

DOSSIER DE PRESSE

LUTTER CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME

Novembre 2015



SOMMAIRE

1. **L**utte contre le financement du terrorisme en 2015 : les principales étapes
2. **R**etour sur l'avancée du plan d'action présenté en mars 2015 et les mesures nouvelles
3. **A**mplifier la lutte contre le financement du terrorisme au niveau européen et international

« L'argent est partout et tout le temps le nerf de la guerre : les terroristes ont, pour continuer à agir, besoin des financements indispensables à l'achat d'armes, de véhicules, de caches. La lutte internationale contre le financement du terrorisme est un rempart fondamental de la paix et de la sécurité dans le monde. »

Michel SAPIN, devant les représentants du GAFI (Groupe d'Action Financière) en février 2015.

Lutte contre le financement du terrorisme en 2015 : principales étapes

- **Janvier** : à la suite des attentats, le Premier ministre annonce l'augmentation des moyens financiers et humains de la Direction générale des Douanes et des droits indirects et de Tracfin : 5 millions d'euros essentiellement consacrés à l'achat de matériel dédié à la lutte contre le terrorisme et notamment son financement + 70 agents pour les Douanes et + 10 agents, sur 3 ans, pour Tracfin consacrés à la lutte anti terrorisme ;

- **27 Janvier** : la réunion des ministres des Finances européens entérine la position du Conseil européen sur le 4^{ème} paquet anti-blanchiment et financement du terrorisme (paquet définitivement publié le 5 juin) ; Michel Sapin fait une déclaration au nom de la France pour demander des avancées supplémentaires en matière de renseignement financier, de gel des avoirs, de lutte contre l'anonymat des flux financiers ;

- **30 janvier** : à l'issue d'une réunion de travail commune, Michel Sapin et Bernard Cazeneuve annoncent le renforcement opérationnel des échanges entre leurs services de renseignement sur les sujets liés au terrorisme et à son financement ;

- **9-10 février** : Michel Sapin demande une discussion sur la lutte contre le financement du terrorisme au G20 finances d'Istanbul. Le G20 demande au GAFI (Groupe d'Action Financière) une série de travaux d'ici l'automne, notamment une évaluation des 194 pays concernés : la base est que tout pays dispose au moins d'une législation qui réprime le financement du terrorisme, ainsi que d'un mécanisme de gel des avoirs des terroristes ;

- **24 février** : Michel Sapin intervient à la session plénière du GAFI à Paris pour donner l'impulsion aux travaux de cet organisme sur de nouvelles mesures de lutte contre le financement du terrorisme, réaffirmé comme priorité du GAFI ;

- **Février-mars** : Michel Sapin et ses représentants défendent auprès des partenaires européens de la France une série de nouvelles mesures précises visant le renforcement de la lutte contre le financement du terrorisme dans le cadre de la préparation de l'agenda européen de sécurité (Stratégie de Sécurité Intérieure Renouvelée 2015-2020) : renforcement et harmonisation des prérogatives des cellules de renseignement financier et amélioration de leur coopération ; mise en place d'un dispositif européen d'utilisation des données sur les flux bancaires internationaux SWIFT ; mise en place dans chaque Etat membre de registres centralisés des comptes bancaires et de paiement, mise en place d'un dispositif efficace de gel des avoirs au plan européen ; renforcement du contrôle sur les flux financiers ; encadrement plus strict de l'utilisation de la monnaie électronique et des monnaies virtuelles ; renforcement de la lutte contre le trafic d'œuvres d'art ;

- **18 mars** : Michel Sapin présente un plan d'actions national portant sur plusieurs volets :

- le recul de l'anonymat dans l'économie afin de mieux tracer les opérations suspectes
- la mobilisation des acteurs financiers dans la lutte contre le terrorisme
- le renforcement des capacités de gel contre les avoirs détenus par les financeurs ou les acteurs du terrorisme

- **31 mars** : Michel Sapin et son homologue allemand, Wolfgang Schauble, écrivent à la Commission européenne pour demander de nouvelles actions au niveau européen (concernant les cellules de renseignements financiers, un dispositif efficace de gel des avoirs au plan européen, les registres centraux des comptes bancaires, un meilleur contrôle des instruments de paiement anonymes, notamment les monnaies électroniques, le permis d'exportations de biens culturels et l'encadrement des espèces pour leur acquisition) ;

- **Avril** : présentation par la Commission de son projet de Stratégie de Sécurité Intérieure Renouvelée 2015-2020, sur la base de laquelle le Conseil a demandé le 16 juin la préparation d'une feuille de route des travaux à venir ;

- **7-8 juin** : les Chefs d'Etat et de Gouvernement, réunis dans le cadre du G7, s'engagent à renforcer leur coopération en matière de gels des avoirs terroristes de manière à ce qu'ils acquièrent une réelle portée transnationale au sein du G7, à assurer une plus grande transparence des flux financiers, y compris via la régulation des monnaies virtuelles et autres méthodes de paiement, et à soutenir la mise en œuvre des recommandations du GAFI ;

- **1^{er} septembre** : les premières mesures du plan de lutte contre le financement du terrorisme présenté par Michel Sapin le 18 mars entrent en vigueur ;

- **15-16 novembre** : à l'occasion du G20 à Antalya, le GAFI rend public un bilan de l'ensemble de ses travaux concernant les principaux schémas et sources de financement du terrorisme (identification des mécanismes de financement de Daech ; identification des risques émergents en matière de financement du terrorisme ; extension de l'incrimination de financement du terrorisme au financement des voyages de personnes se rendant à l'étranger) et une première évaluation de la conformité des législations nationales aux recommandations de lutte contre le financement du terrorisme. Le G20 demande au GAFI d'analyser d'ici le G20 finances de février 2016 les mesures prises par les pays identifiés comme défaillants et lui confie un mandat général afin qu'il identifie de nouvelles mesures pour renforcer la lutte contre le financement du terrorisme et qu'il s'assure de la bonne mise en œuvre de ses recommandations (mécanisme de suivi) ;

- **19 novembre** : Michel Sapin et François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France, rappellent les obligations de vigilance et de déclaration de soupçon aux organismes financiers (publication de nouvelles lignes directrices conjointes entre l'ACPR et Tracfin sur les obligations de vigilance et de déclaration de soupçon auxquelles sont tenus les organismes financiers).

FOCUS SUR LE RENFORCEMENT DE LA COOPERATION ENTRE LES SERVICES OPERATIONNELS

Le ministère des Finances et des Comptes publics est un des acteurs du renseignement, de par sa surveillance du secteur financier et des mouvements de biens et de personnes.

La première priorité identifiée suite aux attentats de janvier a été de renforcer encore les liens existants entre les services des différents ministères impliqués. C'est l'engagement qui a été pris par Michel Sapin et par Bernard Cazeneuve lors d'une réunion fin janvier 2015.

La coopération entre les services opérationnels a été depuis très concrètement renforcée avec la création de postes d'officier de liaison dans les services. Ainsi, la DNRED (Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières) met depuis les attentats de janvier 2015 un officier de liaison à disposition : de la DGSI ; de Tracfin ; du centre de planification et de conduite des opérations (CPCO).

De son côté, Tracfin met également un agent de liaison à la disposition de la DGSI.

D'ores et déjà, ces dispositifs ont montré leur utilité, lors des attentats du 13 novembre dernier, en permettant la transmission à la DGSI d'informations sur les personnes impliquées, leurs déplacements et leurs liens financiers.

Par ailleurs, la DNRED a créé à l'automne 2015 un réseau de correspondants « terrorisme » dans ses services locaux. Ces derniers ont pour mission d'échanger avec les services spécialisés sur le terrain (DDSI, Service du Renseignement Territorial voire DGSE) et de faire office d'interface avec l'ensemble des services douaniers sur le terrain (brigades et bureaux).

Un renforcement des moyens humains : la DNRED et Tracfin ont renforcé leurs équipes consacrées à la lutte contre le terrorisme depuis janvier ; ce renforcement sera encore amplifié dans le cadre du Plan sécurité.

« Lutter contre le terrorisme, pour le ministère des finances et des comptes publics, c'est avant tout lutter contre son financement. Mais c'est aussi récolter et partager des informations sur les relations financières, ou issues de la surveillance douanière, qui aident à identifier les terroristes, leurs déplacements et leurs réseaux. »

Michel SAPIN, le 23 novembre 2015.

Retour sur l'avancée du plan d'action présenté en mars 2015 et les mesures nouvelles

MESURE N°1 :

Le plafond de paiement en espèces de 3000 à 1000 euros abaissé

Effectif depuis le 1^{er} septembre 2015

La circulation d'une trop grande quantité d'espèces, et plus généralement des moyens de paiement anonymes limite les capacités de contrôle des opérateurs et favorise les trafics. Il est donc nécessaire de faire reculer l'anonymat dans l'économie pour mieux tracer les opérations suspectes.

Il convient donc de limiter les possibilités de paiement en liquide dans l'économie.

Le code monétaire et financier a donc été modifié pour **abaisser de 3000 à 1000 euros le seuil de paiement en liquide autorisé pour les personnes physiques ou morales résidentes en France.**

- Ce plafond concerne les transactions entre entreprises ou entre une entreprise (commerçant) et un particulier.
- Ce plafond impose aux professionnels dont les transactions dépassent le seuil autorisé d'utiliser des moyens de paiement offrant une véritable traçabilité (chèque, virement, carte bancaire notamment).

Aller plus loin :

Pour les personnes physiques ou morales non résidentes en France, les commerçants devront s'assurer de l'identité de l'acheteur pour les transactions dont le montant est à égal ou supérieur à 10 000 euros. Le code monétaire et financier sera modifié en ce sens.

MESURE N°2 :

Signaler systématiquement à Tracfin les dépôts et retraits d'espèce supérieurs à 10 000 euros (sur un mois, en une fois ou de manière fractionnée)

Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016

(décret du 23 mars 2015)

Aujourd'hui, les dépôts et retraits d'espèces d'un montant élevé ne font pas l'objet d'un signalement systématique à Tracfin. Aucun seuil n'est prévu au niveau réglementaire alors même que le contrôle de ce type d'opération est crucial pour détecter de façon précoce des tentatives de contournement de la loi.

Le seuil au-delà duquel un signalement automatique sera rendu obligatoire de la banque du titulaire du compte vers Tracfin est désormais fixé à 10 000 euros par mois. Il concerne tout dépôt ou retrait de ce montant au minimum, soit en une fois, soit de manière fractionnée. Cette mesure sera en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

MESURE N°3 :

Donner un rôle central à FICOBA et y rattacher les comptes de type Nickel

Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 assurée par la Direction générale des Finances publiques qui administre le fichier FICOBA

Les comptes de paiement permettent à des personnes physiques de déposer et retirer de l'argent en espèces, d'effectuer et de recevoir des virements et sur lesquels il est possible de domicilier des prélèvements. Les comptes type « Nickel », distribués par les buralistes, en sont un exemple. Ces comptes ne sont aujourd'hui pas inscrits au Fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA) et ne peuvent donc être suivis grâce à cet instrument.

Dès le 1^{er} janvier 2016, ce type de comptes sera inscrit au FICOBA.

FOCUS SUR LE FICOBA

Qu'est-ce que le FICOBA ?

Créé en 1971, c'est le Fichier national des comptes bancaires et assimilés, il permet de recenser les comptes de toute nature (bancaires, postaux, d'épargne...), et de fournir aux personnes habilitées des informations sur les comptes détenus par une personne ou une société.

Qui est responsable de ce fichier ?

La Direction générale des Finances publiques (DGFIP)

FICOBA enregistre plus de **80 millions de personnes physiques** c'est-à-dire toutes les personnes, françaises ou non, qui ont un compte bancaire ou assimilé en France. Ce fichier traite chaque année **100 millions de déclarations de comptes**.

Le Projet de Loi de Finances pour 2016 comporte un article prévoyant l'accès direct au fichier FICOBA pour les officiers de police judiciaire de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

MESURE N°4 :

Imposer une prise d'identité pour toute opération de change manuel supérieure à 1 000 euros

Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016

(décret du 22 octobre 2015)

Il est aujourd'hui possible d'échanger des devises sans présenter de pièce d'identité jusqu'à 8 000 euros. En pratique, des contrôles sont pratiqués à partir de 5 000 euros, mais de façon non systématique.

A partir du 1^{er} janvier prochain, toute opération de change d'un montant supérieur à 1 000 euros entraînera obligatoirement une prise d'identité.

MESURE N°5 :

Mieux contrôler les transferts physiques de capitaux aux frontières

Entrée en vigueur au premier trimestre 2016

(un décret va être transmis au Conseil d'Etat début décembre)

Toute personne physique doit effectuer une déclaration en douane si elle transporte, de la France vers un autre Etat membre de l'Union européenne (ou inversement), une somme en espèces dont le montant est égal ou supérieur à 10 000 euros. Cette obligation vaut également pour une personne physique transportant une somme en espèces d'un même montant d'un pays hors Union européenne vers un Etat membre de l'Union comme la France (ou inversement).

La France a renforcé la portée de l'obligation déclarative pour les transferts vers un Etat membre de l'UE ou en provenance d'un Etat membre de l'UE. Cette obligation s'applique non seulement aux espèces mais aussi en cas de transfert d'or, de sommes, titres ou valeurs et de moyens de paiement (chèques, billets à ordre, mandats, etc). Elle s'applique même lorsque le transfert de valeurs a lieu par voie postale.

En revanche, cette obligation déclarative ne s'applique pas encore en cas d'envoi par fret. **Le code monétaire et financier sera modifié au cours du 1^{er} trimestre 2016, pour étendre cette obligation déclarative en cas de transferts de capitaux par fret (« traditionnel » et express) d'un pays de l'UE vers la France ou de la France vers un autre pays membre.**

Pour les transferts de capitaux entrant dans l'UE ou en sortant : l'obligation déclarative ne s'applique ni aux transferts de capitaux par fret et voie postale, ni aux valeurs telles que l'or, les pierres précieuses, les plaques, tickets et jetons de casinos, ainsi que les cartes prépayées. **La France demande que l'obligation déclarative s'applique tant pour ces valeurs que pour ces modes d'acheminement pour les mouvements entre l'Union européenne et les pays tiers.**

Au sein de l'Union Européenne, la France souhaite les mêmes évolutions.

MESURE N°6 :

Faire reculer l'anonymat dans l'usage de cartes prépayées

Entrée en vigueur en 2016

Aujourd'hui, le code monétaire et financier permet l'utilisation des cartes prépayées sans vérification d'identité pour les cartes non-rechargeables de moins de 250 euros, et pour les cartes rechargeables jusqu'à 2 500 euros (montant total des opérations sur une année civile).

Il est urgent de renforcer le cadre d'ouverture et d'utilisation des cartes prépayées au niveau européen et en toute hypothèse, national (prise d'identité, alimentation de ces cartes, capacité de chargement).

Ces mesures feront l'objet d'un décret prochainement transmis au Conseil d'Etat et, pour celles d'entre elles qui sont de nature législative, seront intégrées au projet de loi sur la transparence de la vie économique.

MESURE N°7 :

Renforcer la vigilance des acteurs

Déjà effectif

(publication des « lignes directrices » actualisées et rappel des obligations de vigilance, novembre 2015)

En l'état actuel du droit, le code monétaire et financier prévoit des mesures de vigilance renforcée (impliquant une vérification par les professionnels de l'origine des fonds, du motif de la transaction et de l'identité du bénéficiaire) pour les transactions d'un montant « inhabituellement élevé ».

Le ministre des Finances et le gouverneur de la Banque de France ont récemment rappelé à l'ensemble des acteurs financiers, leurs obligations de vigilance. De nouvelles lignes directrices conjointes établies entre l'ACPR et Tracfin sur les obligations de vigilance et de déclaration de soupçon auxquelles sont tenus les organismes financiers ont été communiquées il y a quelques jours. Elles précisent les obligations qui pèsent sur les organismes financiers (banques, mutuelles, changeurs manuels, intermédiaires en financement participatif, professionnels de la vente d'antiquités et d'œuvres d'art...) soumis au contrôle de l'ACPR : les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle, d'une part, et les obligations de déclaration de soupçon à Tracfin, d'autre part.

16

Sensibiliser tous les acteurs, à tous les niveaux

- Parce que les associations peuvent être identifiées comme des canaux potentiels (parfois involontaires) de financement du terrorisme, **un guide à l'attention des associations** pour les sensibiliser et pour les informer des **risques en matière de financement du terrorisme** a vu le jour courant 2015.

- Parce qu'une partie de l'argent du terrorisme provient du **trafic d'œuvres d'art**, Michel Sapin a adressé en novembre une lettre aux **syndicats des antiquaires** pour leur rappeler les interdictions en vigueur et leur devoir de vigilance.

MESURE N°8 :

Renforcer les capacités de gel des avoirs terroristes en gelant les biens immobiliers et mobiliers

Entrée en vigueur dès l'adoption de la loi sur la transparence de la vie économique

Actuellement, les ministres des Finances et de l'Intérieur peuvent, conjointement, décider le gel, pour une durée de 6 mois renouvelable, de différents types d'avoir appartenant à des personnes physiques ou morales qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme. En pratique, ces mesures s'appliquent aux comptes bancaires. D'après la réglementation anti-terroriste européenne, toutes les catégories d'avoir sont théoriquement gelables.

Ces mesures de « gel » vont donc être étendues aux biens immobiliers et mobiliers (véhicules). Elles seront intégrées au projet de loi sur la transparence de la vie économique.

Enfin, le gel de certains versements de prestations en provenance d'organismes publics pourra être décidé.

ZOOM SUR LE GEL DES AVOIRS

Un régime de gel d'avoirs vise à priver la personne visée de moyens et de techniques de financement. La mesure de gel a pour conséquence d'immobiliser les avoirs de la personne et de l'empêcher d'utiliser le dispositif bancaire.

MESURE N°9 :

Lutter contre le commerce illicite de biens culturels

- **Un « droit d'asile » pour les œuvres d'art menacées provenant en particulier de Syrie et d'Irak.**

Cette disposition figure, à l'initiative du Gouvernement, dans le projet de loi « Liberté de la création » en cours d'examen par le Parlement. Pour empêcher que les œuvres transportées puissent tomber entre les mains des terroristes, les biens culturels menacés pourront ainsi trouver refuge dans les musées français.

- **La mise en place d'un contrôle douanier à l'importation de biens culturels**

Le projet de loi « Liberté de la création », en application des résolutions du Conseil de sécurité prévoit d'interdire le transport, le transit, le commerce du patrimoine culturel mobilier ayant quitté illégalement certains pays.

- **Le courrier des Ministres Michel Sapin et Wolfgang Schauble à la Commission européenne du 31 mars aborde notamment :**

- l'encadrement des ventes de biens culturels par la fourniture des certificats d'authenticité
- l'encadrement du paiement en espèce des œuvres

ZOOM SUR LES MESURES DE LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME A VENIR

Le projet de loi **Transparence de la vie économique** habilite le Gouvernement à transposer la 4^{ème} directive UE sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Dans ce cadre, sera dès à présent explicitée l'extension du dispositif national de gel des avoirs.

Le projet de loi prévoira en outre :

- L'élargissement du pouvoir de **Tracfin de recevoir et de communiquer des informations aux personnes assujetties** et lui permettant de désigner aux personnes assujetties des situations justifiant la mise en œuvre de mesures de vigilance complémentaires ou renforcées ;
- **Des dispositions nouvelles encadrant plus strictement l'utilisation des cartes prépayées** aux fins de :
 - o limiter le montant total pouvant être crédité sur la carte ;
 - o limiter le montant des espèces versées pour charger ou recharger la carte.
- **Des dispositions nouvelles pour prévoir l'obligation pour les commerçants de vérifier l'identité des clients qui ne résident pas en France pour les transactions dont le montant est supérieur ou égal à 10 000 euros.**

Feront en outre l'objet d'un décret en Conseil d'Etat d'ici le premier trimestre 2016 :

- le durcissement du seuil des mesures de vigilance pour les cartes prépayées
- l'ouverture à Tracfin de l'accès au FPR (Fichier des Personnes Recherchées)
- l'élargissement de son accès au TAJ (Traitement d'Antécédent Judiciaire)

Amplifier la lutte contre le financement du terrorisme au niveau européen et international

« Nous partageons un espace commun, la menace est commune et il faut donc y répondre ensemble. »

Michel SAPIN, le 23 novembre 2015.

Agir plus vite et plus fort au niveau européen

D'ici juin 2017, les Etats membres de l'Union européenne devront avoir transposé la 4^{ème} directive anti-blanchiment et financement du terrorisme qui prévoit un encadrement plus rigoureux de l'utilisation des monnaies électroniques anonymes et le renforcement du contrôle par les établissements financiers des opérations de transferts de fonds, notamment internationaux en limitant substantiellement l'anonymat de ces opérations.

20

Il faut d'ores et déjà aller au-delà de ces mesures.

La France porte des propositions concrètes pour faire reculer l'anonymat dans l'économie, mieux surveiller les flux, et renforcer nos capacités à assécher les flux financiers.

Faire reculer l'anonymat et mieux surveiller les flux

- Renforcer les prérogatives et la coordination des différentes cellules de renseignements financiers européennes afin de les rendre plus autonomes et efficaces
- Mettre en place des registres centralisés des comptes bancaires et de paiement
- Nous doter de moyens permettant d'exploiter les données sur les transactions SWIFT (aujourd'hui, plus de 90% des transferts de fonds internationaux passent par ce système d'information, mais ces données ne sont pas assez exploitées)

Assécher le financement du terrorisme

- améliorer la surveillance des transferts de fonds, quelle que soit leur nature
- en renforcer la lutte contre le trafic des œuvres d'art
- en contrôler davantage encore l'utilisation des cartes prépayées
- améliorer les capacités de gel d'avoirs liés au terrorisme

Etre plus efficaces au-delà des frontières de l'Union européenne

Lors du G20 à Antalya le 14 novembre dernier, Michel Sapin a rappelé la détermination de la France à lutter au plan international contre le financement du terrorisme, sous toutes ses formes.

Après les attentats de janvier, Michel Sapin avait demandé au GAFI une évaluation des dispositifs mis en œuvre pour lutter contre le financement du terrorisme dans 194 pays. A Antalya, le GAFI a remis un rapport explicitant que tous ne sont pas au niveau. D'ici au G20 Finances de février, un travail complémentaire sera mené par le GAFI pour identifier les pays présentant des failles et proposer un mécanisme de suivi efficace, pour faire pression sur ces pays défaillants jusqu'à ce qu'ils modifient leur législation et qu'ils l'appliquent effectivement.

FOCUS SUR LE GROUPE D'ACTION FINANCIERE (GAFI)

Le GAFI est un organisme intergouvernemental de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme créé par le G7 lors du sommet de l'Arche de Paris en 1989.

Réunissant des représentants de 34 Etats membres, ainsi que 160 autres pays, par le biais d'organismes régionaux, le GAFI a pour mission d'élaborer des normes et de promouvoir la bonne application de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, de lutte contre le financement du terrorisme et de protection du système financier international.

Contact presse

Cabinet de Michel SAPIN, ministre des Finances et des Comptes publics

sec.mfcp-presse@cabinets.finances.gouv.fr

01 53 18 41 13

economie.gouv.fr

@Min_Finances

#FinancementTerro