Nouvelle Syrie et Women Now for Development[68]), a révélé que 96 % des 25 associations franco-syriennes interrogées ont rencontré des difficultés bancaires, dont 72 % des organisations déclarant avoir eu des difficultés à collecter des fonds et à les transférer à l'étranger. Tandis que 80 % des organisations interrogées pour le rapport se sont vu refuser des services financiers, 44 % ont été victimes de fermetures de compte bancaire[69]. Un an après la publication de ce rapport, le CODSSY a mené une recherche complémentaire à la précédente pour déterminer l'évolution des relations entre les associations franco-syriennes et leurs banques[70].

Parallèlement à cette situation, les difficultés liées à la transparence sur la source et la destination des transferts par les réseaux hawala entraînent des problèmes pour les autorités et les banques dans l'identification de leur rôle dans l'économie des États d'origine et de destination, ainsi que de leur rôle dans le financement des activités illégales, des réseaux criminels et des organisations terroristes. Elle peut également contribuer à faciliter le transfert de fonds pour des transactions et des fins illicites, tels que l'achat d'armes ou la contrebande d'antiquités et de pétrole. Ces transferts ont souvent été utilisés pour financer des parties armées, y compris des groupes terroristes[71].

Depuis 2019, certaines ONGI ont commencé à utiliser l'Amanacard[72] dans certaines régions du nord-ouest de la Syrie pour transférer des fonds à des ONG locales, comme alternative aux hawalas. La carte permet aux gouvernements et aux organisations caritatives de distribuer de l'argent aux travailleurs rémunérés, aux entreprises locales ou aux établissements de santé et d'éducation[73]. L'Amanacard est une plateforme numérique qui „permet de déplacer des points de valeur fixe entre des comptes pour laisser transparaitre des achats réels de biens et de services", explique le Dr Edwina Thompson. Un article publié en février 2020 explique le processus de transfert de l'argent via l'Amanacard :

„Les titulaires de comptes ont toujours une carte bancaire physique, mais elle ne peut être utilisée qu'une fois qu'un compte numérique sécurisé (via une application mobile) est créé et vérifié par l'équipe de l'entreprise sur le terrain. Les transactions numériques sont confirmées par des signatures électroniques entre deux parties, ce qui élimine la fraude qui peut se produire avec les alternatives traditionnelles écrites à la main et sur papier"[74].

Ce moyen de transférer de l'argent en Syrie est cependant encore limité à certaines régions du Nord-Ouest, hors du contrôle du gouvernement syrien.

67 - Une ONG active dans les médias. Voir leur site web : https://asmlsyria.com

68 - Une ONG active dans les droits de la femme. Voir leur site web ://women-now.org/our-history/

69 - Collectif de Développement et de Secours Syrien CODSSY) (2019), « Défense d'aider ? Comment les institutions financières françaises entravent l'action humanitaire en Syrie. », https://bit.ly/3dMgiXB

70 - Collectif de Développement et de Secours Syrien (CODSSY), (2019), "Jusqu'à quand sera-t-il défendu d'aider les civils Syriens?", pdf.

71 - Mohammad al-jssem and Omar al-Obaid (2019), "The Hawala Market in Syria Mechanisms and Impacts on the Economy", in Salam Said editor, Local Economies in Syria Divisions and Dependencies, (Friedrich-Ebert-Stiftung, Germany, Berlin), https://bit.ly/2X77qGJ

72 - Voir détails ici : https://www.amanacard.com/what-we-do

73 - Mark Ludlow (2020), "How to get money into a war zone", https://bit.ly/2LAaR1G

74 - Mark Ludlow (2020), "How to get money into a war zone", https://bit.ly/2LAaR1G

Quel avenir pour les ONG en Syrie ?

En fonction des trois zones géographiques que sont le Liban, le Kurdistan irakien et la Turquie, les canaux de paiement au sein de la Syrie fonctionnent différemment (hawala, banques, sociétés de transfert d'argent ou la Poste turque - connue sous le nom de Posta ve Telgraf Teşkilatı ou son acronyme PTT-)[75].

Trois modalités ont généralement été utilisées pour la réponse humanitaire en Syrie depuis le début du conflit (programmation régulière, en « crossline », et transfrontalière). Depuis 2012, la plupart des ONG opèrent sur une base „transfrontalière" dans les zones contrôlées par l'opposition, et fournissent une aide humanitaire à travers la Turquie, l'Irak, la Jordanie et le Liban. Au cours de l'année passée, l'assistance transfrontalière est restée essentielle pour répondre aux besoins dans le nord-ouest de la Syrie, qui est sous contrôle non-gouvernemental. Un mélange de modalités transfrontalières et en « crossline » domine dans le nord-est. Les zones contrôlées par le gouvernement sont actuellement desservies par l'aide transfrontalière et en « crossline » et par la programmation de Damas[76].

Le Conseil de sécurité des Nations unies a cherché à adopter des mesures ces dernières années pour tenter de garantir l'approvisionnement en aide humanitaire dans les zones non contrôlées par le gouvernement syrien. Plusieurs résolutions du Conseil de sécurité autorisent les opérations transfrontalières et en « crossline » avec ou sans l'autorisation du gouvernement syrien (Les résolutions 2191 en décembre 2014, 2139 en février 2014 et 2165 en juillet 2014). Cette dernière résolution est renouvelée chaque année pour une période d'un an. Toutefois, en janvier 2020, le Conseil de sécurité des Nations unies a décidé que l'aide transfrontalière continuera à être acheminée par les points de passage de Bab al-Salam et Bab al-Hawa en Turquie uniquement (à l'exception d'al-Yaaroubiya et d'al-Ramtha, respectivement aux frontières avec l'Irak et la Jordanie, par lesquels les livraisons transitent depuis 2014) et seulement pour une période de six mois, au lieu d'un an[77]. L'allié du gouvernement syrien, Moscou, a insisté pour coordonner toutes les opérations humanitaires avec Damas, d'autant plus que certaines de ces zones frontalières ont officiellement vu un retour partiel ou total de l'autorité du gouvernement.

75 - Dr. Erica Moret, communication personnelle, 29 Mai 2020.

76 - Dr. Erica Moret, communication personnelle, 29 Mai 2020.

77 - Organisation des Nations unies (2020), "Avoiding Midnight Deadline, Security Council Extends Authorization of Cross-Border Aid Delivery to Syria, Adopting Resolution 2504 (2020) by Recorded Vote", https://bit.ly/361oSz0

Histoire de l'aide transfrontalière avec la Syrie

Le Conseil de sécurité des Nations unies -avec le consensus de ses 15 membres- a adopté la résolution 2165 en 2014, permettant l'acheminement d'aide humanitaire aux civils en dehors des zones contrôlées par le gouvernement par le biais de quatre points de passage frontaliers dans le sud, l'est et le nord de la Syrie après en avoir informé le gouvernement syrien. Cela a permis aux partenaires humanitaires, en particulier aux organisations syriennes, d'étendre et de soutenir l'aide humanitaire au-delà des frontières et des lignes de conflit. Le Fonds humanitaire transfrontalier pour la Syrie (an Anglais, SCHF) est un Fonds de Financement Communs Pays (CBPF), créé en 2014 suite aux résolutions de sécurité 2139 et 2165 des Nations unies[78]. Les bénéficiaires éligibles au SCHF comprennent les ONG syriennes et internationales, les mouvements de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les agences des Nations unies. L'architecture du système d'aide humanitaire était initialement l'approche «Whole of Syria», impliquant des «hubs» complémentaires à Amman, Gaziantep, Erbil, Beyrouth et Damas. La coordination entre ces centres a cependant été un défi[79]. La résolution transfrontalière 2449 constitue un cadre juridique essentiel pour cette approche régionale. La coordination régionale se situe jusqu'à présent dans la capitale jordanienne Amman, mais le rôle d'Amman en tant que plaque tournante transfrontalière n'a cessé de diminuer depuis que le gouvernement syrien a repris son territoire du sud, limitrophe de la Jordanie, à l'été 2018. La réponse de Damas s'est accrue à mesure que le gouvernement a repris de nouveaux territoires, bien que l'accès de Damas à d'autres parties du pays reste limité. Beyrouth est une plaque tournante informelle pour la logistique et la coordination des Nations unies en raison de la présence importante des donateurs. La coordination des donateurs est cependant un défi, car elle couvre quatre pays et risque d'être trop dispersée[80].

Dans le même temps, les zones en dehors du contrôle du gouvernement syrien ont été considérablement réduites ces dernières années, notamment après les conquêtes militaires successives de la Ghouta orientale et de la province de Daraa par les forces pro-gouvernementales en avril et juillet 2018 respectivement. Sur une population totale estimée à environ 21 millions d'habitants en février 2020, un peu plus de 15 millions vivaient dans des zones contrôlées par le gouvernement[81].

De plus, les conditions de travail sont devenues de plus en plus difficiles à Idleb depuis que la coalition djihadiste salafiste Hayat Tahrir al-Sham (HTS) a pris le contrôle de larges segments de la région, après avoir éliminé toutes les autres forces d'opposition armées dans la région en janvier 2019. Le nord-est quant à lui est dominé par les Forces démocratiques syriennes et reste sous la menace constante d'une invasion turque et de mesures d'empiètement du gouvernement syrien.

78 - OCHA (2020), "Syria Cross-border Humanitarian Fund", https://bit.ly/3dN76SF

79 - SIDA (2019), "Syria regional crisis Humanitarian Crisis Analysis 2019", https://bit.ly/36eiIff

80 - OCHA (2020), "Syria Cross-border Humanitarian Fund", https://bit.ly/3dN76SF

81 - La Banque Mondiale, "The Mobility of Displaced Syrians: An Economic and Social Analysis", February 2020, 24, https://bit.ly/2TO2BjP

Cette situation a créé une nouvelle dynamique parmi les organisations humanitaires et les ONG, ce qui a conduit un nombre croissant d'entre elles à tenter de s'enregistrer à Damas et à travailler dans les limites des zones contrôlées par le gouvernement syrien. En outre, ce dernier contraint la grande majorité de l'aide humanitaire d'être acheminée par le biais du Croissant Rouge Arabe Syrien (CRAS) et, dans une moindre mesure, du Syria Trust for Development; tous deux sous le contrôle du gouvernement, ainsi que d'autres réseaux d'ONG, principalement confessionnels ou gérés par des hommes d'affaires proches du gouvernement syrien, considérés comme proches des autorités ou ne le contestant pas. Le gouvernement a généralement refusé d'autoriser les organisations et agences d'aide prévoyant de passer de Damas à des territoires non-contrôlés par le gouvernement[82].

Pour leur part, les agences des Nations unies opèrent principalement sous le contrôle strict du gouvernement syrien à partir de son centre principal à Damas : notamment le Programme alimentaire mondial (PAM), le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) et l'Office de secours et de travaux des Nations unies (UNRWA), aux côtés d'une douzaine d'ONGI[83]. Environ 60 % de toutes les opérations d'aide des Nations unies en Syrie sont acheminées par le CRAS, tandis que le bureau du UNHCR en Syrie a collaboré avec le Syria Trust for Development pendant la guerre. Le UNHCR a déboursé 7,7 millions de dollars par le biais du Syria Trust for Development, entre 2012 et 2016, et le UNOCHA (Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies) a lui alloué plus de 751 000 dollars en 2016[84]. De leur côté, les autorités syriennes auraient confisqué les fournitures médicales des camions de l'ONU qui se rendaient sur le territoire de l'opposition depuis Damas, alléguant qu'elles pouvaient être utilisées pour soigner les combattants[85].

Damas n'a pas non plus hésité, durant la pandémie de COVID-19, à restreindre ou empêcher le transfert de fournitures vers des parties du pays en dehors de son contrôle, par les organismes d'aide internationaux et locaux (Human Rights Watch 2020). Cette situation a également été aggravée par les organisations humanitaires internationales telles que l'OMS (Organisation mondiale de la Santé), en coordination avec le ministère syrien de la santé et les institutions affiliées, qui sont leurs principaux partenaires dans la réponse à la pandémie de COVID-19, tout en essayant de ne pas traiter avec d'autres acteurs dans des régions échappant au contrôle du gouvernement.

Ces divers défis soulèvent des questions sur la manière dont ces restrictions affectent les organisations humanitaires et les ONG dans leur travail et opérations quotidiennes en Syrie, et si elles constituent un réel défi systémique pour la continuité de la fourniture d'aide humanitaire et de développement, vitale à la population syrienne à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Toujours en 2018, 853 millions de dollars de subventions, soit environ 16 % du total des contributions, ont été acheminés par l'intermédiaire des ONG, comme mentionné ci-dessus.

82 - Human Rights Watch (2020), "Syrie : des restrictions entravent la réponse humanitaire au Covid-19", https://bit.ly/2WAq4Xd

83 - Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding and Rawaad Mahyub (2018), "The impact of bank de-risking on the humanitarian response to the Syrian crisis", Humanitarian Forum, HPG and the London School of Economics and Political Science (LSE), https://bit.ly/2z3T3JI

84 - Haid Haid (2019), "Principled Aid in Syria: A Framework for International Agencies", Chatham House, https://bit.ly/2V6Dnwh, p.6

85 - Colum Lynch (2020), "Bowing to Russia, U.N. Halts Funding for Pandemic Relief in Northeastern Syria*, Foreign Policy, https://bit.ly/2WYDuLw

Le circuit financier et les défis de l'aide humanitaire vers la Syrie

Les ONG travaillant sur la et en Syrie sont confrontées à des obstacles croissants depuis 2014, dans leurs relations avec les banques et les institutions financières à différents niveaux. Cette tendance a déjà été signalée dans différentes études[86].

Des différences existent dans les opérations et les réglementations financières selon les pays et la nature des organisations. Le rapport suivra les différentes phases du circuit, de l'ouverture du compte bancaire, en passant par les opérations de transfert, jusqu'aux conséquences de ces problèmes. De plus, cette étude distingue les organisations basées en dehors de la Syrie de celles basées dans le pays. Les sections suivantes présentent les résultats de nos propres recherches ainsi que ceux issus d'autres études.

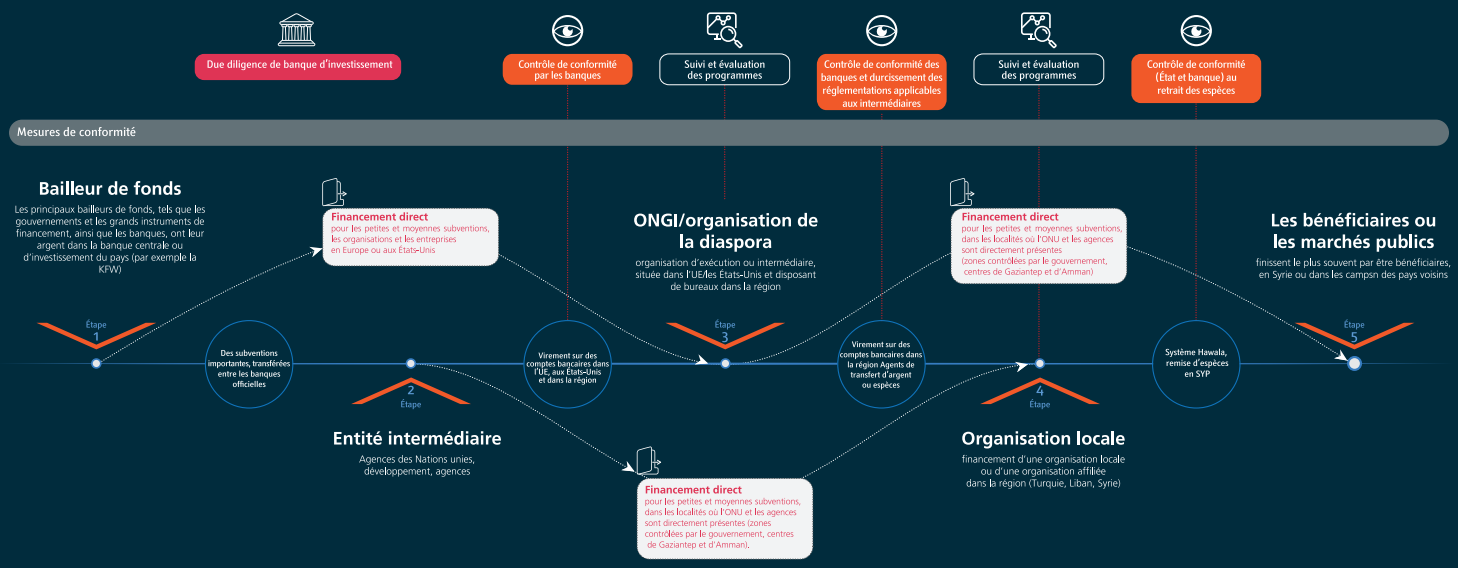
1 Remise en cause des réglementations juridiques et financières

Pour un certain nombre d'ONG impliquées dans des activités relatives à la Syrie, les difficultés sont rencontrées dès les tentatives d'ouverture d'un compte bancaire dans leur pays, ou dès lors qu'il est nécessaire de se soumettre à des exigences particulières de conformité. Selon un entretien réalisé dans le cadre de cette étude, l'ouverture d'un compte bancaire en Suède pour une ONG travaillant sur les réfugiés syriens en Turquie a été rejetée en mars 2020, simplement car elle mentionnait la Syrie[87], ce qui a également largement été observé dans d'autres pays, tels que le Royaume-Uni, les Pays-Bas et les États-Unis, ainsi qu'en relation avec d'autres juridictions „à haut risque", confrontées à des sanctions complexes et à des réglementations plus larges, notamment l'Iran, le Venezuela et la Corée du Nord (RPDC)[88]. Certaines ONG ont vu leur demande d'ouverture de compte bancaire rejetée pour ces raisons.

86 - Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding and Rawaad Mahyub (2018), "The impact of bank de-risking on the humanitarian response to the Syrian crisis", Humanitarian Forum, HPG and the London School of Economics and Political Science (LSE), https://bit.ly/2z3T3JI; Justine Walker (2016), "Study on Humanitarian Impact of Syria-Related Unilateral Restrictive Measures", UN Economic and Social Commission for Western Asia and Office of the UN Resident Coordinator in the Syrian Arab Republic, https://bit.ly/2Z648oh; Tom Keatinge and Florence Keen (2017), "Humanitarian Action and Non-state Armed Groups: The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs", International Security Department and International Law Programme, https://bit.ly/2X5TcVk

87 - Entretien avec une ONG syrienne basée en Allemagne, Avril 2020

88 - Dr. Erica Moret, communication personnelle, 14 Mai 2020.


Due diligence de banque d'investissement
Contrôle de conformité par les banques
Suivi et évaluation des programmes
Contrôle de conformité des banques et durcissement des réglementations applicables aux intermédiaires
Suivi et évaluation des programmes
Contrôle de conformité (État et banque) au retrait des espèces
Mesures de conformité
Bailleur de fonds
Les principaux bailleurs de fonds, tels que les gouvernements et les grands instruments de financement, ainsi que les banques, ont leur argent dans la banque centrale ou d'investissement du pays (par exemple la KFW)
Financement direct
pour les petites et moyennes subventions, les organisations et les entreprises en Europe ou aux États-Unis
ONGI/organisation de la diaspora
organisation d'exécution ou intermédiaire, située dans l'UE/les États-Unis et disposant de bureaux dans la région
Financement direct
pour les petites et moyennes subventions, dans les localités où l'ONU et les agences sont directement présentes (zones contrôlées par le gouvernement, centres de Gaziantep et d'Amman)
Les bénéficiaires ou les marchés publics
finissent le plus souvent par être bénéficiaires, en Syrie ou dans les campsn des pays voisins
Étape 1
Des subventions importantes, transférées entre les banques officielles
Étape 2
Virement sur des comptes bancaires dans l'UE, aux États-Unis et dans la région
Étape 3
Virement sur des comptes bancaires dans la région Agents de transfert d'argent ou espèces
Étape 4
Système Hawala, remise d'espèces en SYP
Étape 5
Entité intermédiaire
Agences des Nations unies, développement, agences
Financement direct
pour les petites et moyennes subventions, dans les localités où l'ONU et les agences sont directement présentes (zones contrôlées par le gouvernement, centres de Gaziantep et d'Amman).
Organisation locale
financement d'une organisation locale ou d'une organisation affiliée dans la région (Turquie, Liban, Syrie)

France

En France, un certain nombre d'ONG syriennes a rencontré divers types de difficultés pour ouvrir un compte bancaire ou effectuer des transferts financiers. Dans le cas du Réseau syrien pour les droits de l'homme (SNHR), la banque a par exemple refusé d'ouvrir un compte parce que les membres du conseil d'administration étaient syriens[89]. L'association Women Now for Development a également rencontré de multiples difficultés en tentant d'ouvrir un nouveau compte bancaire après avoir subi la fermeture de ses deux précédents comptes. Son premier compte à la Banque Postale a été fermé parce que l'institution affirmait que l'ONG n'était pas en mesure de „fournir de justifications solides pour les transferts et les paiements effectués à partir du compte", tandis que le second à la Société Générale, a été fermé sur la base de ses « propres politiques bancaires et du fait qu'elle ne fournissait pas de services aux ONG"[90].

D'après notre enquête, et celle menée par le CODSSY, au moins douze ONG (dont six dans notre recherche) ont vu leur compte bancaire fermer sans justification. Comme l'explique le rapport du CODDSY, „en France, depuis 2014, il est devenu insupportablement difficile pour les ONG de toutes tailles de gérer des fonds destinés à soutenir la population civile syrienne"[91]. Les auteurs du rapport attribuent cette situation au contexte politique qui entoure la lutte antiterroriste, dont les ramifications se sont étendues au domaine financier. Les autorités françaises ont appelé à partir de 2015 à une application plus stricte du „principe de précaution" par les institutions financières[92]. L'Autorité française des banques et des assurances met désormais en œuvre des audits supplémentaires et sanctionne les institutions financières si ces dernières ne se soumettent pas aux exigences de surveillance. Entre 2015 et 2016, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) a inspecté 52 banques et compagnies d'assurance, un processus qui a abouti à la sanction de onze banques pour un montant total de 6,47 millions d'euros[93].

Royaume-Uni

Un certain nombre d'ONG syriennes au Royaume-Uni ont été confrontées à divers défis depuis 2011 pour établir et gérer des comptes bancaires. Certaines d'entre-elles n'ont pas même réussi à en ouvrir un[94]. La Rethink Rebuild Society (RR), une organisation communautaire qui travaille pour l'amélioration de la vie des Syriens dans la ville de Manchester, a déclaré en 2015 qu'elle avait découvert une „politique systémique" des banques utilisant les règlements de conformité aux sanctions ou l'incertitude en Syrie comme justification pour refuser des services aux organisations caritatives syriennes[95].

L'ONG humanitaire Hand in Hand for Syria, par exemple, a vu son compte bancaire clôturé par HSBC, trois mois après sa première ouverture en mai 2011[96]. Le personnel de la banque a justifié cette fermeture par

89 - Entretien avec un membre du Réseau Syrien pour les Droits Humains (Syrian Network for Human Rights - SNHR) par e-mail, Février 2020

90 - Entretien avec une membre de l'ONG Women Now for Development, Février 2020

91 - Collectif de Développement et de Secours Syrien (CODSSY) (2019), « Défense d'aider ? Comment les institutions financières françaises entravent l'action humanitaire en Syrie. », https://bit.ly/3dMgiXB p.4

92 - Collectif de Développement et de Secours Syrien (CODSSY) (2019), « Défense d'aider ? Comment les institutions financières françaises entravent l'action humanitaire en Syrie. », https://bit.ly/3dMgiXB p.4

93 - Ibid., p.5

94 - Entretien avec un member d'une ONG basée au Royaume-Uni, Janvier 2020

95 - Jessica Purkiss (2015), "The British charities struggling against a tide of suspicion", Middle East Monitor, https://bit.ly/2ZFpvgD

96 - Entretien avec M. Fadi al-Dairi, co-fondateur et directeur de l'ONG Hand in Hand for Syria, Avril 2020

le fait que l'équipe ne souhaitait aucunement être impliquée dans quoi que ce soit en lien avec la Syrie. L'ONG a alors pu transférer son compte à la banque britannique Natwest, une branche du groupe de la Royal Bank of Scotland (RBS), mais avec des services limités. Par exemple, l'ONG n'avait qu'un compte en ligne, et n'était autorisée à utiliser que la livre sterling britannique et aucune autre devise. Tous les transferts devaient être confirmés en personne au siège de la banque qui hébergeait le compte[97]. D'autres ONG ont vu leurs comptes fermés par HSBC, apparemment à cause de leurs activités en Syrie et des inquiétudes autour des lois antiterroristes[98].

Une ONG basée au Royaume-Uni nous a rapporté qu'elle a été informée par une banque, que la Syrie étant une zone de conflit dans laquelle de nombreux groupes armés non-étatiques sont actifs, „il est impossible de garantir que les fonds destinés aux projets ne soient pas détournés ; par conséquent, les transferts vers la Syrie, représentant un niveau de risque supérieur au seuil de risque toléré par la banque, ne seraient pas traités"[99]. De même, une ONG d'une grande notoriété a passé près d'un an à répondre à des questions liées à une demande d'ouverture d'un compte de dépôt de base (c'est-à-dire un compte non utilisé pour transférer des fonds), mais ses tentatives sont restées vaines[100].

Allemagne

En Allemagne, plusieurs comptes d'organisations ou d'entités syriennes travaillant sur des questions relatives à la Syrie ont été fermés par des banques commerciales privées. Il s'agissait notamment d'organisations n'ayant pas d'antécédents de transfert vers la Syrie ou les pays voisins, mais uniquement en Allemagne et avec d'autres États européens[101]. Si dans certains cas, les acteurs bancaires n'ont fourni aucune justification, d'autres ont clairement indiqué qu'il était trop risqué de traiter avec des personnes liées à la Syrie. Les banques internationales privées allemandes, telles que la Deutsche Bank et la Commerzbank, ont veillé à respecter les lois nationales et étrangères en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et restent beaucoup plus réticentes à ouvrir des comptes ayant des liens avec un pays sanctionné par les États-Unis[102]. Cela a conduit la plupart des ONG du pays à ouvrir un compte dans des banques coopératives locales, où elles ont finalement pu ouvrir des comptes, bien qu'avec des formalités administratives importantes requises[103].

Liban

Au Liban, les ONG syriennes ont été confrontées à de nombreux défis juridiques, qui s'ajoutent à leurs difficultés à s'orienter dans l'environnement de conformité du pays. Premièrement, toute organisation

97 - Entretien avec M. Fadi al-Dairi, co-fondateur et directeur de l'ONG Hand in Hand for Syria, Avril 2020

98 - Tom Esslemont (2016), "Exclusive-Syrians suffer as anti-terror laws squeeze charities – survey", Reuters, https://reut.rs/2WxQp8e

99 - Tom Keatinge and Florence Keen (2017), "Humanitarian Action and Non-state Armed Groups: The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs", International Security Department and International Law Programme, https://bit.ly/2X5TcVk, p.3

100 - Tom Keatinge and Florence Keen (2017), "Humanitarian Action and Non-state Armed Groups: The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs", International Security Department and International Law Programme, https://bit.ly/2X5TcVk, p.13

101 - Entretien avec un member du Verband Deutsch-Syrischer Hilfsvereine (Union des Associations Germano-syriennes - VDSH), Avril 2020 ; Entretien avec une ONG syrienne basée en Allemagne, Avril 2020

102 - Entretien avec un member du Verband Deutsch-Syrischer Hilfsvereine (Union des Associations Germano-syriennes - VDSH), Avril 2020 ; Entretien avec une ONG syrienne basée en Allemagne, Avril 2020

103 - Bundesverban der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, Home, 1er Mai 2020, https://bit.ly/3fTbrpf

de la société civile locale ou internationale sur le territoire libanais doit être composée d'au moins 90 % d'employés libanais et de 10 % ou moins d'étrangers, y compris des Syriens. En outre, l'emploi de Syriens est limité car ils ne reçoivent pas de permis de travail, sauf s'ils ont un parrain libanais. Cette situation a empêché ces organisations de s'enregistrer légalement en tant qu'ONG dans le pays et les a maintenues dans un statut informel[104]. Certaines ont plutôt choisi de s'enregistrer en tant qu'entités économiques ou sous d'autres catégories juridiques, ce qui a eu des conséquences sur leur statut fiscal ou leur capacité à recevoir des dons étrangers. Un fonctionnaire de l'UE interrogé, par exemple, a décrit comment une organisation humanitaire syrienne basée au Liban n'a pas pu recevoir un don de l'UE de 600 000 euros parce qu'elle n'était pas enregistrée en tant qu'ONG (mais plutôt en tant qu'entité économique). Les autorités libanaises sont intervenues pour empêcher la conclusion de l'accord entre l'entité en question et l'UE. Plus généralement, les autorités libanaises ont fait de plus en plus d'obstruction et ont parfois mis fin aux activités humanitaires liées à la Syrie et basées hors du pays, souvent pour des raisons de sécurité (voir ci-dessous). Après plus de huit mois de recherche de solutions alternatives avec cette ONG, le contrat a finalement été abandonné par l'UE, au profit d'une autre organisation[105].

Si les ONG ont pu résister à ces problèmes juridiques, d'autres restrictions ont néanmoins été rencontrées. La plupart des organisations caritatives fournissant une assistance aux réfugiés syriens dans le pays ont été autorisées à ouvrir un compte bancaire, à condition que leurs transactions et leurs paiements soient effectués dans la monnaie nationale, la livre libanaise, et non en dollars américains ou en toute autre devise étrangère. En 2016, la situation est devenue de plus en plus difficile pour les ONG syriennes, les autorités libanaises ayant pris des mesures sévères à leur égard et à l'égard de leurs activités, notamment en fermant les comptes bancaires. Plus généralement, tout ce qui concerne la Syrie et les Syriens est de plus en plus perçu comme une menace pour la sécurité par les autorités libanaises, surtout depuis 2014-2015. Le gouvernement libanais a mis en place des contraintes extrêmement sévères en matière de visas pour les réfugiés syriens et a donné instruction au UNHCR, en 2015, de suspendre tout enregistrement supplémentaire de réfugiés syriens. En 2018, le Liban a commencé à organiser le retour des réfugiés syriens malgré les nombreux risques qu'ils encourent en rentrant en Syrie. Par ailleurs, sur la base d'une décision d'expulser tout Syrien entré au Liban de manière informelle après le 24 avril 2019, la direction de la sureté générale du pays a expulsé des centaines de Syriens sans les déférer devant un juge. Dans l'ensemble, les pressions officielles et informelles pour forcer les Syriens à quitter le pays ont augmenté[106].

Turquie

Tout en autorisant un grand nombre d'ONG et d'ONGI à établir des bureaux en Turquie après le début du soulèvement syrien en mars 2011, le gouvernement turc, dont les politiques autoritaires se sont intensifiées depuis la tentative de coup d'État d'une partie de l'armée en juillet 2016, s'est montré de plus en plus obstructionniste et répressif à l'égard des ONGI et des ONG syriennes dans le pays d'après des entretiens que nous avons menés. Cela a notamment été le cas contre les entités actives dans le nord-est de la Syrie contrôlées par l'Administration autonome du Nord et de l'Est de la Syrie. A partir de 2017, elles ont interdit

104 - Linda Mattes (2018), "Syrian Civil Society Organisations in Lebanon : Assessment and Analysis of Existing Organisations and the Conditions under which they Operate", (Opuscula, 115). Berlin : Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft. https://bit.ly/2WY9aAx

105 - Entretien avec des membres d'une délégation de l'Union Européenne pour la Syrie – Section de coopération au développement basée à Beyrouth, Avril 2020

106 - Sahar Atrache, (2020), "Lebanon at a Crossroads: Growing Uncertainty for Syrian Refugees", Refugees International, https://bit.ly/2X04rja

les opérations de ceux qui travaillent dans cette région non contrôlée par le gouvernement en ciblant les ONGI et leur personnel étranger et syrien par des fermetures et des arrestations basées en Turquie. Deux bureaux turcs d'ONG basées aux États-Unis, Mercy Corps et International Medical Corps (IMC), ont été respectivement fermés en mars et en avril 2017. Quatre employés étrangers ont été expulsés de Turquie et onze Syriens ont été arrêtés[107].

Les banques turques permettant l'ouverture de comptes d'ONG syriennes ont été considérablement réduites à un nombre limité aux institutions financières publiques que sont la Poste turque (connue sous le nom de Posta ve Telgraf Teşkilatı ou son acronyme PTT), ainsi que la banque IS et la banque Ziraat, conformément aux exigences du gouvernement, notamment pour des raisons fiscales. Parallèlement, toutes les banques turques ont généralement augmenté leurs exigences de conformité envers les ONG syriennes depuis 2011. Cette évolution est également liée à l'adoption par la Turquie, en 2013, d'une loi conforme aux dispositions de la Convention des Nations unies sur la répression du financement du terrorisme, qui a conduit à un renforcement des contrôles par le Bureau d'enquête sur les crimes financiers de la Turquie (connu sous le nom de MASAK). Les banques publiques, qui ont été actives dans le commerce avec la Syrie, ont également commencé à notifier le MASAK de toutes leurs transactions. Le contrôle des transactions bancaires dans les régions frontalières s'est donc accru depuis 2014, suite aux pressions européennes et américaines sur la Turquie pour qu'elle étende son contrôle et ne cesse les activités des groupes armés et extrémistes qui combattent en Syrie[108]. Différents types de conditions sont progressivement devenus des préalables essentiels pour toutes les organisations et les personnes demandant à ouvrir un compte bancaire, notamment en ce qui concerne les structures de leurs organisations, les noms et nationalités des membres du conseil d'administration, les contrats et les pièces d'identité des membres du personnel, et les justifications de toutes les dépenses. Si certaines de ces conditions n'étaient pas remplies, l'organisation en question pouvait subir une fermeture ou un refus d'ouverture d'un compte bancaire. Comme l'a expliqué une personne interrogée, « davantage de restrictions et de conditions ont été imposées aux ONG pour l'ouverture de nouveaux comptes bancaires pour les organisations », et « avec une forte probabilité que la demande elle-même soit rejetée »[109].

Le contrôle exercé par le gouvernement turc sur les ONG syriennes a continué à jouer un rôle important, en particulier à partir de 2018. Ces ONG se voyaient infliger des amendes si elles n'étaient pas en mesure de fournir certains types d'informations, notamment les détails financiers de toutes les transactions effectuées par l'intermédiaire des PTT, et précédemment des bureaux de hawala, et les raisons de ces transferts. Des détails sur toutes les dépenses salariales des travailleurs sans permis étaient également requis[110].

D'autres complications supplémentaires sont notées : des retards dans la réception des dons, l'augmentation des frais bancaires et les complications croissantes pour les transferts ou les paiements en devises étrangères (Dollar américain ou Euro), sur lesquels les autorités turques ont imposé des restrictions croissantes[111].

107 - Scott Peterson (2017), "What Turkey's crackdown on NGOs means for Syrian war relief", Christian Science Monitor, https://bit.ly/3fRZK26

108 - Fehim Tastekin (2019), "Islamic State's money transfer network busted in Turkey", The Monitor, https://bit.ly/2AAtGQt

109 - Entretien avec un membre de l'ONG Women Now for Development, Février 2020

110 - Entretien avec un employé d'une ONG syrienne basée au Kurdistan irakien, Avril 2020

111 - Entretien avec un membre d'une ONG syrienne basée en Allemagne, Avril 2020; Entretien avec un membre de l'ONG Syrian Association for Relief and Development (SARD), Mars 2020.

2 Levée de fonds sur les plateformes de financement participatif en ligne

Si toutes les organisations n'utilisent pas les plateformes en ligne pour collecter des fonds, plusieurs organisations ont rencontré un certain nombre de problèmes avec ces instruments en raison de la nécessité de fournir des informations détaillées et ont parfois été empêchées de collecter des fonds.

L'ONG Women Now For Development a signalé plusieurs problèmes liés à la plateforme PayPal, qui a limité et retardé certaines opérations, bien qu'elle ait affirmé avoir fourni au site toutes les informations et tous les documents requis. De même, une organisation basée au Liban qui collectait des fonds par le biais du „bon site de lancement" a été contrainte d'arrêter ses opérations lorsque la plateforme a cessé de transférer des fonds au Liban.

Plusieurs ONG françaises[112] ont également été confrontées à un blocage systématique des dons sur ces différentes plateformes, notamment sur Paypal, HelloAsso (Lemonway), Gocardless et Sumup. Si certains dons ont généralement été validés après avoir fourni des quantités importantes d'informations, un grand nombre ont été rejetés en entrainant la perte de milliers d'euros, ce qui représente un montant considérable pour des petites organisations. La raison invoquée par HelloAsso pour la fermeture du compte de toutes les ONG travaillant sur la Syrie était la „lutte contre le blanchiment d'argent et le terrorisme" et le refus de prendre le risque d'être responsable de transactions frauduleuses, soit de travailler avec toute structure liée à la Syrie[113]. Une vingtaine d'ONG franco-syriennes se sont vues refuser l'utilisation des services HelloAsso en l'espace de quelques mois en 2017[114].

De la même manière, une organisation caritative britannique, Muslims in Need, gérée par des bénévoles, s'est vu interdire l'accès à des milliers de dollars collectés via la plateforme de collecte de fonds américaine Stripe après avoir été accusée par la société d'envoyer de l'argent directement en Syrie et d'enfreindre les règles du Trésor américain. Bien que l'organisation caritative ait répondu aux demandes de Stripe et bien qu'elle ait dit à la société américaine qu'elle envoyait de l'aide à la Syrie par l'intermédiaire d'une organisation caritative partenaire basée en Turquie, comme dans le cas de nombreuses autres ONG, Stripe a gelé les dons de l'organisation caritative, remboursant la moitié des contributions aux donateurs et gelant les 64 641 dollars restants[115].

D'autres cas se sont produits aux États-Unis et au Canada avec des plateformes de collecte de fonds, telles que Venmo et PayPal, où le blocage ou l'annulation d'un don a eu lieu parce que la Syrie était mentionnée dans les transactions[116]. Les explications des donateurs en réponse aux demandes d'éclaircissements des entreprises n'ont souvent pas suffi à les rassurer et à achever le transfert[117].

112 - COMSYR; Nazra et UOSSM ; CODSSY, Syrie MDL, Tous pour la Syrie ; Cœur et Action pour la Syrie

113 - Collectif de Développement et de Secours Syrien (CODSSY) (2019), « Défense d'aider ? Comment les institutions financières françaises entravent l'action humanitaire en Syrie. », https://bit.ly/3dMgiXB

114 - Ces actions ont eu lieu après que HelloAsso et Lemon Way aient commencé à coopérer en 2017, et après que 10 000 clients aient été transférés de HelloAsso à la plateforme de Lemon Way. Cette dernière a dû authentifier tous ses nouveaux clients et de nombreuses organisations opérant dans des pays « à haut risque » comme la Syrie ont été mises sur liste noire (Collectif de Développement et de Secours Syrien (CODSSY) (2019), « Défense d'aider ? Comment les institutions financières françaises entravent l'action humanitaire en Syrie. », https://bit.ly/3dMgiXB p.11)

115 - Areeb Ullah (2018), "Muslim charity denied funds following claims it sent money to Syria", Middle East Eye, https://bit.ly/2ApDE6S

116 - Les dons avec la mention « don pour réfugiés syriens » ou « fournitures médicales syriennes » ont vu leurs paiements suspendus et finalement annulés par PayPal

117 - Katie Notoupoulous (2016), "Why Venmo And PayPal Are Blocking Donations to Syrian Refugees", Buzzfeed News, https://bit.ly/2WzNxaP

3 Transactions : entre retards et blocages

La quasi-totalité des ONG a rencontré des problèmes dans ses transferts régionaux et internationaux, des retards aux rejets, de la part de la banque émettrice et/ou de la banque correspondante, tandis que d'autres ont dû fournir un large éventail de justifications pour pouvoir effectuer le transfert avec succès.

Le CODSSY et l'Union des organisations de soins et de secours médicaux (UOSSM) ont estimé qu'environ un tiers de toutes leurs opérations financières ont été retardées et rejetées. Un membre de l'UOSSM a expliqué que les rejets résultaient de l'absence ou de la non-acceptation des justifications envoyées par l'ONG, tandis que les retards étaient justifiés par les banques comme étant une nécessité pour analyser et d'étudier les justificatifs en détail[118].

Dans toutes les transactions, le mot „Syrie" dans le nom de l'ONG ou dans la description des raisons du transfert, semblait représenter la raison principale des retards importants dans le transfert de fonds ou simplement son annulation éventuelle. Cela a poussé certaines ONG à changer de nom en retirant le terme „Syrie", afin de faciliter leurs transactions, ou de la même manière, à essayer de ne pas mentionner le terme „Syrie" dans les transactions. Le retrait de toute mention de la Syrie dans le nom des ONG n'a cependant pas impliqué la fin des complications et des restrictions.

4 Transferts régionaux (européens) et internationaux

Des problèmes tels que la suspension et l'annulation des transferts ont été rencontrés par de nombreuses ONG, que ce soit pour des transactions en Europe ou à l'étranger.

Dans certains cas, il s'agissait également d'une simple transaction au niveau national. Les banques françaises, par exemple, ont bloqué les dons aux ONG, sans aucune justification. C'est ce qui s'est produit avec Syria Charity, deux banques faisant systématiquement obstruction aux transactions de leurs donateurs sur son compte[119].

Les transferts entre banques de différents pays européens souffrent également de retards et d'obstructions. Une ONG en Allemagne a par exemple vu bloqués pendant plus d'un mois, des virements vers la Suède et le Royaume-Uni, y compris pour des montants aussi faibles que 10 euros, pour le remboursement de frais liés à une participation à un atelier en Allemagne, pour la simple raison que le mot « Syrie » était mentionné dans la transaction[120].

Pour les transactions internationales, si aucun problème majeur n'a été rencontré, il a fallu en moyenne deux

118 - Questionnaire rempli par un membre de l'UOSSM, Mars 2020 ; Entretien avec un membre du CODSSY, Mars 2020

119 - Collectif de Développement et de Secours Syrien (CODSSY) (2019), « Défense d'aider ? Comment les institutions financières françaises entravent l'action humanitaire en Syrie. », https://bit.ly/3dMgiXBp.13

120 - Entretien avec un member du Verband Deutsch-Syrischer Hilfsvereine (Union des Associations Germano-syriennes - VDSH), Avril 2020 ; Entretien avec une ONG syrienne basée en Allemagne, Avril 2020

semaines à un mois pour conclure une transaction en dollars américains à partir d'un pays européen, alors qu'il a fallu en moyenne trois jours pour les transactions en euros[121]. Cependant, même en cas de problème mineur ou d'informations peu claires ou incomplètes, des retards importants avaient tendance à s'ensuivre, allant d'un à plusieurs mois[122]. L'absence d'une seule information (ou d'un élément considéré comme tel) entraîne régulièrement le blocage immédiat de la transaction par la banque correspondante. En outre, les banques correspondantes ne donnaient généralement aucune justification pour annuler les transferts, ce qui signifie que l'ONG était obligée de continuer à essayer de transférer les fonds, sans conseils adéquats. Une ONG syrienne basée en France a, par exemple, vu tous les transferts de sa banque rejetés vers le Liban entre juin 2019 et mars 2020, tandis que plusieurs ont été rejetés vers la Turquie, sans aucune explication[123].

Les banques émettrices et correspondantes ont généralement suivi un processus obligatoire de conformité stricte pour toute transaction, avec une mention de la Syrie sur celle-ci. Ce processus requérait :

- Le statut juridique de l'ONG et les documents d'enregistrement ;
- Les noms des membres du conseil d'administration ;
- Le motif du transfert ;
- L'accord signé avec les donateurs, s'il s'agit d'un don ;
- Le passeport du bénéficiaire ;
- Le type de contrat avec le bénéficiaire et la manière dont il compte utiliser le montant du transfert[124].

Les ONG travaillant sur des questions liées à la Syrie ne sont cependant pas les seuls acteurs à faire face à ces difficultés et complications. Les agences des États européens et les ONGI qui transfèrent des fonds à leurs partenaires dans les pays voisins de la Syrie connaissent des problèmes similaires[125]. La principale différence entre les ONG, d'une part, et les agences des États et ONGI, d'autre part, est que ces dernières ont souvent pu surmonter ces difficultés grâce à leur statut officiel connu et aux garanties données aux banques pour les rassurer. En effet, les organisations qui ont fait leurs preuves auprès du gouvernement américain et de la communauté internationale (par exemple, bénéficiaires de financements antérieurs des États-Unis ou des Nations unies, ou ayant une expérience dans les zones de conflit) seront probablement traitées plus rapidement par l'OFAC du Trésor américain ; les groupes d'ONG ont également tendance à se voir accorder plus de poids[126].

Toutefois, cela n'est pas toujours suffisant. Dans un cas rapporté par un rapport de l'UN ESCWA, une importante agence d'aide européenne, avec un chiffre d'affaires annuel de plus de 100 millions de dollars, s'est vue empêchée par sa banque, de transférer des fonds pour des programmes humanitaires en Syrie vers des comptes bancaires dans un pays voisin, d'où les fonds auraient été transmis en Syrie en utilisant des agents de transfert hawala.

121 - Entretien avec des membres de diverses ONG syriennes, Mars 2020

122 - Entretien avec des membres de diverses ONG syriennes, Mars 2020

123 - Entretien avec un membre d'une ONG syrienne basée en France, Avril 2020

124 - Entretien avec un membre de SCM, Mars 2020 ; Entretien avec une ONG syrienne basée en Allemagne, Avril 2020

125 - Un employé d'une ONGI allemande, a par exemple, expliqué qu'au cours des trois dernières années, ils ont rencontré de nombreuses difficultés et complications pour transférer des fonds de leurs comptes vers leurs partenaires en Turquie, dès lors que la Syrie était mentionnée dans les transactions. La banque correspondante a demandé des informations détaillées pour toutes les transactions auxquelles l'ONGI devait répondre avant d'effectuer le transfert. (Entretien d'un employé d'une ONG internationale basée en Turquie, Avril 2020)

126 - Dr. Erica Moret, communication personnelle, 25 Mai 2020

De même, un fonctionnaire de l'UE travaillant sur la crise syrienne a expliqué qu'une ONGI ayant son siège en Europe a vu ses transactions vers le Liban bloquées par une banque. Les délégués de l'UE au sein de l'équipe du projet Syrie sont intervenus et ont donné des garanties à la banque, car ce transfert était destiné à un projet financé par l'UE au Liban. Malgré les retards, le transfert a finalement été effectué. Dans un autre cas, un transfert d'une agence européenne vers une ONG syrienne basée au Liban a été suspendu par la banque parce que le nom de l'ONG était similaire à celui d'une société syrienne en Syrie figurant sur la liste des sanctions américaines imposées à la suite du projet de loi César. Les fonctionnaires de l'UE chargés du projet syrien ont dû fournir les informations nécessaires sur le projet et préciser qu'il s'agissait de deux entités différentes, afin que la banque accepte finalement d'effectuer les transactions. Le délégué de l'UE a déclaré que de nombreux cas similaires au fil des années avaient été vécus par d'autres partenaires de l'UE, qu'il s'agisse d'ONG syriennes ou d'ONGI au Liban. La personne interrogée a ajouté qu'il n'y avait parfois aucun moyen de répondre à toutes les demandes des services de conformité bancaire, ce qui entraîne le blocage et le retard de certains projets au fur et à mesure que les fonds sont bloqués[127].

La situation au Liban est devenue encore plus compliquée depuis le début de la crise financière dans le pays en octobre 2019. En particulier, la pénurie de devises fortes dans le pays a conduit les banques à imposer des contrôles stricts sur les retraits et les transferts. Les transferts provenant de l'UE peuvent techniquement se poursuivre vers le Liban, mais aucune somme d'argent importante ne peut être retirée. Pour surmonter ce blocage financier, certaines ONG syriennes basées au Liban ont apporté des sommes importantes en espèces par l'intermédiaire de personnes voyageant d'Europe au Liban afin de payer leurs employés. Cela comporte bien sûr de nombreux risques, y compris de nature juridique[128]. Cette option a cessé d'être possible avec l'avènement des restrictions liées à la pandémie de COVID-19, en vertu desquelles la grande majorité des vols à destination et en provenance du Liban ont été annulés en mars 2020. De ce fait, les ONG syriennes au Liban risquent de plus en plus de manquer d'argent pour payer leur personnel.

5 Transferts des pays voisins vers la Syrie

C'est généralement la dernière phase du circuit de transfert de fonds des pays voisins vers le destinataire final en Syrie qui est la plus difficile. C'est également la phase qui implique un transfert de risques des organismes d'État ou des ONGI vers les ONG locales, qui sont les acteurs responsables de l'acheminement des fonds en Syrie. En effet, la plupart des ONGI opérant à partir des pays voisins n'ont pas de personnel en Syrie et dépendent donc des ONG locales pour réaliser leurs programmes sur le terrain, tandis que la majorité des fonds des agences étatiques vont généralement aux agences des Nations unies en Syrie pour les opérations d'aide humanitaire[129].

Les agences d'État et les ONGI sous-traitent donc le risque aux ONG des pays voisins en leur transférant les fonds

127 - Entretien avec des membres d'une délégation de l'Union Européenne pour la Syrie - Section de coopération au développement basée à Beyrouth, Avril 2020

128 - Entretien avec quatre membres d'une délégation de l'Union Européenne pour la Syrie - Section de coopération au développement basée à Beyrouth, Avril 2020

129 - Entretien anonyme avec un membre d'une ONGI opérant en Syrie, Avril 2020 ; Entretien avec des membres d'une délégation de l'Union Européenne pour la Syrie - Section de coopération au développement basée à Beyrouth, Avril 2020

vers leurs bureaux ou leur siège principal dans le pays d'origine de l'organisation. Afin de conclure leurs contrats, ces ONG doivent garantir qu'elles respecteront les différentes réglementations européennes et américaines lors de la mise en œuvre de leurs projets sur le terrain dans les pays voisins, ou plus particulièrement en Syrie.

Comme mentionné précédemment dans le texte, l'instrument le plus important et le plus courant pour achever le transfert de fonds à l'intérieur de la Syrie a été le système hawala. Les réseaux hawala constituent généralement la seule méthode financière possible pour transférer des fonds dans les zones contrôlées non gouvernementales, car les infrastructures bancaires (notamment les succursales et les distributeurs automatiques de billets) sont absentes ou rares. Il en va de même pour les sociétés de transfert de fonds[130]. Les distributeurs automatiques de billets qui sont encore présents dans ces zones peuvent également être peu fiables en raison d'interruptions de l'approvisionnement en électricité ou de problèmes de connexion[131]. La présence de réseaux Hawala dans ces zones permet donc aux acteurs humanitaires de remplir leurs missions. En effet, de nombreuses organisations interrogées pour ce rapport ont affirmé que l'utilisation d'hawala était le seul moyen dont elles disposaient pour transférer des fonds en Syrie.

L'agence humanitaire Care a utilisé le système hawala en Syrie pour la programmation des transferts d'argent, le paiement des salaires et les frais de fonctionnement des partenaires[132]. Hawala est également parfois utilisé entre les ONG pour financer des projets à des moments où certaines d'entre elles ne pouvaient être publiquement associées à un projet donné ou être considérées comme ayant des liens directs avec ce dernier pour des raisons de sécurité[133].

Un autre outil de transfert de fonds cité dans nos entretiens, bien que beaucoup plus risqué, est le recours à des personnes qui transportent de l'argent liquide, souvent au prix d'un risque personnel important, en réponse aux obstacles causés par la réduction des risques[134]. Une étude précédente a fait état de cas similaires, l'une des personnes interrogées décrivant qu'elles étaient obligées de transporter „500 000 euros (soit 591 000 dollars) cachés dans leurs vêtements" en Syrie[135].

Analysons le circuit et la dynamique concernant les transferts de fonds des pays voisins vers la Syrie.

130 - Dr. Erica Moret, communication personnelle, 25 May 2020.

131 - Justin Walker (2020), "Risk Management Principles Guide for Sending Humanitarian Funds into Syria and Similar High-Risk Jurisdictions",

132 - Care International (2019), "Using Hawala to Conduct Cash Programming in Syria", https://bit.ly/3fQy5Pb, P.2

133 - Entretien avec des membres d'une délégation de l'Union Européenne pour la Syrie - Section de coopération au développement basée à Beyrouth, Avril 2020

134 - Entretien avec un membre d'une ONGI opérant en Syria, Avril 2020

135 - Norwegian Refugee Council (2018), "Principles Under the Pressure, the Impact of Counterterrorism Measures and Preventing Countering Violent Extremism on Principled Humanitarian Action", https://bit.ly/363piox p.30

A. Kurdistan irakien

Au cours des trois dernières années et depuis que le gouvernement turc a commencé à mettre fin à leurs activités en Turquie, la plupart des ONG opérant dans le nord-est de la Syrie ont ouvert leurs bureaux à Erbil et, dans une moindre mesure, à Dohuk dans le Kurdistan irakien. Elles se sont enregistrées auprès des autorités du gouvernement régional du Kurdistan et ont été tenues de se conformer à ses lois[136]. Le système bancaire de cette région a été soumis aux règlements de la Banque centrale d'Irak.

En général, les organisations ont indiqué qu'elles n'avaient pas tendance à rencontrer de graves problèmes pour recevoir des fonds de l'Europe dans cette région. Pour retirer des fonds, les ONG devaient fournir un certain nombre de justificatifs, des objectifs aux destinations de ces fonds.

L'absence d'un système bancaire opérationnel dans les zones de l'administration autonome du nord et de l'est de la Syrie, et le fait que les ONGI et les ONG qui y opèrent ne sont pas officiellement enregistrées auprès du ministère syrien des affaires sociales et du travail, ont fait que la plupart de ces organisations ont commencé à utiliser le système hawala (de manière légale ou non). Les coûts n'étaient généralement pas élevés, ne dépassant pas 1 % du montant transféré[137].

Un membre d'une ONG syro-kurde a expliqué que comme il n'y avait pas de moyens légaux de transférer des fonds d'Allemagne, où se trouvait leur compte bancaire, vers le nord-est de la Syrie, la seule solution était de transmettre les fonds par l'intermédiaire des employés de l'ONG en mains propres, en passant par le Kurdistan irakien vers ces régions, ce qui était „risqué et fatigant" selon ses termes[138].

Alors que les transferts de fonds par ces systèmes informels ont été décrits comme relativement faciles ces dernières années[139], des complications ont commencé à apparaître plus récemment. Les conséquences de la pandémie de COVID-19 ont eu un impact sur les liquidités des hawalas et il s'avère aujourd'hui de plus en plus difficile pour les ONG de continuer à programmer des transferts de fonds, ainsi que de payer les vendeurs et le personnel, sans hawalas fonctionnelles en place[140].

Suite à la menace de la Russie, avec le soutien de la Chine, d'opposer son veto au mandat de l'ONU, le point de passage d'al-Yaaroubiya a été officiellement fermé en janvier 2020, ce qui a mis fin à toute l'aide transfrontalière de l'ONU vers le nord-est de la Syrie[141]. Cela a eu des conséquences négatives sur les activités des ONGI et ONG

136 - Les organisations devaient soumettre leur compte d'audit fiscal tous les trois mois aux autorités du Kurdistan et fournir des informations sur leurs dépenses, leurs programmes et les noms de leurs employés.

137 - Entretien avec un membre d'une ONG syrienne basée au Kurdistan irakien, Avril 2020

138 - Entretien avec un membre d'une ONG syrienne kurde basée au Kurdistan irakien, Mars 2020

139 - Entretien avec un employé d'une ONG syrienne, base au Kurdistan irakien, Avril 2020

140 - Entretien avec des fonctionnaires de l'UE actif sur le dossier syrien Avril 2020 ; Morten Mechlenborg Nørulf (2020) "Fighting COVID-19 in the Middle East, North Africa and the Philippines", Prevention Web, https://bit.ly/3cBMSev

141 - Les Nations unies ne peuvent plus acheminer d'aide via l'Irak vers le nord-est de la Syrie et doivent passer par le gouvernement central de Damas, laissant la charge aux organisations non gouvernementales opérant en dehors du système des Nations unies, d'acheminer l'aide via le Kurdistan irakien.

opérant du Kurdistan irakien au nord-est de la Syrie. Les responsables russes ont fait valoir qu'il n'était plus nécessaire de laisser ce point de passage ouvert pour l'aide transfrontalière car ces zones étaient désormais sous le contrôle du gouvernement syrien et pouvaient être atteintes depuis Damas[142]. Cela a entraîné un manque à gagner de 40 millions de dollars en 2020 pour les ONG qui dépendent du soutien des Nations unies pour leurs opérations dans le nord-est de la Syrie, dont 30 millions de dollars pour les soins de santé, principalement destinés à la prévention et à la réponse au COVID-19[143]. Quelque 40 % des fournitures médicales du Nord-Est étaient auparavant acheminées via al-Yaaroubiya[144]. Plus récemment, l'OMS a fait part de ses inquiétudes quant au fait que le reste de l'aide en provenance de Damas ne pourrait pas répondre aux besoins des civils dans le nord-est de la Syrie[145].

B. De la Turquie à la Syrie

Les ONG et ONGI syriennes qui restent en Turquie et opèrent en Syrie sont principalement actives dans le nord-ouest du pays. Au départ, la plupart des transferts des ONG et ONGI vers la Syrie a été effectuée principalement par le biais du système hawala et, dans une moindre mesure, par des employés de ces entités transportant de l'argent liquide à travers les frontières. Les transferts hawala vers la Syrie ont toutefois été de plus en plus interdits par le gouvernement turc vers le milieu ou la fin de l'année 2018.

Néanmoins, depuis que les PTT ont ouvert des succursales en Syrie en 2019[146] et ont commencé à offrir des services de transfert d'argent (uniquement en monnaie turque) dans les zones contrôlées par la Turquie dans le cadre des opérations du « Bouclier de l'Euphrate » et du « Rameau d'olivier » dans le nord de la Syrie[147], toutes les transactions des ONGI et ONG ont commencé à passer par cet intermédiaire pour payer leurs employés et financer leurs projets. Le passage par les PTT a permis à différentes ONG d'améliorer leur respect des lois turques, et donc leur stabilité dans le pays, tout en contribuant à stabiliser financièrement leurs programmes à l'intérieur de la Syrie. Cependant, les coûts des transactions et un taux de change défavorable de la banque, ont considérablement augmenté les dépenses, passant de 0,7% à une moyenne de 2 à 5%[148].

Dès lors, les ONG syriennes basées dans le nord-ouest du pays, dans des zones hors du contrôle du gouvernement syrien, retirent leur argent de ces agences des PTT en Syrie et paient leurs employés directement en espèces ou utilisent les agences hawala, en particulier pour les personnes résidant à Idleb pour des raisons de sécurité et de

142 - Human Rights Watch (2020), "Syria: Aid Restrictions Hinder Covid-19 Response", https://bit.ly/2WAq4Xd

143 - Ibid.

144 - Amberin Zaman (2020), "Iraqi Kurdistan rejects NGO accusations of blocking aid to Syrian Kurds", Al-Monitor, https://bit.ly/3fR7Kk0

145 - Colum Lynch (2020), "Bowing to Russia, U.N. Halts Funding for Pandemic Relief in Northeastern Syria", Foreign Policy, https://bit.ly/2WYDuLw

146 - Les agences des PTT en Syrie traitent les transferts d'argent, de courrier et de marchandises en utilisant les mêmes tarifs qu'en Turquie.

147 - Depuis 2016, la Turquie a lancé trois opérations militaires à travers sa frontière vers le nord de la Syrie qui ont conduit à l'occupation des territoires syriens par les forces armées turques : les opérations « Bouclier d e l'Euphrate »(2016), « Rameau d'olivier » (2018) et « Source de Paix » (octobre 2019).

148 - Entretien avec plusieurs ONG syriennes, Mars 2020 ; Entretien avec des membres d'une délégation de l'Union Européenne pour la Syrie - Section de coopération au développement basée à Beyrouth, Avril 2020

sûreté. Les ONG locales n'utilisent généralement que des bureaux hawala contrôlés et doivent remettre à leurs donateurs (agences d'État et ONGI) des factures prouvant le transfert[149].
La principale difficulté ou préoccupation signalée par les donateurs a été de contrôler que les fonds versés à leurs partenaires locaux parviennent aux bons destinataires dans ces régions, car ils ne sont pas présents sur le terrain. En outre, ils doivent s'assurer que les fonds ne sont pas utilisés pour soutenir des individus ou des organisations désignés par les Nations unies, en particulier la coalition djihadiste salafiste Hayat Tahrir al-Sham ou des acteurs qui lui sont liés. Les agences d'État ont souvent fait appel à des sociétés internationales de conseil présentes sur le terrain pour suivre et analyser l'exécution des programmes de leurs partenaires et la situation sur le terrain[150], ce qui a probablement augmenté leurs coûts.

En résumé, les fonds alloués par les États membres de l'UE aux projets dans les zones d'Idleb ont généralement diminué avec la domination croissante d'HTS.

C. Du Liban à la Syrie

Les ONGI et ONG au Liban finançant des programmes et le personnel non enregistré par l'État en Syrie transfèrent généralement leur argent par l'intermédiaire des bureaux de hawala et/ou transportent de l'argent liquide à travers la frontière. À titre d'exemple, l'UE a financé quelques petits projets de la société civile en Syrie, et la plupart des paiements ont été effectués en espèces par l'intermédiaire de personnes ayant franchi la frontière[151]. Pour leur part, les ONGI ayant un siège officiel et enregistré en Syrie, transféraient leurs fonds par l'intermédiaire de banques libanaises, qui avaient des succursales en Syrie.

Toutefois, la crise financière au Liban a considérablement diminué tous les transferts vers la Syrie, tandis que la dépréciation importante de la monnaie nationale libanaise crée également des complications et des difficultés dans les transferts et les paiements. En outre, en avril 2020, la banque centrale libanaise a ordonné aux services de transfert d'argent opérant en dehors des banques commerciales, d'émettre des espèces en monnaie locale à un „taux du marché". Une grande partie de la diaspora libanaise compte sur les services de transfert d'argent tels que OMT et Western Union pour envoyer des fonds depuis l'étranger, contournant ainsi les banques commerciales à court d'argent[152].

Les transferts du Liban vers la Syrie ont donc considérablement diminué au cours des derniers mois.

149 - Entretien avec un membre d'une « Organisation » allemande opérant en Syrie et basée en Turquie, Avril 2020; Entretien avec un membre d'une ONGI allemande opérant en Syrie, Avril 2020

150 - Entretien avec un diplomate d'un État membre de l'UE, Avril 2020

151 - Entretien avec un fonctionnaire de l'UE actif sur le dossier syrien Avril 2020;

152 - Al-Jazeera English (2020), "Lebanon orders money transfer services paid out in local currency", https://bit.ly/2Arz0oY

6 Limites du système hawala

Comme le montre le rapport, les systèmes hawala ont été un moyen important de transférer de l'argent en Syrie, bien que non sans risques et difficultés. Il existe en effet une série de problèmes liés à l'utilisation des hawalas, notamment la disponibilité des liquidités, la transparence et l'augmentation des coûts.

Tout d'abord, le transfert de fonds en Syrie reposait sur la liquidité en général, mais plus particulièrement en devises étrangères, des hawalas et sur la capacité du système à distribuer les fonds sur le terrain. Les centres hawala pouvaient également décider de donner la priorité à certaines ONGI et à certains acteurs commerciaux par rapport à d'autres en période de crise et de contraintes en matière de ressources.

Parallèlement à cette situation, les agences humanitaires ont souvent dû restreindre davantage leurs opérations aux endroits où les réseaux hawala opéraient. Les hawalas ont également augmenté leurs coûts en période d'instabilité et dans des zones particulières, notamment dans les zones assiégées où les frais de service pouvaient dépasser 20 à 30 % pour chaque opération.

Enfin, le processus de diligence raisonnable sur les réseaux hawala est un processus long et fastidieux, sans garantie réelle qu'il suffise pour convaincre certains donateurs et/ou institutions financières de son efficacité ou de sa légalité[153]. Les acteurs des ONG doivent être particulièrement sûrs de connaître les noms des agents désignés de l'hawala figurant dans les différentes listes de sanctions afin de ne pas enfreindre ces mesures[154].

7 Agences de transfert d'argent

De nombreuses ONG ont essayé de développer leurs propres techniques pour contourner ces problèmes. Des agences officielles de transfert d'argent et des sociétés de change, telles que Western Union, ont par exemple été utilisées pour transférer de l'argent vers la Syrie. Ce type d'agences officielles était relativement nouveau en Syrie lorsqu'elles ont commencé à apparaître en 2006, ce qui a permis de transférer de l'argent vers et depuis la Syrie de manière légale, pour la première fois dans l'histoire du pays.

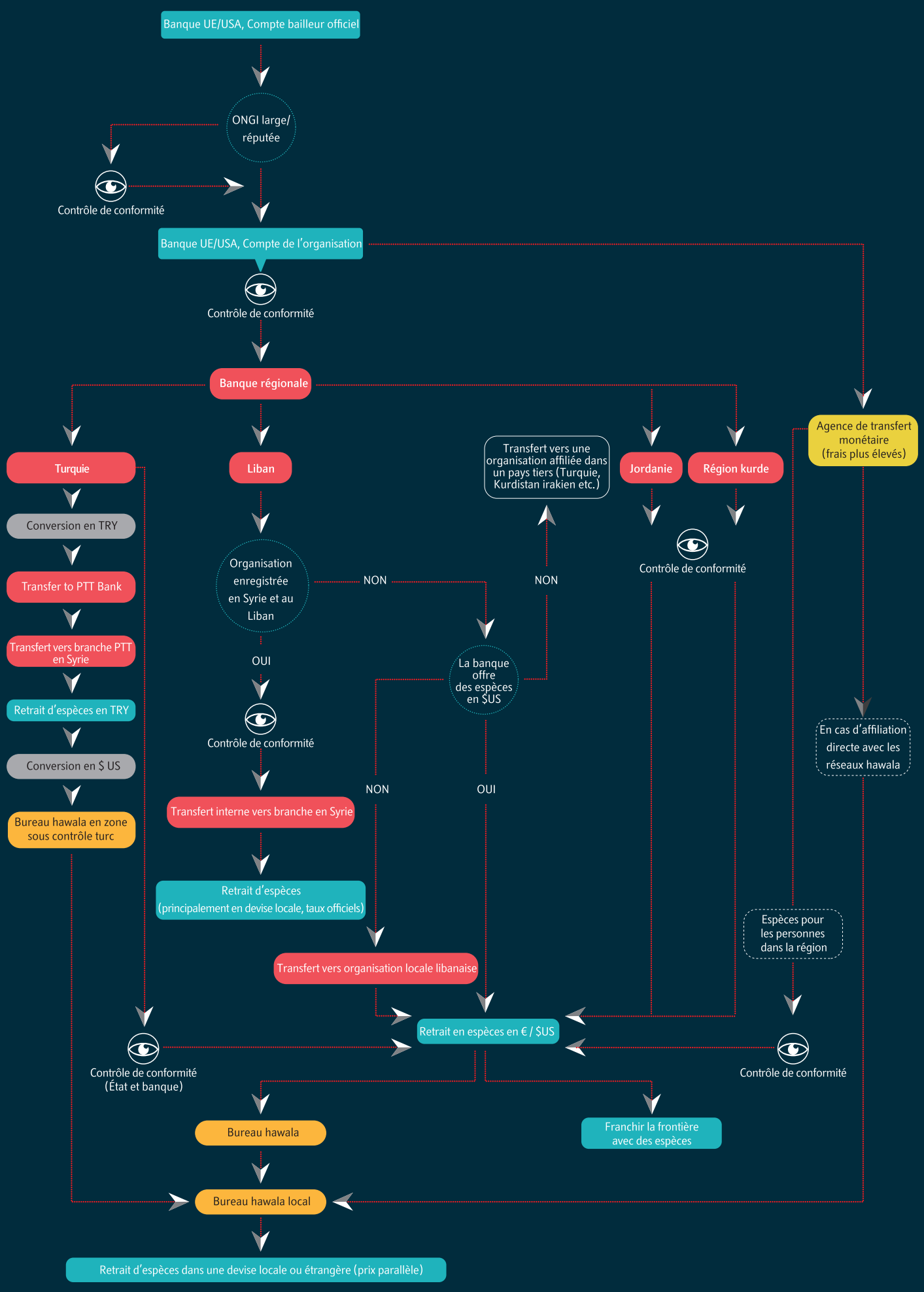
Western Union a par exemple été créée en Syrie en 2007 et opère depuis lors par l'intermédiaire de plusieurs agents, principalement Diar Electronic Services Private JSC (DES) et al-Fuad Exchange Private JSC. Un autre agent local est United Exchange Public JSC. Cette société semble être la seule société occidentale de transfert d'argent ayant encore des agents en Syrie[155]. Le service Western Union reste cependant une option impopulaire en raison de ses frais de transfert élevés[156].

153 - Care International (2019), "Using Hawala to Conduct Cash Programming in Syria", https://bit.ly/3fQy5Pb, pp.2-3

154 - Cependant, certaines ONG n'ont pas toujours la pleine capacité d'inspecter et de rechercher tous les niveaux d'agents dans un réseau hawala, en raison de la nature fluctuante de ces réseaux. Les ONG ne contrôlent généralement que les personnes en haut de la chaîne, là où les fonds entrent, et surveillent les activités des projets sur le terrain, là où l'argent est dépensé. Les intervalles entre les deux, où les fonds sont transmis du point d'entrée au point de sortie, sont presque impossibles à vérifier et à identifier complètement (Entretien avec un employé d'une ONG internationale, Avril 2020 ; Care International (2019), "Using Hawala to Conduct Cash Programming in Syria", https://bit.ly/3fQy5Pb, p.3)

155 - The Syria Report (2020), "Central Bank Devalues Exchange Rate for Remittances", https://bit.ly/2T8FjUR

156 - Mulham al-Jazmaty and Rami Sharrack (2017), "The Black Hole, Private Money Transfer Networks in Syria", Syrian Economic Forum, https://bit.ly/2WWTrli, p. 26


Banque UE/USA, Compte bailleur officiel
ONGI large/ réputée
Contrôle de conformité
Banque UE/USA, Compte de l'organisation
Contrôle de conformité
Banque régionale
Turquie
Liban
Jordanie
Région kurde
Agence de transfert monétaire (frais plus élevés)
Transfert vers une organisation affiliée dans un pays tiers (Turquie, Kurdistan irakien etc.)
Conversion en TRY
Transfer to PTT Bank
Transfert vers branche PTT en Syrie
Retrait d'espèces en TRY
Conversion en $ US
Bureau hawala en zone sous contrôle turc
Organisation enregistrée en Syrie et au Liban
NON
OUI
Contrôle de conformité
Transfert interne vers branche en Syrie
Retrait d'espèces (principalement en devise locale, taux officiels)
La banque offre des espèces en $US
NON
OUI
NON
Contrôle de conformité
En cas d'affiliation directe avec les réseaux hawala
Transfert vers organisation locale libanaise
Espèces pour les personnes dans la région
Retrait en espèces en € / $US
Contrôle de conformité (État et banque)
Contrôle de conformité
Bureau hawala
Franchir la frontière avec des espèces
Bureau hawala local
Retrait d'espèces dans une devise locale ou étrangère (prix parallèle)

Avec l'éruption du soulèvement, le nombre d'agences officielles de transfert d'argent a considérablement diminué et se limite aux zones détenues par le gouvernement. Parallèlement à cette situation, une série de problèmes ont été associés à ces organisations, les autorités syriennes ayant renforcé leur contrôle sur elles depuis le début du soulèvement en 2011. En mai 2013, la Banque centrale de Syrie a publié une loi contraignant les sociétés de change opérant en Syrie à livrer en livres syriennes (SYP) toutes les commandes en espèces provenant de l'extérieur de la Syrie, même si elles étaient transférées de l'étranger dans une devise étrangère. Les réseaux privés chargés des transferts d'argent sur le marché noir se sont développés à la suite de cette décision, permettant aux personnes cherchant à transférer des fonds de et vers la Syrie de le faire en devises étrangères, ou au moins de changer leurs devises étrangères (par exemple, des dollars ou des euros) en SYP au taux du marché noir, qui est généralement beaucoup plus élevé que le taux officiel[157].

Outre les raisons mentionnées ci-dessus, les agences de transfert de fonds non officielles ont souvent été préférées aux agences officielles parce qu'elles partageaient souvent des liens avec les services de sécurité et leur fournissaient des informations sur les horaires des transferts de fonds[158]. Les agences non officielles ont également été la cible du gouvernement syrien à diverses occasions, que ce soit pour des raisons dites de sécurité ou pour tenter de contrôler les fluctuations de la monnaie nationale. En octobre 2013, les autorités syriennes ont fermé les sociétés de change du pays, y compris la bourse al-Alamiah, dont le principal actionnaire était l'homme d'affaires syrien Zouheir Sahloul[159]. Avant 2011, dans le cadre d'une répression des trafiquants sur le marché noir, il avait été soupçonné par des fonctionnaires américains, d'être impliqué dans des affaires de blanchiment d'argent au service du gouvernement syrien. D'autres agences similaires ont été visées, telles que Hanifa Exchange, Haram Exchange, al-Fuad Exchange et Jazairi & Partners[160]. L'objectif déclaré était de réduire le commerce sur le marché noir et d'inciter les gens à changer leur monnaie à la Banque commerciale de Syrie, propriété de l'État, aux taux de change officiels[161]. Les transactions de plusieurs agences de transfert d'argent ont à nouveau été temporairement suspendues à la fin du mois de décembre 2019 et en juin 2020, dans les zones détenues par le gouvernement, suite aux mesures prises par la Banque centrale de Syrie, et pour des raisons similaires.

En février 2020, la Banque centrale de Syrie a autorisé les changeurs à payer les transferts de fonds entrants au taux de 700 SYP par dollar, au lieu du taux officiel de 434 SYP. Cette mesure avait pour objectif de diminuer la pression sur la valeur de la monnaie nationale syrienne en encourageant les gens à transférer leurs dollars à ce nouveau taux et également d'augmenter le flux des transferts de fonds par les canaux officiels, plutôt que par des sociétés hawala informelles[162]. Les particuliers et les ONG ont cherché d'autres alternatives, telles que des plateformes de transfert d'argent en ligne. La plateforme Ebury, qui permet de transférer des fonds à l'étranger depuis la Syrie, avec des frais ne dépassant pas 30 euros, a été de plus en plus utilisée comme support par diverses ONG[163].

157 - Enab Baladi (2019), "Unauthorized money transfer agencies continue to operate in Homs countryside despite risks", https://bit.ly/2AuOKHP

158 - Rozana FM (2016), "Syria: Western Union Works Under the Table!", https://bit.ly/3fOMLyt; Enab Baladi (2019), "Unauthorized money transfer agencies continue to operate in Homs countryside despite risks", https://bit.ly/2AuOKHP

159 - Zouheir Sahloul était considéré comme l'acteur principal du marché des devises étrangères et il a joué un rôle clé dans le soutien du SYP à différents moments dans le passé, notamment après le retrait des troupes syriennes du Liban en 2005. Wikileaks (2005), "SARG Stabilizes its Currency", https://bit.ly/3fSzFA3

160 - The Syria Report (2013), "Central Bank Clamps Down on Money Changers, Targets Sahloul", https://bit.ly/2YnvWSN

161 - The Syria Report (2013), "Central Bank Clamps Down on Money Changers, Targets Sahloul", https://bit.ly/2YnvWSN

162 - The Syria Report (2020), "Central Bank Devalues Exchange Rate for Remittances", https://bit.ly/2T8FjUR

163 - Entretien avec un membre d'une ONG françaises travaillant sur la Syrie, Mars 2020

Cependant, certaines de ces plateformes de transfert ont imposé des conditions de conformité similaires à celles des banques. L'ONG IMPACT, basée en Allemagne, qui a commandé ce rapport, expliquait que certains de ses employés utilisaient TransferWise, un service britannique de transfert d'argent en ligne, désactivé en avril 2020. L'organisation a vu les comptes de certains de ses employés fermer, d'après elle en raison du fait qu'elle avait des activités en rapport avec la Syrie.

Selon le personnel d'IMPACT, la société a justifié cette fermeture par la nécessité : „de se conformer aux réglementations de ses partenaires bancaires, des gouvernements et des fournisseurs de licences. Ces règlements comprennent l'interdiction de toute activité financière avec des individus et des entreprises qui peuvent être directement ou indirectement associés à des régions considérées comme à haut risque pour leurs partenaires d'un point de vue financier".

8 Transfert à des ONG et ONGI opérant en Syrie, dans des zones contrôlées par le gouvernement

La quasi-totalité des ONGI ont transféré des fonds en Syrie en devises européennes (euros, francs suisses, livres sterling, couronnes norvégiennes, etc.) et plus rarement en dollars américains. Pour les ONG et les ONGI opérant en Syrie, les opérations financières, quelle qu'en soit la devise, sont devenues de plus en plus difficiles depuis 2014. Comme l'affirme Mme Walker dans son rapport 2020, « l'effet combiné des sanctions et de l'absence de banques alternatives rend extraordinairement difficile la réalisation de transactions en euros ou en dollars américains en Syrie, par le biais de ce qui reste du système bancaire actuel »[164].

L'ouverture de comptes bancaires en Syrie n'a généralement pas été un problème pour les ONGI enregistrées officiellement dans le pays, et opérant dans les régions sous le contrôle du gouvernement syrien, surtout si elles étaient présentes avant 2011[165]. Elles bénéficient des services normaux fournis par les systèmes bancaires du monde entier en ce qui concerne les transactions dans le pays.

164 - Justin Walker (2020), "Risk Management Principles Guide for Sending Humanitarian Funds into Syria and Similar High-Risk Jurisdictions",

165 - Entretien avec un ancien employé d'une ONGI operant en Syrie, Avril 2020

Le système bancaire syrien

Dans le contexte de la Syrie, au moment de la rédaction du présent document, le système bancaire officiel comprend 20 banques commerciales : six banques publiques locales, toutes soumises aux sanctions de l'UE et des États-Unis, et 14 banques privées, dont deux sont soumises aux sanctions américaines (Cham Bank SA et Syria International Islamic Bank).
La Banque commerciale de Syrie (CBS) est une entité publique directement affiliée à la Banque centrale. Elle est de loin la plus grande banque du pays et agit en tant que banque du secteur public. Tous les comptes des principales entités publiques sont détenus auprès de la banque, qui est également la seule banque publique autorisée à traiter des devises étrangères.
Le secteur bancaire total de la Syrie a atteint 7 700 milliards de SYP à la fin de 2018, répartis de la manière suivante : 40 % pour la CBS, 31 % pour les autres banques d'État et 29 % pour les banques du secteur privé[166].

Les transactions effectuées par les banques en Syrie au nom des ONGI peuvent cependant être plus problématiques et sont similaires à bien des égards aux ONG des pays voisins et d'Europe. Elles sont soumises à l'examen minutieux des services de conformité des banques et des banques correspondantes, retardant souvent les transactions de plusieurs semaines et de plusieurs mois ou annulant simplement les transactions si les informations fournies ne sont pas jugées suffisamment détaillées. Selon les personnes interrogées, les processus semblent également être quelque peu aléatoires[167]. Certaines informations et données étaient souvent sensibles et ne pouvaient être transmises en raison de la nécessité de protéger l'identité des bénéficiaires finaux de l'aide humanitaire et de ne pas les mettre en danger[168].
Il a été rapporté qu'Oxfam America a subi les retombées de la politique de « de-risking », à la fois par ses propres opérations et par ses partenaires dans certains pays, y compris la Syrie[169]. Scott Paul, conseiller principal en politique humanitaire pour Oxfam America, nous a expliqué que les banques locales en Syrie préféraient parfois « cesser de servir les ONG, ou les bombarder de paperasse, plutôt que de risquer leurs relations avec les banques correspondantes aux États-Unis »[170]. Tout comme pour les ONG, les donateurs délèguent généralement la gestion des risques liés aux transferts de fonds aux bureaux des ONGI en Europe, qui doivent ensuite effectuer les transferts en Syrie. Une personne interrogée nous a expliqué que les donateurs n'envoient pas toujours une lettre de soutien avec les dons pour faciliter le transfert de fonds directement vers la Syrie[171].

Cependant, les ONGI plus établies et plus connues semblent rencontrer moins de complications. Une ONGI opérant déjà en Syrie avant 2011 et ayant des succursales dans le monde entier n'avait pas subi les mêmes retards,

166 - The Syria Report (2020), "Annual Report of Syria's Largest Bank Highlights Data on the Sector and Economy", https://bit.ly/3d7gyRc

167 - Un fonctionnaire de l'UE a expliqué, par exemple, que leur partenaire en Syrie, une ONGI humanitaire, a été confronté à d'importantes obstructions de la part des partenaires bancaires syriens en suspendant les transactions et en créant des retards importants et parfois en les annulant. Les services de conformité bancaire ont toujours demandé davantage d'informations, notamment en ce qui concerne les bénéficiaires finaux de l'aide humanitaire.

168 - Interview with European officials working on the Syrian file, April 2020

169 - Sophie Edwards (2017), "De-risking is causing significant banking problems for two-thirds of US nonprofits", Devex, https://bit.ly/2LxQfas

170 - Sophie Edwards (2017), "De-risking is causing significant banking problems for two-thirds of US nonprofits", Devex, https://bit.ly/2LxQfas

171 - Entretien avec un membre d'une ONGI opérant en Syrie, Avril 2020

par exemple. Le transfert de fonds de leurs bureaux en Europe vers leur banque au Liban, puis vers leur succursale en Syrie, ne dépassait généralement pas trois à quatre semaines. La banque émettrice en Europe a exigé toutes les procédures de conformité approfondies habituelles, comme mentionné ci-dessus. Selon la personne interrogée, le seul cas où un retard s'est produit était dû au fait que la proposition de projet transmise à la banque émettrice manquait de clarté et de détails suffisants. Cependant, la crise financière au Liban à partir d'octobre 2019 a eu des conséquences majeures sur le financement de cette même ONGI, mettant fin à certains de ses projets humanitaires puisque la banque de Beyrouth s'est vu interdire de transférer des fonds à l'extérieur du pays[172].

La pratique consistant à transférer d'importantes sommes d'argent liquide par l'intermédiaire de personnes franchissant les frontières pour les faire entrer en Syrie est devenue plus dangereuse juridiquement parlant, en janvier 2020, après que le président syrien al-Assad eut publié les décrets n° 3 et 4, afin de durcir les sanctions à l'encontre des personnes détenant et négociant des devises autres que la livre syrienne (SYP) dans le pays, tandis que les patrouilles de sécurité s'activaient à fermer les centres hawala et à arrêter un grand nombre de négociants accusés de négocier des devises étrangères[173].

9 Transfert aux agences des Nations Unies en Syrie

Les recherches effectuées pour ce rapport suggèrent que les agences des Nations unies actives en Syrie ne semblent pas rencontrer de graves problèmes financiers car leurs fonds sont transférés de leurs comptes du siège à New York ou Genève, vers leurs comptes bancaires syriens. Ils ne sont pas soumis aux sanctions de l'UE, des États-Unis ou de tout autre régime de sanctions autonomes[174].

L'aide nord-américaine et européenne est principalement fournie par les agences des Nations unies en Syrie et leurs sous-traitants. Cette situation permet à ces États d'imposer des conditions à l'ONU dans ses programmes et projets. L'UE a dû s'assurer que tous ses partenariats avec les agences de l'ONU n'enfreignaient pas les sanctions et les réglementations plus générales de l'UE. Des processus similaires sont en jeu avec les ONGI opérant en Syrie[175].

Certains États ont agi de manière similaire en s'assurant qu'aucune violation des sanctions et des réglementations plus générales de l'UE ne se produise. L'Allemagne, qui est le principal donateur européen de l'ONU en Syrie et qui a dépensé environ 2/3 de ses fonds (près de 400 millions d'euros par an) dans les zones contrôlées par le gou-

172 - Entretien avec un member d'une ONGI operant en Syrie, Avril 2020

173 - En août 2013, le gouvernement syrien a interdit l'utilisation de devises étrangères dans les transactions commerciales en Syrie. Selon la législation syrienne, le commerce doit se faire dans la monnaie nationale, et la décision de la CBS a précisé les sanctions et ralenti le processus de « dollarisation ».

174 - Entretien avec des membres d'une délégation de l'Union Européenne pour la Syrie – Section de coopération au développement basée à Beyrouth, Avril 2020 ; Entretien avec un membre d'une ONGI opérant en Syrie, Avril 2020;

175 - Entretien avec des membres d'une délégation de l'Union Européenne pour la Syrie – Section de coopération au développement basée à Beyrouth, Avril 2020 ; Entretien avec un membre d'une ONGI opérant en Syrie, Avril 2020;

vernement syrien, a probablement été le plus exigeant dans le contrôle des programmes de l'ONU[176]. Des fonctionnaires allemands et un haut responsable pour la Syrie de la Banque allemande de développement (Kreditanstalt für Wiederaufbau ou KfW) ont vérifié que tous les partenariats avec l'ONU et ses sous-traitants n'enfreignaient pas les sanctions de l'UE et des États-Unis[177]. Un membre de l'UE chargé de l'aide humanitaire en Syrie a déclaré dans une interview qu'il était important pour l'Allemagne de voir son soutien financier distribué à tous en Syrie « et non pas seulement dans l'intérêt du gouvernement syrien »[178].

Dans le même temps, la mise en œuvre des programmes de certaines agences des Nations unies était souvent le résultat de négociations indirectes entre, d'une part, les donateurs et les agences des Nations unies et, d'autre part, entre les agences des Nations unies et les ministères du gouvernement syrien. Le ministère allemand chargé du financement des opérations en Syrie a imposé ses conditions à la mise en œuvre des projets par ses partenaires, qu'il s'agisse d'agences des Nations unies ou d'ONGI, notamment en ce qui concerne les bénéficiaires finaux et l'assistance fournie à toutes les régions de Syrie, sans distinction selon les régions, ou le type de contrôle dont une zone fait l'objet. En d'autres termes, ils ont veillé à ce que leurs fonds ne soient pas uniquement destinés à des zones détenues par le gouvernement ou ne servent ses intérêts[179]. Un entretien avec un responsable de la Banque de développement allemande (KfW) pour la Syrie a expliqué que pour un projet de réhabilitation d'écoles, l'UNICEF, le partenaire d'exécution, devait s'assurer que la liste des installations à réhabiliter ne répondait pas aux demandes du gouvernement syrien et qu'elle était géographiquement dispersée, sinon l'agence de développement de l'État ne la financerait pas[180].
Les différences de points de vue (y compris entre les États-Unis, l'UE et ses États membres) sur la question de savoir si une activité donnée doit être classée comme „humanitaire" (ce qui est autorisé par les sanctions) ou „reconstruction" ou „développement" (ce qui peut aller à l'encontre des sanctions en vigueur) compliquent davantage la situation[181].

De nombreux rapports ont révélé que les ONG trouvent fastidieux de naviguer à travers le cadre des licences autorisées, à partir duquel il est souvent difficile d'identifier les informations à fournir et les autorités à contacter pour répondre aux questions. En outre, les normes à respecter pour obtenir une licence dans l'UE varient considérablement d'un pays à l'autre, ce qui entraîne un manque de clarté considérable[182]. La nécessité d'obtenir une licence a souvent des conséquences négatives pour les banques, car elle implique que l'activité exercée par l'ONG est „borderline" et donc risquée[183].
Afin d'éviter ces processus longs et incertains, les ONGI ont souvent conclu des accords et des partenariats avec

176 - Entretien avec un fonctionnaire d'un État membre l'UE, Mai 2020

177 - Entretien avec un Senior Country Manager pour la Syrie, Département Moyen-Orient, Banque de développement KfW, 2020, Avril 2020 ; Interview d'un fonctionnaire officiel allemand faisant partie de l'équipe pour la Syrie, Avril 2020

178 - Entretien avec un fonctionnaire d'un État membre l'UE, Mai 2020

179 - Entretien avec un Senior Country Manager pour la Syrie, Département Moyen-Orient, Banque de développement KfW, 2020, Avril 2020 ; Entretien avec un fonctionnaire d'un État membre l'UE, Mai 2020

180 - Entretien avec un Senior Country Manager pour la Syrie, Département Moyen-Orient, Banque de développement KfW, 2020, Avril 2020

181 - Dr. Erica Moret, comunication personnelle, 25 Mai 2020.

182 - Justine Walker (2016), "Study on Humanitarian Impact of Syria-Related Unilateral Restrictive Measures", UN Economic and Social Commission for Western Asia and Office of the UN Resident Coordinator in the Syrian Arab Republic, https://bit.ly/2Z648oh, p. 14

183 - Tom Keatinge and Florence Keen (2017), "Humanitarian Action and Non-state Armed Groups: The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs", International Security Department and International Law Programme, https://bit.ly/2X5TcVk, p.8

des agences des Nations unies, bénéficiant d'exemptions, pour importer des produits particuliers qui, autrement, pourraient potentiellement être en violation des sanctions. Plus généralement, en raison des divers obstacles financiers auxquels sont confrontées les ONGI en Syrie, les partenariats avec les agences des Nations unies sont souvent les meilleurs instruments pour garantir aux entités des flux de trésorerie continus et les indemniser pour les retards dans les transferts depuis l'étranger. Cela permet aux programmes de durer et de payer les diverses et multiples factures de l'ONGI sans attendre un transfert particulier pour les financer. Ce système permet d'éviter partiellement l'accumulation de dettes et de factures. Une des personnes interrogées a expliqué que pour que ses programmes puissent être maintenus sans trop de complications posées par l'afflux continu de liquidités, une organisation doit s'assurer d'avoir au moins 60% de ses activités en partenariat avec les agences des Nations Unies[184].

10 Effets des sanctions

Selon cette recherche, les ONG et les ONGI ont identifié trois problèmes principaux en Syrie suite aux sanctions en vigueur en matière 1) de transactions financières, 2) d'importations de produits et de machines particulières, et 3) d'achat de certains services tels que le carburant et les télécommunications.

Le problème le plus fréquemment cité était la capacité de transmettre et de recevoir des fonds en Syrie. Le nombre de services bancaires correspondants travaillant avec des banques syriennes a considérablement diminué au fil des années, tandis qu'aucune nouvelle banque correspondante ne peut légalement opérer avec des institutions financières syriennes en raison des restrictions imposées par les États-Unis et l'UE. Cette situation a entraîné des difficultés financières, administratives et opérationnelles croissantes pour les ONGI[185]. Parmi ces dernières, celles ayant leur siège en Europe ont dû régulièrement modifier leurs relations avec les banques correspondantes, car nombre de ces institutions intermédiaires ont dû de plus en plus souvent cesser leurs opérations en relation avec la Syrie. Cela a parfois conduit à la cessation des transferts de ces entités pour financer des programmes humanitaires et a créé de graves retards dans leur mise en œuvre[186], ou a simplement conduit à leur annulation[187].

Le respect des procédures et exigences bancaires est devenu de plus en plus une priorité pour les ONG qui fournissent une assistance sur le terrain, ce qui a souvent entravé leur capacité à répondre efficacement aux situations d'urgence. Cela a conduit un certain nombre d'ONG humanitaires à concevoir leurs programmes d'assistance de manière à privilégier l'accès financier plutôt que les besoins. De même, cela a conduit à une concentration des activités et des programmes humanitaires dans des régions caractérisées par moins de restrictions et un environnement de conformité moins compliqué. En revanche, les régions plus marginalisées et dites à haut risque et „dan-

184 - Entretien avec un membre d'une ONGI opérant en Syrie, Avril 2020

185 - Entretien avec un membre d'une ONGI opérant en Syrie, Avril 2020

186 - Norwegian Refugee Council (2018), "Principles Under the Pressure, the Impact of Counterterrorism Measures and Preventing Countering Violent Extremism on Principled Humanitarian Action", https://bit.ly/363piox p. 26

187 - Alice Debarre (2019), "Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action", International Peace Institute, https://bit.ly/2ArzT0M, p.10

gereuses“ pourraient donc être exclues du soutien.
La plupart des ONGI et ONG humanitaires se sont plaintes des conséquences de ces problèmes administratifs et financiers sur leurs activités quotidiennes dans le cadre des opérations. Comme cela a été documenté ailleurs[188], cette situation a également entravé la volonté de certaines organisations d'étendre leurs activités ou de s'engager avec des sommes plus importantes de financement. Parallèlement à cette situation, le personnel chargé de la conformité au sein des ONG et des ONGI a signalé la nécessité fréquente de réglementer ou de limiter certaines opérations, craignant qu'elles ne soient en infraction avec les sanctions ou d'autres réglementations. Par exemple, l'exportation de tout article contenant plus de 10% d'origine américaine nécessite une licence dans le cadre des sanctions américaines[189], comme les ordinateurs avec des programmes Microsoft, de sorte que le personnel chargé de la conformité bloquerait tout achat de ce type jusqu'à ce qu'une licence spécifique ait été obtenue (si l'article n'est pas déjà couvert par une licence générale). Un tel processus pourrait durer des mois, sans garantie qu'il soit réellement accordé[190]. De plus, et comme le décrit un rapport, « dans le cas de la Syrie, la réponse penche normalement vers un boycott volontaire. Même lorsque des biens et des financements peuvent être autorisés, les coûts d'autorisation sont souvent plus élevés que la valeur des biens et des services »[191].

D'autre part, la définition très large des biens à double usage (c'est-à-dire des biens qui peuvent être utilisés à la fois à des fins pacifiques et militaires) dans les régimes de sanctions de l'UE et des États-Unis est particulièrement problématique[192]. Des licences spécifiques sont nécessaires pour chaque transaction impliquant de tels biens, ce qui entraîne des coûts supplémentaires, des difficultés de financement et de longs délais de traitement. Pour les ONGI impliquées dans des initiatives humanitaires et de stabilisation, cela complique considérablement leur travail[193].
Plusieurs ONG humanitaires et ONGI ont également fait état des sanctions, y compris le projet de loi César, et ses conséquences qui entraînent des restrictions plus importantes sur les transferts financiers, en particulier lorsqu'il s'agit de transferts en dollar américain, et alarment encore plus les institutions financières, ce qui amènera nombre d'entre elles à ne prendre aucun risque dans leurs relations avec la Syrie[194]. Les personnes interrogées au sein des organisations humanitaires ont exprimé leur inquiétude quant au fait que cette mesure entraînera également des retards, qu'elle augmentera les délais de transfert ou qu'elle entraînera simplement un plus grand nombre de blocages et de fermetures de comptes. Les craintes que le projet de loi César puisse aussi potentiellement sanctionner certaines opérations des ONGI et des agences des Nations unies en Syrie considérées comme relevant de petits „efforts de reconstruction“ ou de „redressement“, qui sont restés plutôt tolérés jusqu'à présent, ont également été évoquées dans les entretiens[195].

188 - Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding and Rawaad Mahyub (2018), “The impact of bank de-risking on the humanitarian response to the Syrian crisis”, Humanitarian Forum, HPG and the London School of Economics and Political Science (LSE), https://bit.ly/2z3T3JI, p. 9

189 - Entretien avec un membre d'une ONGI opérant en Syrie, Avril 2020

190 - Le gouvernement suisse et l'UE ont accordé une dérogation spéciale à leur personnel travaillant dans leur bureau satellite humanitaire à Damas, leur permettant d'utiliser les services des opérateurs de téléphonie mobile syriatel. (Entretien avec un employé d'une ONG syrienne, Avril 2020)

191 - Justine Walker (2016), “Study on Humanitarian Impact of Syria-Related Unilateral Restrictive Measures”, UN Economic and Social Commission for Western Asia and Office of the UN Resident Coordinator in the Syrian Arab Republic, https://bit.ly/2Z648oh, pp.14-15

192 - Dans le cas des États-Unis, les interdictions d'exportation sont beaucoup plus larges et couvrent à la fois l'exportation et la réexportation, la vente ou la fourniture, que ce soit directement ou indirectement à partir des États-Unis ou par une personne américaine située n'importe où dans le monde

193 - Entretien anonyme avec quatre membres de la délégation de l'UE en Syrie - Section de la coopération au développement basée à Beyrouth, Avril 2020.

194 - Entretien anonyme avec un membre d'une ONG syrienne, Avril 2020

195 - Pour plus d'informations concernant le projet de loi César, consulter Joseph Daher (2020), “The 'Caesar Bill': A step towards accountability in Syria, or a worsening economic crisis?” Syria Untold, https://bit.ly/2zbJVmE

Conclusion

Depuis 2016, les ONG travaillant sur la Syrie ont été confrontées à des difficultés croissantes et certaines ont dû annuler des projets parce qu'elles n'arrivaient pas à respecter les formalités administratives requises par les donateurs. Malgré les initiatives et les conférences entre les différents acteurs (ONG et ONGI, fonctionnaires des États et employés des banques) pour améliorer et faciliter les opérations financières et les transferts des ONG travaillant sur la Syrie, il ne semble pas y avoir eu de progrès significatifs, bien au contraire. Comme le soutient Andrea Hall, conseillère politique du Charity & Security Network, „toute mention de la Syrie est un signal d'alarme pour les banques et les institutions finales"[196]. Dans la plupart des cas, le changement de nom d'une organisation donnée peut faciliter certaines opérations financières de base, mais il ne modifie pas de manière significative les obstacles et les défis rencontrés par les organisations liées à la Syrie ou travaillant sur ce pays. En outre, l'absence de règles de conformité similaires entre les banques et même parfois au sein d'une même banque complique les processus de transaction et accroît l'incertitude des opérations et des pratiques financières.

Et ce, malgré le fait que le Trésor américain ait déclaré que „les organisations caritatives exonérées d'impôts basées aux États-Unis jouent un rôle important dans la fourniture d'aide aux communautés du monde entier et dans la lutte contre la propagande et le recrutement de terroristes" et ajouté que „le Trésor et les partenaires interinstitutionnels continueront à s'engager avec les organisations caritatives et les institutions financières pour évaluer et communiquer le risque réel que ces organisations soient utilisées à mauvais escient pour soutenir le terrorisme et que les institutions financières appliquent l'approche fondée sur le risque pour l'ouverture et la tenue des comptes des organisations caritatives, étant donné que la grande majorité des organisations caritatives exonérées d'impôts basées aux États-Unis ne présentent pas de risque élevé de financement du terrorisme"[197]. Cette déclaration représente une avancée significative, aux yeux de plusieurs experts, vers un processus amélioré pour les opérations financières des organisations humanitaires travaillant sur la Syrie, mais de réelles améliorations doivent encore être constatées[198].

Les grandes ONG et ONGI peuvent supporter certaines des difficultés rencontrées dans les obstacles et les défis mentionnés ci-dessus dans le texte en raison de leurs budgets plus importants et de leur personnel de conformité plus nombreux par rapport aux entités plus modestes et plus petites. Cela dit, cette situation n'a pas ralenti le processus de transfert des risques aux ONG syriennes opérant sur le terrain dans les pays voisins ou en Syrie. C'est souvent le contraire qui se produit. C'est pourquoi elles sont touchées de manière disproportionnée par les processus et les mesures de réduction des risques bancaires, car elles sont confrontées aux principaux risques. La complexité et le chevauchement des régimes de sanctions en place à l'encontre des cibles syriennes exacerbent également les défis auxquels ces acteurs humanitaires sont confrontés.

En conclusion, des initiatives telles que la présence d'une „meilleure orientation" sur les régimes de sanctions sont les bienvenues, mais elles ne suffisent manifestement pas à contourner les problèmes structurels auxquels sont

196 - Entretien sur Skype avec Andrea Hall, Conseiller Politique au Charity & Security Network, Mars 2020

197 - US Treasury, "National Strategy for Combating Terrorist and Other Illicit Financing2020", 2020 https://home.treasury.gov/system/files/136/National-Strategy-to-Counter-Illicit-Financev2.pdf, P.44-45

198 - Entretien sur Skype avec Andrea Hall, Conseiller Politique au Charity & Security Network, Mars 2020

confrontées les ONG humanitaires et les ONGI opérant en Syrie ou dans les pays voisins, ou plus généralement dans les zones de conflit. Les ONG humanitaires et les ONGI sont confrontées à des défis qui ne sont pas seulement des obstacles ponctuels à surmonter au cas par cas, mais qui sont, au contraire, de nature structurelle et intégrés dans le système financier et les différents régimes de sanctions.

À propos de l'équipe de recherche

Dr. Joseph Daher

a obtenu un doctorat en études du développement à la SOAS, Université de Londres (2015), et un doctorat en sciences politiques à l'Université de Lausanne en Suisse (2018). Il enseigne actuellement à l'Université de Lausanne et est professeur affilié à temps partiel à l'Institut universitaire européen de Florence (Italie). Il participe au „Projet sur la guerre et l'après-conflit en Syrie" (WPCS). Il est l'auteur du "Hezbollah: Political Economy of the Party of God" (Pluto Press, 2016) et "Syria After the Uprisings: The Political Economy of State Resilience" (Pluto Press, 2019). Il a créé le blog "Syria Freedom Forever".

Dr. Erica Moret,

est chercheuse principale au Centre pour la gouvernance mondiale et conférencière invitée à l'Institut universitaire de hautes études internationales et du développement (IHEID), Genève, ainsi que présidente du « Réseau des sanctions internationales de Genève » (GISN) et rédactrice en chef adjointe du « Journal of Global Security Studies ». Elle est titulaire d'un doctorat de l'Université d'Oxford, où ses recherches se sont concentrées sur les impacts sanitaires et socio-économiques des sanctions américaines sur Cuba. Elle a écrit l'un des premiers articles soumis à l'examen par les pairs, qui visait à examiner les ramifications humanitaires probables de l'élargissement des sanctions de l'UE contre la Syrie et l'Iran. Elle a officié en tant qu'experte indépendante auprès des Nations unies, au Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), à l'UNICEF et au Conseil des droits de l'homme. Au cours des quatre dernières années, le Dr. Erica Moret a organisé des consultations sur la situation humanitaire en Syrie au nom du gouvernement suisse. En 2019-2020, elle a convoqué le „Dialogue de conformité sur les paiements humanitaires liés à la Syrie", un projet mené par l'Institut universitaire de hautes études financé par la Direction du développement et de la coopération (Suisse) et soutenu par la Direction générale de l'aide humanitaire de la protection civile (DG ECHO). Plus largement, elle a fourni des preuves aux enquêtes sur les sanctions pour les deux chambres du Parlement britannique et siège à un certain nombre de groupes de travail européens de haut niveau.

IMPACT - Civil Society Research and Development e.V.,

est une organisation de la société civile à but non lucratif fondée à Berlin en 2013. Avec une équipe basée à travers l'Europe, la Syrie, le Liban, la Turquie et l'Irak, IMPACT vise une société civile active au niveau mondial et bien connectée, comme pierre angulaire du changement social et politique. Pour cela, IMPACT se concentre sur un soutien équilibré et sur le long-terme aux individus et aux organisations, tant dans les pays en conflit que dans les pays développés, par le biais de ses domaines d'activité que sont le développement, le dialogue et l'engagement social, avec un accent important sur la recherche.

We Exist

est une alliance d'organisations de la société civile syrienne, qui travaillent ensemble pour garantir que le rôle de la société civile syrienne soit au centre de toute réflexion et planification sur la Syrie. Pour y parvenir, We Exist organise et coordonne des campagnes publiques, participe à des actions de sensibilisation, travaille en étroite collaboration avec les médias et coordonne le lobbying qui cible les décideurs et les responsables politiques en Europe. Soutenue par des partenaires internationaux, l'alliance We Exist s'oppose à la marginalisation des voix syriennes dans tous les domaines et veille à ce que les voix de la société civile syrienne soient entendues, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays.

IMPACT

Civil Society Research
and Development

Publié par:
IMPACT - Civil Society Research and Development e.V
Keithstraße 10 ,
10787 Berlin
Ne peut être vendu.
IMPACT e.V - ©2020