

LES MODES DE FINANCEMENT DU TERRORISME ET L'ACTION DES AUTORITÉS PUBLIQUES

TRACFIN*

L'activité des cellules terroristes est conditionnée par leur capacité à se financer pour leurs besoins opérationnels, mais également à des fins de propagande, de recrutement et de formation. Ce besoin de collecter, d'envoyer et d'utiliser des fonds est primordial pour les organisations terroristes. Si des terroristes parviennent à commettre des attentats, c'est parce qu'ils arrivent à se procurer les ressources financières qui leur sont nécessaires, en France ou à l'étranger. Néanmoins, de la même manière que la taille, la portée et la structure des organisations terroristes ont évolué, leurs méthodes pour récolter et gérer leurs fonds ont également changé. Deux grands modes de financement sont aujourd'hui observables.

Lutter contre le financement du terrorisme, c'est avant tout détecter les capacités de financement des terroristes. Mais c'est aussi récolter et partager des informations sur les relations financières qui aident à identifier les terroristes, leurs déplacements et leurs réseaux. L'action des autorités publiques pour renforcer la détection de ces flux financiers est un enjeu national et international.

LES PRINCIPAUX MODES DE FINANCEMENT DU TERRORISME AUJOURD'HUI

Sauf dans le cas très particulier de structures terroristes à grande échelle, telles que Daech, dont les capacités de financement reposent sur le contrôle d'un territoire et de ressources pétrolières, le financement du terrorisme se caractérise par la multiplicité de canaux et de flux financiers de faibles montants, qu'il faut pouvoir détecter et bloquer.

* Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (cellule française de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme).

Un financement décentralisé, nécessitant de faibles montants

La détection de flux financiers terroristes repose en premier lieu sur la capacité à recouper l'information pour repérer des signaux faibles dans une très grande masse d'opérations financières.

Le phénomène des combattants djihadistes étrangers n'est pas nouveau, mais le récent changement d'échelle de ce phénomène, avec un nombre important d'individus se rendant en Irak et en Syrie, est un défi pour de nombreux pays. Les combattants djihadistes étrangers utilisent surtout des méthodes traditionnelles, principalement l'autofinancement, pour lever des fonds nécessaires à leur voyage vers les zones de conflit. Les montants peu élevés dont ils ont besoin peuvent être issus de sources légitimes, avec un financement personnel, familial ou amical. Mais ces fonds proviennent souvent de divers trafics de « droit commun » (stupéfiants, contrefaçon). L'ampleur modeste de ces fonds, leur apparente légitimité et la rapidité de leur acquisition nécessitent une grande vigilance afin de les détecter de manière proactive.

Un second risque émergent (GAFI, 2015b) est lié à l'utilisation des réseaux sociaux pour collecter des fonds. Le rôle des réseaux sociaux pour propager l'extrémisme violent est déjà connu, mais ces réseaux sont également utilisés pour lever des fonds pour les terroristes et leurs groupes. Des vulnérabilités significatives sont associées aux réseaux sociaux qui permettent l'anonymat, l'accès à un large nombre de donateurs potentiels et de sympathisants, et qui intègrent avec une facilité relative les mécanismes de paiement électronique. Ces réseaux sociaux peuvent être utilisés par des organisations à but non lucratif créées de toute pièce, ayant une activité humanitaire de façade. Il est fréquent que les donateurs ne soient pas souvent au courant de l'utilisation finale de leur argent donné en soutien sur les réseaux sociaux, y compris sur des plates-formes de financement participatif (*crowdfunding*).

Enfin, la capacité à tracer les flux financiers des terroristes est d'autant moins aisée que les moyens utilisés par ces derniers pour transférer leurs petites sommes d'argent sont employés pour des transferts légitimes et rapides comme les fournisseurs de services de transfert de fonds. Les nouveaux moyens de paiement électronique et en ligne représentent également une vulnérabilité émergente pour le financement du terrorisme, qui pourrait s'amplifier à court terme, à mesure que l'utilisation et la popularité de ces systèmes augmentent. Alors que les transactions peuvent être traçables, il se révèle plus difficile d'identifier le bénéficiaire effectif des fonds transférés, comme avec les cartes prépayées anonymes.

L'autofinancement de Daech territorialisé et centralisé

Les principales ressources de l'organisation terroriste Daech proviennent des revenus illicites obtenus grâce à leur occupation de territoires (GAFI, 2015a). Ces sources comprennent le pillage de banques et l'extorsion, le contrôle de champs pétroliers et de raffineries, et le vol de biens économiques. Le soutien de donateurs qui abusent des organisations à but non lucratif, la demande de rançon liée aux enlèvements ainsi que le transport physique de capitaux représentent également d'autres sources de financement, tout comme la taxation de biens et d'argent transitant par les territoires que l'organisation terroriste contrôle. Le besoin de larges volumes d'argent nécessaires pour remplir les rôles de gouvernance de Daech représente une vulnérabilité pour la structure de cette organisation terroriste. Afin de maintenir ses capacités opératoires et ses dépenses, il semble nécessaire que l'organisation prenne le contrôle d'autres territoires afin de s'approprier les ressources s'y trouvant. Il n'est pas clair si les fonds collectés à travers les revenus illicites liés à l'occupation de ce territoire, y compris le vol et l'extorsion, seront soutenables à long terme.

La capacité de l'organisation terroriste à extraire du pétrole de manière efficace, le raffiner et le vendre a diminué à la suite des frappes aériennes, des efforts des autorités turques pour lutter contre la contrebande, ainsi que la saisie par le gouvernement autonome kurde et les autorités irakiennes de cargaisons de produits pétroliers, ce qui a diminué de manière importante ses revenus. Mais il est toujours nécessaire d'identifier les intermédiaires, les acheteurs, les transporteurs et les routes par lesquelles passe le trafic de produits pétroliers de Daech.

Le risque lié à l'utilisation des services de transfert d'argent est important dans la mesure où ce secteur, principalement informel et peu régulé dans cette zone, risque de continuer à transférer des fonds dans la région. Par ailleurs, le gouvernement irakien et la plupart des grandes institutions financières ont pris des mesures pour empêcher l'accès des banques présentes dans les zones contrôlées par Daech au système financier international.

Un soutien plus matériel qu'économique est apporté à Daech à travers les combattants terroristes étrangers venant de divers pays, ce qui constitue un risque international. D'autant plus lorsque ces derniers reviennent dans leurs pays.

En France, Tracfin (2015) appelle dans ses publications les points de vigilance nécessaires pour déceler le financement du terrorisme à partir de montants faibles, mais répétés.

La vigilance des professionnels déclarants doit être exercée à partir de montants très faibles. La grande variété des opérations (virements, transferts d'espèces, retraits d'espèces, opérations de change, de crédit, etc.) associée à la banalité de celles-ci complexifie la détection. Les flux analysés se caractérisent le plus souvent

par le fractionnement et la fréquence limitée des transactions, le faible volume des montants échangés, la multiplicité des acteurs et leur éparpillement sur un plan géographique.

Il faut réunir un ensemble de signaux faibles qui, mis en relation, conduisent à effectuer une déclaration de soupçons. Les éléments de connaissance client dont dispose le professionnel déclarant jouent un rôle fondamental afin de lier le comportement financier d'un client à son environnement non financier.

L'ACTION DES AUTORITÉS PUBLIQUES CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME

Les attentats survenus en France en janvier et en novembre 2015 démontrent la nécessité que des actions décisives soient prises contre le financement du terrorisme, tant au niveau national qu'au niveau international.

Les mesures prises par le ministre des Finances en 2015

En mars 2015, le ministre des Finances Michel Sapin a présenté un plan de lutte contre le financement du terrorisme qui poursuit trois objectifs : faire reculer l'anonymat dans l'économie afin de mieux tracer les opérations financières ; mieux surveiller, grâce à la mobilisation des acteurs financiers dans la lutte contre le terrorisme ; renforcer les capacités de gel contre les avoirs détenus par les financeurs ou les acteurs du terrorisme.

Des mesures qui réduisent l'usage de l'argent liquide dans l'économie ont été prises, en abaissant tout d'abord le plafond autorisé des paiements en espèces depuis le 1^{er} septembre 2015. Les opérations de dépôt et de retrait d'espèces supérieures à 10 000 euros cumulées sur un mois feront l'objet d'un signalement à Tracfin à partir du 1^{er} janvier 2016. Cette mesure complète les communications systématiques d'information (COSI 1) mises en place en 2013, introduisant l'obligation pour les établissements de crédit, de paiement et de monnaie électronique d'adresser systématiquement à Tracfin les éléments d'information relatifs aux opérations de transmission de fonds effectuées à partir d'un versement en espèces ou au moyen de monnaies électroniques (opérations supérieures à 1 000 euros ou supérieures à 2 000 euros cumulées par client sur un mois calendaire).

La mise en œuvre des autres mesures sera poursuivie en 2016, avec notamment un encadrement plus strict de l'utilisation des cartes prépayées, dont il a été fait usage dans les attentats du 13 novembre 2015, afin de faire reculer l'anonymat.

De plus, le dispositif national de gel des avoirs des terroristes aux avoirs immobiliers et aux véhicules s'appliquera aux prestations et aux autres sommes versées par les collectivités publiques et les organismes sociaux.

Le renforcement de la coopération entre les services opérationnels afin de permettre un échange rapide et adéquat sur le financement du terrorisme est en cours.

En novembre 2015, la lutte contre le commerce illicite de biens culturels a été présentée comme un nouvel axe prioritaire.

Par ailleurs, l'élargissement du pouvoir de Tracfin de recevoir et de communiquer des informations aux personnes assujetties et lui permettant de désigner à ces dernières des situations justifiant la mise en œuvre de mesures de vigilance complémentaires ou renforcées sera permis avec le projet de loi sur la transparence de la vie économique qui habilite le gouvernement à transposer la quatrième directive sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'ouverture à Tracfin de l'accès au FPR (Fichier des personnes recherchées) et l'élargissement de son accès au TAJ (traitement d'antécédent judiciaire) feront en outre l'objet d'un décret en Conseil d'État d'ici au premier trimestre 2016.

Le terrorisme et ses financements ayant des ramifications qui cherchent à se jouer des frontières, la lutte contre le financement du terrorisme ne peut donc pas être uniquement nationale.

Amplification de la lutte contre le terrorisme au niveau européen et international

La directive 2015/849 du Parlement européen et du Conseil européen du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme a été publiée le 5 juin 2015. Cette quatrième directive sur l'antiblanchement et le financement du terrorisme vise notamment à mettre le droit de l'Union européenne en conformité avec les recommandations du Groupe d'action financière internationale (GAFI) adoptées en février 2012. Cette directive d'harmonisation minimale donnera lieu à une transposition avant le 26 juin 2017 et le règlement entrera en vigueur à la date de cette transposition.

Cette quatrième directive consacre l'indépendance et l'autonomie opérationnelle des cellules de renseignement financier (CRF), afin d'exercer de manière autonome leurs fonctions d'analyse, de demande et de partage des informations spécifiques. Les États membres doivent également veiller à favoriser la coopération entre les CRF, quel que soit leur statut.

Lorsqu'une CRF reçoit une déclaration de soupçons qui concerne un autre État membre, elle la transmet sans délai à la CRF dudit État. Enfin, lorsqu'une

CRF cherche à obtenir des informations complémentaires auprès d'un assujetti qui opère sur son territoire, mais qui est établi dans un autre État membre (exercice de son droit de communication), elle adresse sa demande à la CRF de l'État membre sur le territoire duquel est établie l'entité assujettie. Cette dernière est tenue de transmettre les demandes et les réponses rapidement. Par ailleurs, la Commission européenne est désormais responsable de la coordination, de l'identification et de l'évaluation des risques affectant le marché intérieur et liés à des activités transfrontalières. Elle devra conduire une analyse, l'assortir de recommandations et établir, avant le 26 juin 2017, un rapport qui sera actualisé tous les deux ans ou plus fréquemment si nécessaire. Les États membres pourront ainsi s'appuyer sur cette approche globale pour identifier de nouvelles menaces, renforcer leur dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et adapter leurs vigilances.

D'autres travaux à l'échelle communautaire peuvent également être considérés, comme la mise en place du *EU Terrorist Finance Tracking System* (TFTS), afin de pouvoir exploiter les données des transferts de fonds internationaux (système SWIFT) dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, conformément à l'accord intervenu avec le Parlement européen pour pérenniser la coopération avec les États-Unis. De même, une plus grande coopération entre les États membres pourrait être atteinte avec l'amélioration de l'efficacité du dispositif européen de détection et de gel des avoirs terroristes, permettant d'assurer un gel administratif efficace de ces avoirs à l'échelle européenne, ou l'établissement de registres des comptes bancaires dans chaque État membre, qui faciliteraient le travail des CRF et leur coopération. Enfin, un renforcement des contrôles des instruments de paiement anonymes, par un renforcement des obligations déclaratives en douane sur les mouvements d'or, les transferts opérés par le fret et d'autres types de transferts physiques de capitaux, et une réglementation plus stricte en matière de monnaie électronique et monnaies virtuelles pourraient être des axes d'action supplémentaires.

À l'échelle internationale, le G20 a demandé au GAFI une série de travaux pour lutter contre le financement du terrorisme. En 2015, 194 pays ont été évalués afin de vérifier que chacun dispose au moins d'une législation qui réprime le financement du terrorisme, ainsi que d'un mécanisme de gel des avoirs terroristes.

Le GAFI rend compte à chacun de ses plénières de l'ensemble de ses travaux concernant les principaux schémas et sources de financement du terrorisme, comme l'identification des mécanismes de financement de Daech, l'identification des risques émergents en matière de financement du terrorisme, ou encore l'extension de l'incrimination de financement du terrorisme au financement des voyages de personnes se rendant à l'étranger.

Une meilleure compréhension des risques en matière de financement du terrorisme, avec une collaboration plus étroite avec le secteur privé, est nécessaire afin de renforcer les capacités d'accès à l'information financière et contextuelle. Mais surtout, l'amélioration des échanges entre les autorités compétentes en matière de lutte contre le terrorisme et son financement, ainsi qu'une meilleure coordination et un échange optimal avec les homologues étrangers sont primordiaux pour lutter efficacement contre les réseaux terroristes.

BIBLIOGRAPHIE

GAFI (Groupe d'action financière) (2015a), *Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, février.

GAFI (2015b), *Emerging Terrorist Financing Risks*, octobre.

TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) (2015), *Tendances et analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme*, juin.

