

... la commission d'enquête

aux fins d'évaluer les outils de la lutte contre la délinquance financière, la criminalité organisée et le contournement des sanctions internationales, en France et en Europe, et de proposer des mesures face aux nouveaux défis

1. LE BLANCHIMENT, AU CENTRE DES TOUS LES CRIMES

Si la criminalité financière est un crime contre la démocratie, l'économie et la société, le blanchiment constitue en réalité le crime qui permet tous les autres. En effet la réinjection de l'argent de la criminalité organisée dans l'économie réelle est le but ultime des trafiquants, quelle que soit leur « activité ». Par conséquent, lutter contre le blanchiment est la seule manière efficace de priver la criminalité de sa raison d'être et de l'empêcher de contaminer l'ensemble de l'économie et de la société.

Aujourd'hui, le compte n'y est pas. La commission d'enquête a donc cherché à comprendre la réalité d'un phénomène trop méconnu et négligé par les pouvoirs publics.

A. ÉVALUER LES MONTANTS BLANCHIS POUR COMPRENDRE L'AMPLEUR DU FLÉAU

Il n'existe pas d'évaluation précise des montants blanchis chaque année en France. Néanmoins, au plan mondial, l'**Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)** estime que le blanchiment de capitaux représenterait entre 2 % et 5 % du PIB mondial, soit 1 600 à 4 000 milliards de dollars. Rapporté au PIB français de 2024, cela représenterait un ordre de grandeur d'au moins 58 milliards d'euros.

Une proportion de



du PIB mondial serait blanchi
chaque année

Près de



des avoirs blanchis ne sont
pas saisis

Un montant en France de

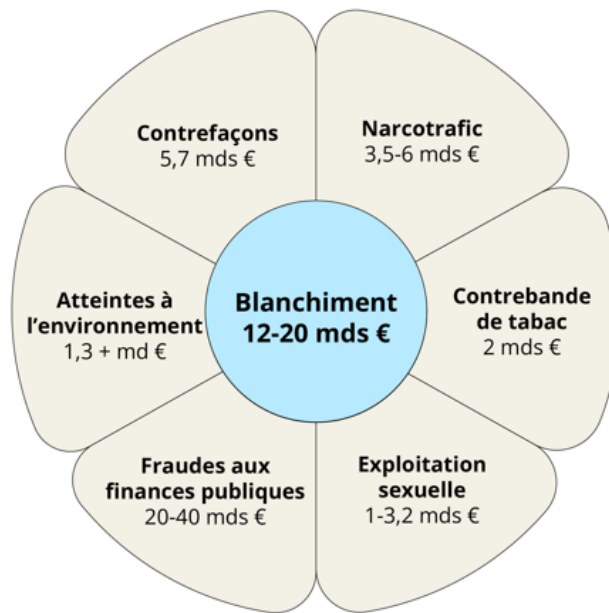


qui reviendrait aux criminels
selon la méthodologie de l'ONU

Le rapport spécial de 2021 de la Cour des comptes européenne indique que le blanchiment de capitaux représenterait 1,3 % du PIB de l'Union européenne soit, rapporté au PIB français de 2024, près de 38 milliards d'euros par an.

Environ 30 % de ces montants sont prélevés par les réseaux criminels spécialisés dans le blanchiment.

La fleur du mal : évaluation du chiffre d'affaires des réseaux criminels spécialisés dans le blanchiment d'avoirs criminels en France selon les résultats de la commission d'enquête



Source : commission d'enquête, données Commission européenne, Ministère des comptes publics et E-L Blondes

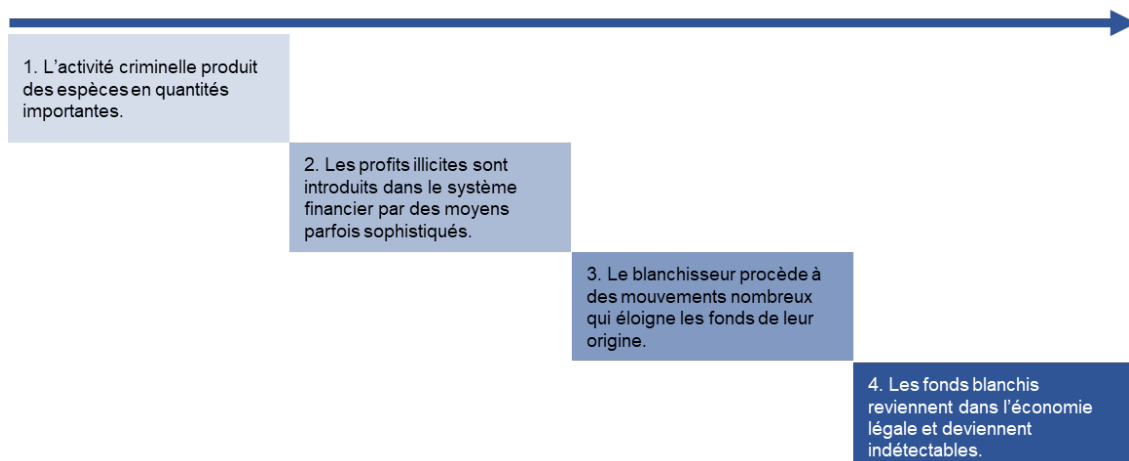
B. AU CŒUR DE LA LOGISTIQUE CRIMINELLE : BLANCHIR À TOUT PRIX

60 000 euros à blanchir, très souvent en argent liquide et en petite coupures représentent, en billets de 10 euros, un volume de 6 litres et de 5 kilogrammes de billets. Pour un petit trafiquant, il est possible de réinvestir en améliorant son train de vie, mais pour un semi-grossiste, des moyens de réintégration de l'économie légale doivent être mis en œuvre.

Une tonne de cocaïne vendue apporte à un réseau criminel 5 tonnes de billets de 10 euros, soit 125 valises de 40 kilogrammes : le blanchiment est un défi logistique.

Pour les réseaux criminels, la réponse à ce défi passe par trois étapes : la « **bancarisation** » des avoirs, c'est-à-dire la pénétration du système financier par des techniques parfois très innovantes ; la « **superposition** », qui consiste à effectuer des opérations nombreuses pour dérouter les enquêteurs ; la **réinjection**, par laquelle les avoirs blanchis reviennent sous forme légale dans le patrimoine des criminels.

Schéma du processus de blanchiment



Source : commission d'enquête

D'après Europol, **96 % des réseaux criminels les plus menaçants blanchissent eux-mêmes le produit de leurs activités**. Cette pratique est communément désignée sous le terme d'« autoblanchiment ». Elle permet **d'internaliser les coûts du blanchiment**, au prix d'une diversification de l'activité initiale du réseau criminel. Plusieurs réseaux proposent cependant cette activité en tant que **service à d'autres acteurs criminels**.

2. UNE ABSENCE DE STRATÉGIE COHÉRENTE DANS LA LUTTE

La commission d'enquête a cherché à comprendre concrètement **l'enjeu et la mécanique du blanchiment pour plusieurs trafics dont l'ampleur financière est souvent méconnue, le trafic de migrants, la contrefaçon, le trafic de plaques d'immatriculations et le trafic de tabac**. Cependant, l'approche sectorielle par les trafics est insuffisante : **il faut une approche holistique et concertée**.

Le développement de l'emprise criminelle en France est facilité par le manque de coordination des instruments de lutte.

Le droit français permet, notamment depuis l'entrée du terme de blanchiment dans le code pénal par la loi du 13 mai 1996 relative à la lutte contre le blanchiment et le trafic des stupéfiants, de lutter efficacement contre les criminels. Les instruments dont dispose le pays sont cependant sous-utilisés et les services manquent de cohésion dans la lutte. Ce constat a déjà été formulé lors des travaux antérieurs du Sénat sur le narcotrafic mais se trouve démultiplié dès lors que l'on se penche sur l'ensemble des activités de la criminalité organisée.

A. DU CRIME ORGANISÉ À LA MAFIA, LA PÉNÉTRATION DE L'ÉCONOMIE RÉELLE

Le blanchiment continue à s'appuyer sur des **méthodes classiques** comme le rachat de tickets de loterie gagnants ou la captation d'aides publiques et de marchés publics. Néanmoins, **l'ensemble des failles législatives sont utilisées** : absence de contrôle des fonds dans la reprise de petits commerces, incapacité de l'administration à empêcher l'action des sociétés éphémères ou encore diversité des législations nationales. Les **moyens technologiques et innovants sont aussi utilisés, comme les cryptoactifs**.

**La pénétration dans l'économie réelle des avoirs criminels :
la mobilisation de méthodes diverses et innovantes.**

Les méthodes traditionnelles	Les failles juridiques	Le recours à la technologie
<ul style="list-style-type: none">- rémunération en liquide de travail non déclaré ;- vente de contrefaçon ;- candidature à des marchés publics et captation d'aides publiques ;- rachat de tickets gagnants et de casinos.	<ul style="list-style-type: none">- absence de contrôle des fonds dans le rachat de commerces ;- utilisation des sociétés éphémères ;- instrumentalisation des divergences de législations entre pays.	<ul style="list-style-type: none">- utilisation des crypto-actifs pour brouiller les circuits financiers ;- utilisation systématique de messageries cryptées ;- recours à des plateformes numériques pour la vente de produits contrefaisants.

Source : commission d'enquête

L'ensemble des mécanismes présentés **servent l'hybridation entre l'économie légitime et l'économie criminelle. Si elle évolue dans un écosystème qui lui est favorable, la criminalité se mute en mafia** : elle contrôle les secteurs clés de l'économie, exerçant une emprise sur les décisions publiques et maintient ainsi son pouvoir.

B. DES MÉCANISMES DE LUTTE A PRIORI ET A POSTERIORI PERFECTIBLES

1. Réguler sans étrangler l'économie : le défi de la lutte contre le blanchiment en amont

Les normes destinées à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT) imposent aux professions susceptibles de servir d'intermédiaire dans une opération de blanchiment la connaissance de l'origine des fonds qu'elles collectent et de signaler tout soupçon à un service de renseignement dédié, Tracfin. Son efficacité repose sur **un équilibre parfois difficile à trouver** entre d'une part, l'importance pour les services d'enquête de disposer de renseignements de qualité, et d'autre part, le souci de ne pas entraver la liberté d'entreprendre en imposant des contraintes trop lourdes pour les professionnels assujettis.

Il ressort de travaux de la commission d'enquête que **ce dispositif manque encore de maturité**. L'appropriation par les professions assujetties de leurs obligations est encore trop lacunaire, en particulier au sein des professions non financières. Les déclarations de soupçons transmises par ces professionnels à **Tracfin sont soit peu nombreuses, soit peu qualitatives**. Le faible nombre de déclarations de soupçon transmises chaque année par les avocats est une parfaite illustration des réticences exprimées certains professionnels à l'égard de leurs obligations LCB-FT.



Les travaux de la commission d'enquête ont également mis en lumière la régulation défailante de certains secteurs et activités pourtant particulièrement exposés au risque LCB-FT. C'est notamment le cas du **secteur de l'immobilier**, qui constitue un vecteur de blanchiment important. Autre exemple : le **recours aux sociétés de domiciliation**, qui constitue souvent la première étape dans la création d'entreprises éphémères.

2. Des armes trop peu utilisées faute de combattants suffisamment nombreux, formés et habitués à travailler ensemble

Nous bénéficions **d'outils qui nous permettent de frapper plus fort, notamment grâce à des modalités de preuve allégées lorsque sont utilisés des stratagèmes destinés à l'évidence à tromper les autorités sur l'origine ou la destination des fonds**. Les possibilités de **confiscation** des avoirs criminels sont immenses, mais **trop peu utilisées**. Il nous manque peut-être la conscience de la gravité de la situation qui nous donnerait la conviction de devoir agir plus, mais surtout mieux.

La matière économique et financière, souvent perçue comme technique et fastidieuse, souffre d'un manque d'attractivité auprès des enquêteurs. Ce **désamour** est d'autant plus problématique que cette filière joue un rôle central dans la lutte contre la criminalité organisée.

Les **conditions de travail** des enquêteurs sont fréquemment citées comme un facteur de démotivation majeur : il leur faut composer avec des logiciels obsolètes, mal adaptés à la complexité des dossiers et, surtout, qui manquent d'interopérabilité entre administrations, freinant les possibilités pourtant essentielles de recoupements.

Les **réseaux de blanchiments se jouent des compétences et périmètres limités de chaque cadre administratif**. Ils frappent les campagnes comme les métropoles, mêlent le territorial et l'international, utilisent les fraudes les plus complexes et le travail dissimulé, les cryptoactifs ou l'import-export. Face à eux, l'État organisé en silos répond en encourageant la coordination des services impliqués. Il faut aller plus loin, vers **une vision d'ensemble du phénomène criminel**, par la diffusion de la culture de la lutte contre le blanchiment et par une véritable intégration de policiers, gendarmes, douaniers, agents du fisc au sein de structures pérennes appuyés sur une capacité de renseignement renforcée.

3. L'enjeu de la coopération internationale

Les travaux de la commission d'enquête l'ont clairement mis en évidence : **la criminalité financière ne s'arrête pas à nos frontières**. Ce constat a naturellement invité le rapporteur à se questionner sur l'efficacité des mécanismes de coopération interétatiques existant pour lutter contre ce phénomène.

L'action du Groupe d'action financière (GAFI) est centrale dans le dispositif de lutte antiblanchiment au niveau international. Elle se traduit notamment par une évaluation des différents dispositifs en existant en matière de LCB-FT **et l'élaboration de listes « grise » et « noire »¹ d'États défaillants**. Ce **mécanisme de name and shame constitue un levier efficace** pour faire évoluer la réglementation de certains États sensibles au dommage réputationnel que l'inscription sur les listes du GAFI implique. Cependant, les conditions de sortie de la liste grise sont trop souples et souvent en décalage avec l'évolution des vulnérabilités auxquelles les États défaillants sont exposés.

Par ailleurs, la création de la nouvelle **autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux** (ALBC) par le paquet anti-blanchiment de 2024 a suscité beaucoup d'enthousiasme de la part des personnes entendues par la commission d'enquête. Cette entité permettra, d'une part d'approfondir les mécanismes de supervision LCB-FT au niveau européen, et d'autre part, de renforcer la coordination de l'action des cellules de renseignements financiers des États membres. Toutefois, l'ALBC ne sera pas pleinement opérationnelle avant plusieurs années. Les **perspectives associées à sa montée en puissance ne sauraient donc justifier une forme d'inaction des pouvoirs publics à court-terme sur la question de la lutte contre le blanchiment**.

La France doit aussi **valoriser son réseau à l'étranger en matière de coopération policière et judiciaire**. Au travers d'instruments comme **Interpol et Europol** la coopération **multilatérale** en matière policière est ancienne et doit continuer à se développer de manière efficace par l'échange d'informations. La coopération **bilatérale** entre services au travers des attachés de sécurité intérieure dans les ambassades de France est également très opérationnelle.

La commission d'enquête a été particulièrement intéressée par le développement de l'activité du **parquet européen**, exemple d'articulation réussie entre les compétences de l'Union et les juridictions nationales. Au regard des succès de cet organe en matière de protection des intérêts financiers de l'Union elle préconise d'étendre ses compétences **aux sanctions relatives au contournement des sanctions internationales**.

La commission d'enquête estime également important d'appuyer le développement du **réseau des magistrats de liaison**. Créés en 1993, ces postes au sein des ambassades, sont aujourd'hui au nombre de 20, dont 11 ayant une compétence régionale s'étendant à au moins deux pays. Le réseau couvre ainsi 61 pays sur quatre continents. La France dispose du réseau de magistrats de liaison le plus étendu au monde qui lui permet de constituer un réseau de personnes susceptible de faciliter l'entraide judiciaire internationale en surmontant notamment les difficultés de procédure et en limitant les délais de transmission. Les moyens dont disposent les magistrats de liaison doivent être mieux adaptés et évidemment il faut en accroître le nombre, pour resserrer la maille de leur couverture territoriale.

¹ La liste noire recense l'ensemble des pays dits « à haut risque », et la liste grise recense les pays soumis à une « surveillance renforcée ».

3. DES MESURES CONCRÈTES POUR METTRE LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT AU CŒUR DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE

Afin de rester au plus près du terrain et des décisions opérationnelles la commission d'enquête a formulé plusieurs propositions relevant tant des domaines législatifs que du domaine réglementaire et des pratiques administratives. Elle a également souhaité, de manière plus prospective ouvrir un certain nombre de réflexions basées sur ses auditions.

Parmi les cinquante recommandations formulées par la commission d'enquête les principaux points sont les suivants.

A. MIEUX COMPRENDRE LE PHÉNOMÈNE DU BLANCHIMENT ET DU FINANCEMENT DE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE

Recommandation n° 1 de la commission d'enquête : disposer d'évaluations régulières des montants des revenus des principaux trafics et du blanchiment en France et en Europe en consolidant les données des services répressifs des États membres de l'Union.

Recommandation n° 2 de la commission d'enquête : avoir une approche consolidée au plan interministériel du montant des saisies, des confiscations, ou des recouvrements fiscaux ou sociaux réalisés sur les revenus de la criminalité organisée.

Recommandation n° 3 de la commission d'enquête : disposer de données fiables relatives au blanchiment par le commerce international ainsi qu'à l'hawala, via des études à réaliser avec nos partenaires européens ou internationaux.

Recommandation n° 5 de la commission d'enquête : mieux réguler les cryptoactifs et notamment anticiper la transposition de la future directive européenne instaurant un FICOPA des cryptoactifs.

Recommandation n° 6 de la commission d'enquête : pour une identification précoce des entreprises créées à des fins frauduleuses, élargir les prérogatives des greffiers des tribunaux de commerce :

Recommandation n° 10 de la commission d'enquête : renforcer les moyens de contrôle des petits commerces par le ciblage des quartiers les plus exposés, une analyse financière accrue de ces entreprises et une meilleure association des maires.

Recommandation n° 11 de la commission d'enquête : rendre systématique la vérification de l'origine des fonds avant la reprise d'une entreprise, en particulier dans les secteurs concernés par les investissements de la criminalité organisée.

Recommandation n° 12 de la commission d'enquête :

- diminuer les seuils de nombre de salariés et de chiffre d'affaires prévus par l'article 17 de la loi Sapin II et revenir sur la condition tenant à la localisation en France du siège social de la société mère afin d'assujettir un plus grand nombre d'acteurs aux obligations de lutte contre les atteintes à la probité ;

- publier le Plan national de lutte contre la corruption pour les prochaines années dans les plus brefs délais, afin de favoriser le développement des réflexes de prévention dans toutes les organisations, et associer les élus et les associations en charge de la lutte contre la corruption à son élaboration et à sa mise en place.

Recommandation n° 14 de la commission d'enquête : exiger une habilitation pour les organismes autorisés à dispenser des formations au risque d'atteinte à la probité, en s'appuyant par exemple sur les diplômes d'université (DU) et les masters déjà existants.

Recommandation n° 16 de la commission d'enquête : créer un fonds de concours au budget de l'État, alimenté par une fraction du produit des CJIP et affecté au programme 176 « Police nationale », qui serait utilisé pour fidéliser et former des enquêteurs financiers.

B. DÉFINIR UNE STRATÉGIE DE LUTTE EFFICACE CONTRE LE BLANCHIMENT

Recommandation n° 18 de la commission d'enquête : consolider les moyens des organes de sanction en matière de LCB-FT et renforcer l'effectivité des sanctions prononcées.

Recommandation n° 19 de la commission d'enquête : consolider la supervision des professionnels assujettis autorégulés en matière de LCB FT.

Recommandation n° 23 de la commission d'enquête : poursuivre la dynamique de renforcement des obligations de formation en matière de LCB FT applicables aux professionnels assujettis et instaurer un dispositif de labellisation des organismes de formation en matière de LCB FT.

Recommandation n° 24 de la commission d'enquête : afin de lutter contre la prolifération des entreprises éphémères par le recours à des sociétés de domiciliation, renforcer la réglementation applicable à la profession de domiciliataire.

Recommandation n° 25 de la commission d'enquête : confier à des professionnels assujettis aux obligations LCB FT la mission de certification des actes de cessions de parts de sociétés civiles immobilières.

Recommandation n° 30 de la commission d'enquête : améliorer le ciblage des contrôles par les autorités de supervision des professionnels assujettis aux obligations LCB FT.

Recommandation n° 31 de la commission d'enquête : renforcer les dispositifs d'échanges d'informations entre professionnels assujettis dans le respect du droit aux données personnelles.

Recommandation n° 32 de la commission d'enquête : intégrer la présomption de blanchiment dans la stratégie d'enquête pour l'ensemble des procédures policières ou douanières de lutte contre la criminalité organisée.

Recommandation n° 33 de la commission d'enquête : créer auprès de chaque JIRS une cellule d'assistants spécialisés, d'enquêteurs ou de douaniers spécialisée en criminalité financière.

Recommandation n° 35 de la commission d'enquête : créer au niveau national une structure interministérielle d'enquête spécialisée en matière financière, à l'image des GIR à l'échelon territorial.

Recommandation n° 36 de la commission d'enquête : organiser la formation commune gendarmerie, douanes, police, fisc sur l'open source, le cyber et les cryptoactifs.

Recommandation n° 38 de la commission d'enquête : assurer sans délai l'interopérabilité des bases de données entre les différents acteurs de la lutte contre la criminalité organisée.

Recommandation n° 40 de la commission d'enquête : renforcer la lutte territoriale contre l'économie souterraine.

Recommandation n° 41 de la commission d'enquête : redynamiser les structures d'enquête spécialisée dans la criminalité organisée et la délinquance financière.

Recommandation n° 42 de la commission d'enquête : généraliser à l'ensemble des parquets les procédures dites « circuit court » en matière de gel et de saisie des flux financiers.

Recommandation n° 43 de la commission d'enquête : prendre en compte la dimension financière dès l'ouverture des enquêtes

C. DÉVELOPPER ET RENDRE OPÉRATIONNELLE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Recommandation n° 45 de la commission d'enquête : promouvoir au niveau du GAFI un durcissement des conditions de sortie de la liste grise qu'il élabore.

Recommandation n° 46 de la commission d'enquête :

- favoriser un usage plus systématique de SIENA : remontées systématiques des DS de Tracfin, augmentation des demandes des services judiciaires d'enquête judiciaires via une semi-automatisation des remontées de données ;
- transférer des données contenues dans les affaires jugées après présélection.

Recommandation n° 47 de la commission d'enquête : afin de développer et de faciliter l'action des magistrats de liaison :

- assurer un suivi des traités bilatéraux en matière fiscale et financière afin d'intégrer les dispositions favorisant la coopération en matière de lutte contre la délinquance financière ;
- doter les magistrats de liaison d'assistants sur l'ensemble des postes ;
- mieux former les ambassadeurs et les diplomates aux enjeux de la coopération judiciaire et spécialement de la lutte contre le blanchiment.

Recommandations n° 49 de la commission d'enquête : ériger le ministre chargé des affaires étrangères en tant que chef de file de la désignation des personnes visées par les sanctions internationales ;

Recommandations n° 50 de la commission d'enquête : étendre le champ de compétence du parquet européen aux sanctions relatives au contournement des sanctions internationales.



Raphaël DAUBET
Président
Sénateur
(RDSE)
du Lot



Nathalie GOULET
Rapporteur
Sénateur
(UC)
de l'Orne

Commissions d'enquête du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/enquete/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28
ce-eoldefi@senat.fr

Consulter le rapport