



TENDANCES ET ANALYSE DES RISQUES DE BLANCHIMENT ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME 2017-2018

CONFERENCE DE PRESSE

28 novembre 2018

Tracfin

TRACFIN publie chaque année deux rapports : un **rapport d'activité** au premier semestre et un **rapport d'analyse** au second semestre. Publié en juin 2018, le rapport d'activité 2017 de TRACFIN donnait l'état des lieux de l'activité institutionnelle du Service et de la participation des professionnels assujettis au dispositif de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB/FT). Le **rapport *Tendances et analyse des risques de blanchiment et de financement du terrorisme*** est consacré à l'analyse des principales typologies de fraudes et des risques émergents traités par TRACFIN.

METHODOLOGIE ET OBJECTIF

- TRACFIN effectue chaque année une évaluation des principaux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) pesant sur le territoire français. Cette démarche répond à la **recommandation n°1 des standards du Groupe d'action financière (GAFI)**, et à **l'article 7 de la 4^{ème} directive européenne anti-blanchiment**¹, qui invitent les Etats à identifier et évaluer les risques de BC/FT auxquels ils sont exposés.
- En France, l'analyse nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme est coordonnée par le **COLB** (Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme), qui associe les **administrations impliquées** dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB/FT), et les **autorités de contrôle** des professionnels assujettis².
- Au sein de TRACFIN, la **cellule d'analyse stratégique**, a pour mission d'évaluer les risques et d'identifier les tendances et schémas en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Elle s'appuie sur le travail des **trois départements opérationnels** de TRACFIN³, sur les analyses du **département juridique et judiciaire**, et peut échanger avec toute entité publique et privée, nationale ou internationale, compétente en matière de LCB/FT. **Elle est en charge de la rédaction du rapport *Tendances et analyse des risques de blanchiment et de financement du terrorisme*.**
- Les rapports « Tendances et analyse des risques » de TRACFIN sont destinés aux **professionnels assujettis, afin de les guider dans leur propre analyse de risques**. Ils servent également de support d'échange avec les administrations concernées par la LCB/FT, et de vecteur d'information pour le grand public (étudiants, chercheurs, journalistes). Les rapports successifs de TRACFIN et le travail du COLB concourent à **préparer l'évaluation de la France par le GAFI**, qui devrait débiter à la fin de l'année 2019.

¹ (Directive UE n°2015/849)

² Dans le cas des professions du chiffre et du droit ou des sociétés de vente volontaires, les autorités de contrôle sont directement les ordres professionnels représentant les métiers concernés.

³ Le Département de l'Analyse du Renseignement et de l'Information (DARI) anime les relations avec les professionnels déclarants et analyse et oriente toutes les déclarations de soupçon reçues par le Service. Le Département International (DI) gère les échanges d'information avec les homologues étrangers de TRACFIN. Le Département des Enquêtes (DE) mène des investigations approfondies sur les dossiers sélectionnés par le DARI, à des fins de transmission judiciaire.

FAITS SAILLANTS DU RAPPORT 2017-2018

Le rapport « Tendances et analyse des risques 2017-2018 » vient en prolongement des rapports 2015 et 2016, afin de suivre l'évolution de certaines menaces déjà signalées par TRACFIN (en particulier le financement du terrorisme et les escroqueries commises en bande organisée), de souligner les risques fondamentaux qui affectent les systèmes français et international (réseaux de sociétés éphémères, nouveaux prestataires de services de paiement et de monnaie électronique, crypto-actifs) et d'éclairer sur certains secteurs d'activité particulièrement sensibles (le secteur associatif, les secteurs du BTP et du commerce de véhicules, les marchés de titres, le marché de l'art). Le rapport se conclut par 10 recommandations.

PARTIE 1 : TARIR LES SOURCES DE FINANCEMENT DU TERRORISME IDENTIFIEES SUR LE TERRITOIRE

- TRACFIN poursuit son effort en matière de lutte contre le terrorisme et son financement, démontrant la **valeur ajoutée du renseignement financier** dans le dispositif d'ensemble de lutte contre la menace terroriste. En 2017, TRACFIN a traité 1 379 déclarations portant directement sur des soupçons de financement du terrorisme (+ 17 %) et externalisé 685 notes (+ 73 %), dont 459 aux services de renseignement et 226 aux services judiciaires. TRACFIN entretient des relations opérationnelles suivies **avec la Section anti-terroriste du Parquet de Paris**.
- Le Service concentre son effort sur (i) la **détection des combattants sur le départ ou de retour de zone de conflit** ; (ii) **les réseaux internationaux de collecte de fonds**, leur implantation sur le territoire et leur recours aux nouveaux services de paiement numériques ; (iii) **les associations** (Cf. infra Partie 2). La conférence internationale « *No money for terror* » des 25-26 avril 2018 a réuni 70 Etats afin de converger autour de dix axes prioritaires, prenant en compte les moyens de circulation des flux financiers, les modes émergents de financement des organisations terroristes et la levée des entraves à la coopération internationale.

PARTIE 2 : RENFORCER LA TRANSPARENCE DES ASSOCIATIONS A BUT NON LUCRATIF

- L'examen du secteur associatif, sous l'angle financier, conduit à établir le **manque de transparence générale** des règles applicables aux associations⁴ en termes d'organisation, de publicité et de relations financières. Certaines structures associatives peuvent présenter des risques en matière de financement du terrorisme mais également de **radicalisation**. Si la liberté d'association est une liberté fondamentale reconnue par la Constitution, il apparaît nécessaire de **réfléchir à l'adaptation de leur cadre juridique**.

TRACFIN propose de :

- *créer une obligation d'inscription dans un **registre unique**, centralisé et numérisé ;*
- *créer des **obligations annuelles de publication comptable** (bilan, compte de résultat, annexe relative aux dons, legs et libéralités), éléments qui seraient intégrés au registre unique ;*
- *supprimer le seuil d'audit légal dans les associations (fixé aujourd'hui à 153 k€ de subventions publiques) pour le remplacer par un **audit légal spécifique**, incluant la vigilance LCB/FT, qui pourrait être appliqué dès le premier euro d'argent public versé.*

⁴ En particulier les personnes morales ou autres organisations dont l'activité principale est de lever des fonds et de financer des projets de bienfaisance, religieux, culturels, éducatifs, sociaux ou fraternels.

PARTIE 3 : ENTRAVER LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ILLICITES PAR LES CANAUX BANCAIRES

- Les **escroqueries commises en bande organisée** – faux ordres de virement ; fausses offres d'investissement sur le marché des changes (forex), les diamants ou le bitcoin ; fraudes aux certificats d'économie d'énergie (CEE) – se renouvellent pour continuer de créer des préjudices économiques et financiers importants, malgré l'effet de la prévention et de la répression. Il faut continuer d'**alerter et de sensibiliser le grand public** aux risques d'escroqueries.
- Les **fraudes fiscales, sociales ou douanières** commises au sein de sociétés ayant une activité économique réelle constituent une autre source importante de capitaux à blanchir : activité non déclarée, minoration de chiffre d'affaires, travail dissimulé, abus de biens sociaux, importation ou exportation sans déclaration douanière, escroqueries à la TVA, etc. Dans certains cas, ces fraudes peuvent être conjuguées à des activités criminelles pour décaisser ou injecter dans l'économie légale des espèces illicites.
- Les fonds bancarisés issus des escroqueries et de la fraude sont le plus souvent blanchis par des **réseaux de sociétés éphémères** – ou sociétés-taxis – destinés à transférer les fonds vers l'étranger, via des comptes « rebond » ouverts le plus souvent en Europe de l'Est. L'efficacité de ces réseaux ne repose pas sur des produits financiers complexes mais sur le **fractionnement** et la **rapidité d'exécution** de leurs opérations.

TRACFIN traite régulièrement des cas significatifs. Plusieurs dossiers d'ampleur ont été judiciairisés en 2017 et 2018. En France, tous les acteurs concernés doivent être mobilisés pour détecter ces réseaux de sociétés frauduleuses le plus en amont possible : greffiers de tribunaux de commerce, sociétés de domiciliation, banques commerciales, TRACFIN, DGFIP, Douanes, DGCCRF, Police, Justice. L'information disponible doit être partagée.

- Le **secteur du BTP** – notamment les PME-TPE – et le **secteur du commerce de véhicules** présentent des risques particulièrement élevés de blanchiment de capitaux, liés au travail dissimulé ou à l'achat des véhicules en espèces (notamment dans les pays européens sans plafonnement des transactions en espèces).

PARTIE 4 : ENDIGUER LA MONTEE CONTINUE DES RISQUES LIES AUX PRESTATAIRES DE SERVICES DE PAIEMENT ET DE MONNAIE ELECTRONIQUE (PSP/ME) EN LIGNE.

- Depuis la fin des années 2000, l'Union européenne a accompagné la libéralisation des services de paiement en élaborant un cadre juridique favorable à l'apparition des **acteurs numériques**. Ces nouveaux prestataires de services de paiement et de monnaie électronique (PSP/ME) peuvent proposer aux particuliers comme aux professionnels des **services de paiement en ligne**, des transferts de fonds en devises, des cartes prépayées, des solutions d'encaissement ou de gestion de flux (notamment pour les plateformes de *crowdfunding* ou de cagnottes), l'agrégation de compte et l'initiation de paiement...
- Les **PSP/ME sont de plus en plus utilisés dans les circuits de blanchiment**, certains acteurs pouvant apparaître moins vigilants que les acteurs bancaires classiques. En pratique, **la supervision des PSP/ME peut se heurter à des difficultés**. La majorité des PSP/ME intervient en France dans le cadre du **passport européen** (soit en libre établissement, soit en libre prestation de services), qui permet à un acteur agréé dans un Etat membre de l'Espace Economique Européen (EEE) de distribuer ses produits dans tous les autres Etats membres. Certains pays de l'EEE ayant un degré d'exigence faible en matière de supervision LCB/FT, **le passport européen (en particulier le régime de la Libre Prestation de Services), affaiblit sensiblement le dispositif LCB/FT français**.

Une réaction des autorités publiques européennes et françaises est nécessaire pour mieux encadrer ces risques :

- **Renforcer les capacités de contrôle des superviseurs nationaux** (l'ACPR en France) sur les PSP/ME, *a minima dans le cas du libre établissement.*
- **Etendre les fichiers de centralisation des comptes bancaires** (le FICOBA en France).

- Exhaustivité : chaque fichier national doit inclure non seulement les comptes bancaires, mais l'intégralité des comptes de paiement et de monnaie électronique détenus par des personnes physiques auprès des PSP/ME agréés sur le territoire ou y exerçant en libre établissement (ce n'est pas encore le cas en France).
- Obliger tous les Etats européens à disposer de tels registres (Cf. directive UE 2018/843 dite 4^{ème} directive révisée) afin de renforcer l'efficacité de la coopération internationale entre CRF.

- **Transposer la directive (UE) 2018/843 et harmoniser les exigences des superviseurs au sein de l'UE.**
- Harmoniser le statut européen des **sites de cagnottes en ligne** afin d'aller vers leur plein assujettissement aux obligations LCB/FT, au même titre que les intermédiaires en financement participatif. Ces acteurs détiennent des informations complémentaires de celles des PSP/ME.

PARTIE 5 : REGULER LE SECTEUR DES CRYPTO-ACTIFS AUX PLANS NATIONAL ET INTERNATIONAL

- Les crypto-actifs présentent des **risques élevés avérés** en matière de fraude et de blanchiment de capitaux : utilisation de crypto-actifs garantissant l'anonymat et la non-traçabilité⁵, blanchiment de fraude fiscale, exercice illégal de la profession d'intermédiaire en opérations de banque et de services de paiement, escroqueries (manipulations de cours, sites frauduleux d'investissements en bitcoins), cyberattaques et *ransomwares* payables en crypto-actifs ; commerce de produits illicites sur le *darkweb*...

Le projet de loi PACTE, en cours de discussion au Parlement, consacre son article 26 à la mise en place d'une régulation du secteur des crypto-actifs. Il définit cinq catégories de services liés aux actifs numériques et pouvant s'apparenter à des services financiers, désigne un superviseur, et propose des obligations d'agrément ou d'enregistrement pour les différents acteurs concernés.

PARTIE 6 : DEVELOPPER LA VIGILANCE LCB/FT AU SEIN DE TROIS SECTEURS : LES MARCHES FINANCIERS, LE MARCHÉ DE L'ART, L'ASSURANCE NON-VIE.

- Les risques de **blanchiment sur les marchés financiers**, notamment les marchés de titres (manipulation de cours ; blanchiment de délit d'initié), sont encore insuffisamment pris en compte, compte-tenu des montants en jeu. *TRACFIN souhaite développer un renforcement de la coopération opérationnelle avec les professions assujetties et avec l'AMF.*
- Le secteur du **marché de l'art** comporte des risques élevés en matière de BC/FT, face auxquels les professionnels n'ont **pas mis en place de mesures d'atténuation adéquates**, qu'il s'agisse des professions régulées (commissaires-priseurs judiciaires, sociétés de ventes volontaires) et a fortiori des professions non régulées (antiquaires, galeristes).
- Le **secteur de l'assurance-non-vie** comporte moins de risques intrinsèques que les deux précédents secteurs, mais constitue un **canal d'information important pour TRACFIN, qu'il convient de pérenniser.**

PARTIE 7 : PRECISER LA DEFINITION DE PERSONNE POLITIQUEMENT EXPOSEE EN DROIT FRANÇAIS (PPE)

- Les dossiers que TRACFIN transmet en Justice pour des **soupçons de manquements au devoir de probité** portent sur plusieurs axes : blanchiment du produit de la corruption par des personnes politiquement exposées (PPE) étrangères, corruption d'acteurs publics étrangers (APE) dans les transactions commerciales internationales, corruption privée, détournements de fonds de la part de personnes exerçant une fonction publique en France, en particulier via l'utilisation d'associations subventionnées.

⁵ Les circuits de blanchiment utilisent les plateformes de change entre crypto-actifs de différente nature, afin de convertir des crypto-actifs issus de *blockchains* traçables (Bitcoin, Ethereum) en crypto-actifs issus de *blockchains* garantissant l'anonymat et la non-traçabilité des transactions (Monero). Cf. cas de la plateforme ShapeShift.

- Le périmètre exact des fonctions politiques, juridiques et administratives relevant de **la qualification de PPE mérite d’être précisé**. L’actuelle définition en droit français (art. R.561-18 du CMF) est une traduction littérale du texte européen, qui **ne correspond pas toujours à la réalité des risques relatifs aux PPE nationales** en France. Le texte européen classe comme PPE des fonctions peu risquées (ex : membres de hautes juridictions telles que le Conseil d’Etat ou la Cour de cassation). A l’inverse, le texte ne prévoit pas d’inclure dans le champ des PPE les responsables d’un exécutif local ou les présidents de sociétés d’économie mixte, qui, eux, présentent des risques élevés au regard de leur pouvoir de décision dans la gestion de budgets et l’attribution de marchés publics.

*Cette définition inadaptée pose des **difficultés d’application aux professionnels assujettis** et risque de porter atteinte à la crédibilité du dispositif des PPE nationales. La transposition de la 5ème directive anti-blanchiment pourrait être l’occasion de revoir la transposition du texte et la classification des PPE nationales.*

PARTIE 8 : CONTRIBUER A LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES FISCALES ET SOCIALES

- TRACFIN a un **rôle de détection important**, en particulier grâce à la coopération internationale qui permet d’identifier des comptes ou des avoirs à l’étranger que l’Administration fiscale n’a pas toujours les moyens de connaître. En 2017, la question fiscale constitue le soupçon principal de plus de 20 000 déclarations de soupçon (soit 29 % des déclarations reçues). Sur ce volume, la moitié ont trait à une activité occulte ou minoration d’affaires, et un tiers à des problématiques patrimoniales (donations non déclarées, détention de compte ou d’avoir à l’étranger et minoration ISF).
- Le rapport « Tendances et analyse des risques 2016 » de TRACFIN mettait en avant la **détection des avoirs non déclarés à l’étranger**, et les abus de droit liés à l’utilisation du plan d’épargne en actions (PEA) ou aux donations avant cession. TRACFIN souligne dans le présent rapport le **caractère toujours endémique des fraudes à la TVA**, qui constituent un enjeu financier de premier ordre. S’agissant des personnes physiques, TRACFIN souligne les risques de fraude sur les droits de succession, les droits de mutation et l’imposition des revenus de capitaux mobiliers (RCM).

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Renforcer la **transparence du droit des associations** par la création d'un registre centralisé numérisé, d'une obligation annuelle de publication comptable, et la mise en place d'un audit légal spécifique pour tout financement public.

Recommandation n°2 : Renforcer la coordination des autorités publiques et des acteurs privés dans la **détection** et la lutte contre les fraudes facilitées par les **sociétés éphémères**.

Recommandation n°3 : Renforcer au plan européen **l'encadrement des prestataires de services de paiement** et de monnaie électronique et garantir aux superviseurs nationaux des moyens de contrôle effectifs de ces acteurs.

Recommandation n°4 : Harmoniser le statut européen des **sites de cagnottes en ligne** afin d'aller vers leur plein assujettissement aux obligations LCB/FT.

Recommandation n°5 : Mettre à jour le **FICoba** afin d'en assurer **l'exhaustivité** et encourager la mise en place de fichiers centralisés des comptes bancaires **dans tous les Etats membres de l'UE**, en application de la directive (UE) 2018/843.

Recommandation n°6 : Mettre en œuvre une **régulation du secteur des crypto-actifs**, en particulier en matière LCB/FT, aux plans international (travaux du GAFI), européen et national (projet de loi PACTE).

Recommandation n°7 : Renforcer la **coopération opérationnelle avec l'AMF**, notamment sur les crypto-actifs et les modalités d'investigation sur les marchés financiers.

Recommandation n°8 : Conforter **l'assujettissement des activités d'assurance non-vie** au dispositif LCB/FT notamment par la diffusion de typologies spécifiques.

Recommandation n°9 : Adapter la définition de **personne politiquement exposée (PPE)** en droit français en prenant mieux en compte la notion de risque avéré.

Recommandation n°10 : Etendre le cadre juridique et numérique du **livre de police** que doivent tenir certains professionnels du **marché de l'art**.



LE RAPPORT *TENDANCES ET ANALYSE DES RISQUES DE BLANCHIMENT ET
DE FINANCEMENT DU TERRORISME 2017-2018*

EST TELECHARGEABLE SUR

www.economie.gouv.fr/tracfin

Contacts presse

Tracfin : 01 57 53 27 88 – gaelle.lor@finances.gouv.fr