

Analyse nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France

**Rapport du
Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de
capitaux et le financement du terrorisme
(COLB)**

Septembre 2019

Table des matières

Introduction	5
Synthèse du rapport	6
Chapitre 1 - Objectifs et méthodologie d'élaboration de l'analyse nationale des risques	9
<i>L'analyse nationale des risques vise à promouvoir une meilleure compréhension des risques de blanchiment et de financement du terrorisme, conformément aux engagements internationaux de la France</i>	<i>9</i>
<i>Un processus d'élaboration ayant impliqué activement toutes les parties prenantes.....</i>	<i>10</i>
<i>L'ANR a été réalisée au sein du COLB par un travail approfondi et collaboratif entre autorités de pilotage, de contrôle et de sanctions et professionnels assujettis</i>	<i>10</i>
<i>Une méthodologie rigoureuse correspondant aux standards du GAFI.....</i>	<i>11</i>
<i>Les menaces et les vulnérabilités ont été objectivées par le biais de critères rigoureux conformes à la méthodologie du GAFI.....</i>	<i>11</i>
<i>Le croisement de ces menaces et vulnérabilités a permis d'identifier le niveau de risque associé à chaque secteur ou produit.....</i>	<i>12</i>
Chapitre 2 - La France dispose d'un cadre légal et réglementaire de LCB-FT solide et constamment renforcé au cours de ces dernières années.....	13
<i>La France joue un rôle moteur au niveau international notamment grâce à sa participation active au GAFI.....</i>	<i>13</i>
<i>La France, membre fondateur du GAFI, participe activement aux travaux de cette enceinte internationale centrale en matière d'élaboration des standards internationaux de LCB-FT.....</i>	<i>13</i>
<i>La lutte contre les flux financiers illicites est une priorité des politiques publiques de la France.</i>	<i>13</i>
<i>Le cadre juridique français, qui incorpore des normes européennes à l'élaboration desquelles la France participe activement, fonde sa robustesse sur la conjugaison d'un volet préventif et d'un volet répressif performants</i>	<i>14</i>
<i>La France a fortement œuvré pour que des normes exigeantes en matière d'anti-blanchiment et financement du terrorisme soient adoptées et mises en œuvre au niveau de l'UE.....</i>	<i>14</i>
<i>L'efficacité du cadre juridique français de LCB-FT est garantie d'une part par la bonne articulation entre volets préventif et répressif et d'autre part par un pilotage fort reposant sur la coordination de nombreuses autorités</i>	<i>15</i>
Chapitre 3 - Description de la menace de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France	26
<i>La menace de blanchiment de capitaux est protéiforme et principalement concentrée autour des fraudes, du trafic de stupéfiants et des escroqueries.....</i>	<i>26</i>
<i>Les fraudes, fiscale, sociale, et douanière recouvrent une réalité protéiforme</i>	<i>26</i>
<i>Le trafic de stupéfiants, l'une des menaces les plus importantes, utilise un grand nombre de vecteurs de blanchiment</i>	<i>28</i>
<i>Les atteintes aux biens : escroqueries et vols</i>	<i>29</i>
<i>Autres menaces en matière de blanchiment de capitaux</i>	<i>31</i>
<i>Une menace transversale, conduisant à des cas de blanchiment autonome</i>	<i>33</i>
<i>Le terrorisme, menace de toute première importance pour la France, peut être financé par plusieurs vecteurs bien identifiés</i>	<i>34</i>
<i>Le micro-financement de l' « Etat islamique »</i>	<i>34</i>
<i>Les réseaux de collecteurs de fonds</i>	<i>35</i>
<i>Utilisation du secteur associatif.....</i>	<i>35</i>
<i>Utilisation de modes de financement innovants</i>	<i>36</i>

Chapitre 4 - Services bancaires et financiers	37
<i>Banque de détail</i>	<i>38</i>
Description du secteur	38
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT	38
Vulnérabilités	38
Cotation du risque BC/FT	40
<i>Activités de crédit</i>	<i>41</i>
Description du secteur	41
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT	41
Vulnérabilités	41
Cotation du risque BC/FT	43
<i>Services financiers.....</i>	<i>44</i>
Description du secteur	44
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT	44
Vulnérabilités	44
Cotation du risque BC/FT	46
<i>Quelques focus particuliers.....</i>	<i>47</i>
La banque privée	47
La correspondance bancaire transfrontalière	48
Chapitre 5 – Services d'assurance	50
<i>Assurance-vie et contrat de capitalisation</i>	<i>50</i>
Description du secteur	50
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de LCB-FT	50
Vulnérabilités	50
Cotation du risque BC/FT	51
<i>Assurance non-vie</i>	<i>51</i>
Description du secteur	51
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de LCB-FT	51
Vulnérabilités	52
Cotation du risque BC/FT	52
Chapitre 6 – Espèces, transmissions de fonds, change et monnaies électroniques	53
<i>Espèces, transmissions de fonds et services de change manuel</i>	<i>53</i>
Description du secteur	53
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT	53
Vulnérabilités	54
Cotation du risque BC/FT	56
<i>Monnaies électroniques.....</i>	<i>57</i>
Description du secteur	57
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT	57
Vulnérabilités	58
Cotation du risque BC/FT	60
Chapitre 7 – Innovations financières	61
<i>Financement participatif</i>	<i>61</i>
Description du secteur	61
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT	61
Vulnérabilités	62
Cotation du risque BC/FT	63

<i>Actifs numériques</i>	64
Description du secteur	64
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT	64
Vulnérabilités	65
Cotation du risque BC/FT	67
Chapitre 8 – Professions réglementées du chiffre et du droit	68
Description du secteur	68
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT	68
Vulnérabilités	69
Cotation du risque BC/FT	72
Chapitre 9 - Secteur de l'immobilier	73
Description du secteur	73
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT	73
Vulnérabilités	73
Cotation du risque BC/FT	76
Chapitre 10 - Secteur des jeux	77
Description du secteur	77
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT	77
Vulnérabilités	78
Cotation du risque BC/FT	81
Chapitre 11 - Secteur de l'art et du luxe	82
Description du secteur	82
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT	82
Vulnérabilités	83
Cotation du risque BC/FT	86
Chapitre 12 - Constructions juridiques et personnes morales, dont sociétés de domiciliation	87
Description du secteur	87
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT	88
Vulnérabilités	88
Cotation du risque BC/FT	91
Chapitre 13 - Structures associatives	92
Description du secteur	92
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT	93
Vulnérabilités	93
Cotation du risque BC/FT	96
Conclusion	97
Annexe 1 : Glossaire des principaux acronymes utilisés	98
Annexe 2 : Liste des entités assujetties	100

Introduction

Par Didier Banquy, Président du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB)

La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT) est au cœur des priorités nationales de la France. Les **menaces** que posent le terrorisme et les réseaux et activités de criminalité organisée et financière, les **fortes attentes** exprimées par la société face à la délinquance économique et financière, et la nécessité de **préserver l'intégrité de notre système financier** sont au cœur des enjeux auxquels est confronté notre pays. Elles justifient pleinement un niveau d'ambition élevé et l'importance de la politique française en la matière. Cette politique a été amplifiée et renforcée en réaction aux attentats terroristes commis sur le territoire français depuis 2015. Le Gouvernement a ainsi engagé plusieurs réformes structurelles ces dernières années afin de prévenir les cas de blanchiment de capitaux, d'assécher les sources et les modalités de financement du terrorisme et de réprimer toutes formes de blanchiment et de financement du terrorisme. L'évolution constante du cadre législatif et réglementaire français témoigne de l'engagement continu des autorités françaises pour s'adapter à des nouveaux risques, en particulier à la menace terroriste et aux menaces émergentes.

La politique de LCB-FT repose sur des instruments nationaux, mais présente par nature un **caractère international**. Dans ce contexte, le renforcement des standards internationaux est au cœur des préoccupations françaises. Du fait de son poids économique et financier au plan international et *a fortiori* européen, la France porte en effet une responsabilité particulière dans cette lutte. Elle défend des positions fermes et promeut un niveau d'exigence élevé sur la scène internationale, s'agissant tant de la lutte contre le blanchiment que celle contre les circuits financiers utilisés par les terroristes, afin que les standards les plus élevés, notamment dans le cadre du GAFI, soient adoptés dans la majorité des pays. Elle œuvre également pour que les pays les plus à risques, mais à faible capacité, puissent être accompagnés dans la mise en œuvre de ces standards. La France a également porté auprès de ses **partenaires européens** la révision des directives anti-blanchiment, afin d'adapter le cadre réglementaire aux nouvelles menaces (monnaies virtuelles, monnaie électronique), conduisant à l'adoption d'une cinquième directive anti-blanchiment en Europe.

Au **plan national**, la politique de LCB-FT nécessite de mobiliser de manière concertée et cohérente tous les leviers d'action dont notre pays dispose. Outre un **cadre réglementaire solide**, l'**implication constamment renforcée des autorités et administrations concernées** ainsi que la coopération permanente entre autorités impliquées dans la LCB-FT contribuent à renforcer l'efficacité collective du dispositif français, de la prévention à la répression, en passant par la collecte d'informations et l'enquête. Enfin, la **pleine mobilisation du secteur privé** qui reste confronté en première ligne aux menaces de blanchiment et de financement du terrorisme, en particulier les professions financières et non financières les plus exposées à des schémas de contournement ou de criminalité qui sont désormais assujetties au dispositif de LCB-FT, est un **rouage indispensable** de cette politique de prévention, de détection et de répression.

La présente analyse nationale des risques vise à **identifier, à l'échelle nationale française, les principales menaces, vulnérabilités et le niveau de risque qui en découle** pour chaque vecteur significatif du blanchiment et du financement du terrorisme. Elle concourt à favoriser, de la même manière que les nombreuses instances de dialogue, d'échange et de concertation avec les administrations, autorités, services d'enquêtes et professions assujetties, une compréhension plus large et une meilleure appropriation des risques de LCB-FT et des obligations associées. Cette analyse participe enfin à la nécessaire adaptation permanente, en bonne intelligence avec toutes les parties prenantes, du dispositif français de LCB-FT.

Didier Banquy

Synthèse du rapport

La France a fait de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT) une priorité. L'ensemble des acteurs qui concourent à cette politique, dans le secteur public comme dans le secteur privé, se mobilisent quotidiennement pour assurer la meilleure efficacité de cette politique à tous les niveaux : l'identification et la compréhension des risques, la définition et l'adaptation du cadre législatif et réglementaire, la mise en œuvre d'un solide régime de prévention, puis la détection des faits délictueux et la conduite des enquêtes et des poursuites, et enfin les condamnations judiciaires et la confiscation définitive des biens frauduleusement acquis.

Ce travail d'analyse des risques a été réalisé de façon partenariale et sur le temps long, avec l'ensemble des acteurs impliqués et en prenant en compte les nombreuses analyses des menaces et des vulnérabilités déjà réalisées. Il a ainsi permis d'approfondir et de mieux partager l'identification des risques entre les acteurs. Il ressort de ces travaux approfondis, menés au sein du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB) que la France connaît et a su identifier – afin d'y faire face – les risques, de natures très diverses, en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, auxquels elle est naturellement exposée.

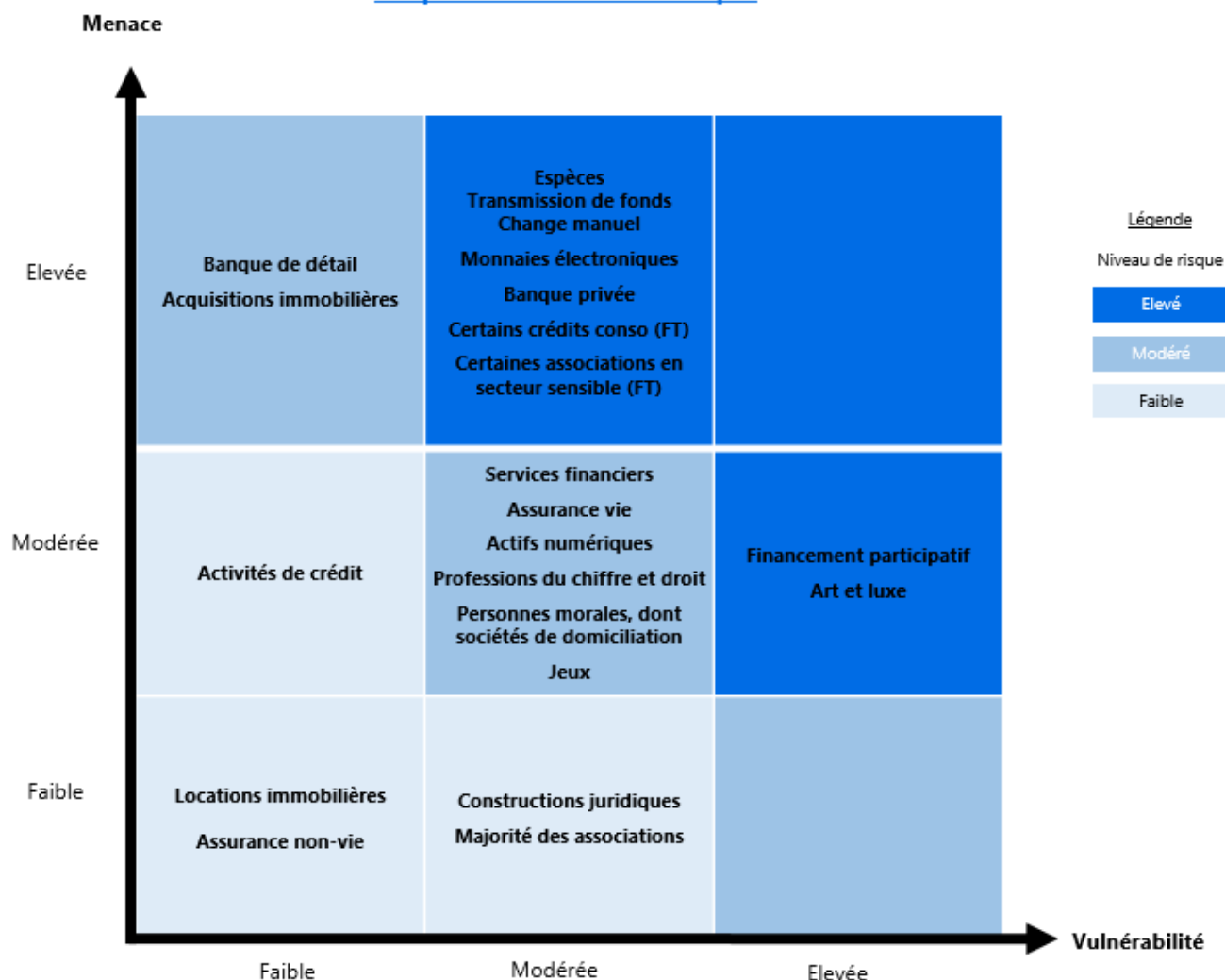
Principaux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme

S'agissant du **blanchiment de capitaux**, la France est exposée à trois menaces criminelles majeures : les fraudes fiscales, sociales et douanières, le trafic de stupéfiants ainsi que les escroqueries et vols. De moindre volume financier mais à fort impact social, le trafic d'êtres humains d'une part, la corruption et les atteintes à la probité d'autre part représentent également des sources de revenus illicites susceptibles d'être blanchis en France ou par l'intermédiaire du système français. En matière de **financement du terrorisme**, l'Etat Islamique fait peser sur la France une menace élevée d'attentat ; les ressources qu'il collecte en France relèvent du micro-financement. Les flux dont bénéficient les djihadistes utilisent trois types de vecteurs : les réseaux de collecteurs de fonds, l'utilisation du secteur associatif et le recours à des modes de financement innovants. Les systèmes traditionnels de financements d'autres organisations terroristes non directement impliquées dans des attaques en France, tels que le PKK et le Hezbollah, perdurent.

Le **secteur financier** français, caractérisé par sa place de premier plan dans l'économie, une forte accessibilité des services bancaires et financiers et un maniement direct des fonds par les établissements financiers, concentre l'essentiel des risques de blanchiment de capitaux. Cela justifie la régulation extrêmement forte et le cadre préventif robuste mis en œuvre en France. Le recours à des montages financiers complexes ainsi que les opérations impliquant l'usage d'espèces (transmission de fonds, change manuel, certains instruments de monnaie électronique, etc.) sont particulièrement susceptibles d'être utilisés à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, en raison de l'opacité inhérente à ces instruments, qui favorisent l'anonymat.

Le **secteur non financier** peut également être instrumentalisé à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Du fait de son poids dans l'économie, de son dynamisme et par conséquent de son attractivité, le secteur immobilier est exposé à une menace importante en ce qui concerne notamment les acquisitions immobilières. Les secteurs des jeux, de l'art et du luxe, plus réduits mais caractérisés par un anonymat plus important, sont également susceptibles d'être instrumentalisés à des fins criminelles. Les professions du chiffre et du droit et les autres professions proposant des services aux particuliers ou aux entreprises (domiciliation par exemple) sont également exposées à la menace, soit du fait de leur activité de maniement de fonds, soit du fait de leur exposition à une clientèle risquée.

Récapitulatif des cotations de risques



Mesures d'atténuation

Au vu de ces risques bien identifiés, de nombreuses mesures d'atténuation sont d'ores et déjà en place et ont été constamment renforcés au cours des années :

- d'une part, l'assujettissement large opéré par les autorités françaises permet, pour l'ensemble des secteurs économiques, une importante remontée d'informations et le croisement de nombreuses sources d'informations provenant des professionnels des secteurs financier comme non financier, atténuant ainsi dans une large mesure les risques identifiés ;
- cet assujettissement large est associé à un cadre normatif robuste, qui s'est renforcé et continue d'être complété afin de suivre les évolutions et adaptations de la menace, tant au niveau national qu'au niveau européen, avec l'adoption des 4^{ème} et 5^{ème} directives anti-blanchiment, dans le cadre desquelles la France a été particulièrement impliquée ;
- le volet préventif, qui prévoit des mesures de vigilance importantes adaptées aux risques identifiés, repose sur des autorités de contrôle efficaces et compétentes, qui disposent d'une véritable expertise à la fois sectorielle (métier) et de LCB-FT, permettant de réduire significativement les vulnérabilités associées à certains secteurs risqués ;
- les mécanismes de détection, notamment *via* les déclarations de soupçons, sont particulièrement efficaces et permettent d'assurer une détection large des faits potentiellement illicites ;

- le volet répressif (enquêtes, poursuites et condamnations) a enfin un fort effet dissuasif et permet de punir l'accomplissement des actes illicites, concourant à la robustesse du dispositif de LCB-FT français.

Prochaines étapes

Pour poursuivre l'adaptation du dispositif français aux menaces de BC-FT, en évolution permanente, des améliorations peuvent être envisagées et devront faire l'objet d'un plan d'action national. Elles pourraient recouvrir notamment :

- un volet législatif et réglementaire : la nécessaire prise en compte des risques identifiés dans le présent rapport pour moduler, à la hausse comme à la baisse, l'assujettissement de certains acteurs à la LCB-FT, ainsi que la transposition de la 5^{ème} directive anti-blanchiment en France ;
- la poursuite des actions engagées pour assurer une supervision efficace fondée sur une approche par les risques dans le secteur non-financier, en particulier à travers des réflexions sur la poursuite de la rationalisation du cadre de supervision (par exemple dans le secteur des jeux) ;
- la poursuite des actions de communication et de sensibilisation à destination des professionnels assujettis : il s'agit ainsi de continuer l'élaboration ou la mise à jour de lignes directrices conjointes entre autorités de contrôle et Tracfin à destination et avec le concours des professionnels, d'œuvrer pour accroître toujours plus la sensibilisation, l'appropriation et le dialogue auprès des professionnels des secteurs où les risques sont identifiés, afin de mener cette politique de lutte en partenariat avec le secteur privé et les professions assujetties ;
- l'amélioration permanente nécessaire des outils visant à assurer la transparence en matière économique et financière, notamment en ce qui concerne les registres des bénéficiaires effectifs et des *trusts*, et les registres de comptes bancaires ;
- le renforcement de l'outil statistique, à travers le groupe de travail mis en place au sein du COLB permettant de disposer d'une vision objective plus transverse et partagée des différents secteurs de risques ;
- un volet de politique pénale, afin de renforcer encore la priorisation des enquêtes et des poursuites en fonction des risques identifiés, en bonne articulation avec le volet préventif ;
- l'amélioration des échanges et retours d'expérience entre le volet répressif et le volet préventif, afin d'assurer une plus grande efficacité dans la détection et la prévention des activités illicites.

Chapitre 1 - Objectifs et méthodologie d'élaboration de l'analyse nationale des risques

L'analyse nationale des risques vise à promouvoir une meilleure compréhension des risques de blanchiment et de financement du terrorisme, conformément aux engagements internationaux de la France

La réalisation d'une analyse nationale des risques (ANR) contribue à renforcer l'architecture globale de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui a été érigée en objectif prioritaire par la France depuis de nombreuses années. Cette lutte doit concerner non seulement les pouvoirs publics (autorités de pilotage, de contrôle, de sanction, et autorités répressives) mais également au quotidien le secteur privé (organismes d'autorégulation, professionnels assujettis et autres acteurs pertinents du secteur privé).

Dans cette perspective, cette ANR a vocation à construire et promouvoir une vision partagée avec toutes les parties prenantes à la LCB-FT des principaux objectifs nationaux et priorités sur les secteurs identifiés comme à risque, et des modalités de matérialisation de ces différents risques, en cohérence avec l'approche fondée sur les risques. Il s'agit ainsi d'une base de référence pour les différentes parties prenantes, qui devront continuer à se l'approprier et la décliner, au regard de leur expertise sectorielle, dans leurs procédures et documents internes.

Elle est aussi un document de référence pour l'analyse des risques que doivent réaliser les professions soumises au respect des obligations en matière de LCB-FT, qui devront également tenir compte de ses déclinaisons sectorielles élaborées par les autorités compétentes.

Elle doit également servir d'outil aux autorités de contrôle du volet préventif afin que celles-ci puissent perfectionner leurs analyses sectorielles des risques en affinant l'approche par les risques sur laquelle sont fondés leurs contrôles et en promouvant une meilleure compréhension des risques par les entités assujetties elles-mêmes. Ces dernières doivent également intégrer l'ANR, et ses déclinaisons sectorielles élaborées par les autorités compétentes, dans leurs procédures et dispositifs de contrôle interne afin de mieux cibler le risque, ce qui contribuera d'une part à contenir les risques de blanchiment des capitaux (BC) et de financement du terrorisme (FT) propres à leurs secteurs et d'autre part à prévenir l'adoption de stratégies d'évitement, lesquelles peuvent conduire à un refoulement des risques dans le secteur informel.

Elle doit enfin être prise en compte par les autorités répressives dans la conduite de leurs missions.

La réalisation d'une ANR répond également aux obligations internationales auxquelles souscrit pleinement la France, qui contribue activement à leur élaboration. La première recommandation du GAFI impose ainsi aux États d'identifier, évaluer et comprendre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels ils sont exposés. Cette recommandation a été reprise au niveau européen par la 4^e directive anti-blanchiment.

Ce document constitue un guide, mais ne remplace pas les analyses plus fines que les participants nationaux à la LCB-FT conduisent. Les appréciations globales portées sur un secteur entier n'empêchent pas la distinction de différents niveaux de risques quand les analyses sont conduites à un niveau plus détaillé (par exemple, au niveau d'un opérateur ou d'un produit). Ce document s'efforce d'inclure les facteurs à considérer à cette fin.

Un processus d'élaboration ayant impliqué activement toutes les parties prenantes

L'ANR a été réalisée au sein du COLB par un travail approfondi et collaboratif entre autorités de pilotage, de contrôle et de sanctions et professionnels assujettis

L'analyse nationale des risques (ANR) de la France a été élaborée au sein du conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB), qui réunit l'ensemble des autorités et administrations françaises concernées par la LCB-FT.

Ce travail approfondi et robuste, qui a débuté dès l'année 2016, a mobilisé de façon intensive et collaborative l'ensemble des services de l'État concernés par la LCB-FT, ainsi que l'ensemble des autorités de contrôle et de sanction compétentes. Neuf groupes de travail ont ainsi été constitués et ont travaillé pendant ces trois années à produire et transmettre les informations pertinentes, mais aussi à partager entre autorités et professionnels assujettis une meilleure compréhension des risques en matière de LCB-FT :

- quatre groupes de travail se sont consacrés à l'analyse approfondie des menaces :
 - o groupes criminels organisés ;
 - o fraude fiscale et sociale ;
 - o corruption ;
 - o terrorisme et financement du terrorisme ;
- et cinq à l'analyse des vulnérabilités du dispositif français :
 - o identification des propriétaires de fonds et des bénéficiaires effectifs ;
 - o secteur financier ;
 - o secteur non financier ;
 - o secteurs d'activité économique ;
 - o vulnérabilités géographiques.

Les professionnels assujettis ont également été associés étroitement à cette élaboration, par le biais de questionnaires qui leur ont été transmis par leurs autorités de contrôle respectives afin de procéder à une consultation large. Les groupes de travail ont croisé des approches quantitative, qualitative et de réflexion sur les schémas innovants de BC-FT potentiellement envisageables par les criminels.

Par ailleurs, pour documenter son évaluation des menaces, des vulnérabilités et des risques en découlant, l'ANR s'est appuyée sur les nombreux travaux pré-existants permettant d'identifier les menaces et les risques auxquels la France est confrontée, notamment :

- les nombreuses analyses produites au niveau national permettant de décliner les risques. Il s'agit notamment des rapports réalisés par (i) la cellule de renseignement financier (CRF) Tracfin, sur la base notamment des déclarations de soupçon (DS) collectées, en particulier ses rapports annuels¹, (ii) les autorités de contrôle du volet préventif et (iii) les autorités judiciaires et les services d'enquête, en particulier les rapports annuels du SIRASCO ;
- l'analyse supranationale des risques produite par la Commission européenne².

En matière de financement du terrorisme, l'analyse partagée du Parquet antiterroriste, des services d'enquêtes et de renseignement (dont Tracfin) sur les modes de financement de l'« Etat islamique » a été formalisée dès 2017 par une note du procureur de la République de Paris. Celle-ci s'appuie notamment sur l'expertise acquise grâce à l'institutionnalisation du partage de l'information opérationnelle, en 2014 au sein d'une cellule inter-agences dédiée rassemblant Tracfin et les services de renseignement, puis en 2016 avec l'autorité judiciaire grâce à la désignation d'un magistrat référent

¹ Rapports « Tendance et analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme » publiés et actualisés en 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018 par Tracfin, ainsi que les rapports d'activité annuels de Tracfin.

² Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et liés aux activités transfrontières, COM(2017) 340 final, 26 juin 2017 et son document de travail.

financement du terrorisme. Elle a permis de définir une stratégie pénale coordonnée et adaptée à l'état de la menace, de la détection à l'enquête jusqu'aux poursuites et aux sanctions.

Le résultat des travaux des groupes de travail a été consolidé afin d'identifier de façon détaillée les menaces, d'une part, et les vulnérabilités, d'autre part, auxquelles fait face le système économique français, secteur par secteur, avec un degré d'analyse extrêmement précis. Cette consolidation a pu être réalisée par le biais de nombreuses consultations, dans la continuité des réunions du COLB. Ces travaux ont ensuite été synthétisés par le COLB, en vue de construire cette ANR afin d'offrir une vision globale et hiérarchisée des risques de BC-FT, tenant compte des niveaux de menaces et vulnérabilités, ainsi que des mesures d'atténuation associées. Cela permet d'améliorer encore l'adéquation du régime français de LCB-FT à ces risques. Les produits, services et opérations analysés ont ainsi été regroupés au sein de secteurs de risque, en fonction de critères objectifs de regroupement et d'harmonisation des cotations. Ceci a permis d'une part d'harmoniser le niveau de détail retenu et d'autre part d'offrir une vision synthétique des risques auxquels l'économie française doit faire face et de présenter la manière dont elle entend les maîtriser.

Enfin, le processus même d'élaboration de l'ANR, qui s'est inscrit sur le temps long, a permis à l'ensemble des parties prenantes d'améliorer et d'affiner leur compréhension des risques, de partager collectivement une vision transversale des risques, menaces et vulnérabilités pesant sur le système français, et enfin d'en dresser une synthèse globale et accessible à tous, permettant une diffusion bien au-delà des seuls professionnels et autorités en contact quotidien avec ces enjeux.

Une méthodologie rigoureuse correspondant aux standards du GAFI

Les menaces et les vulnérabilités ont été objectivées par le biais de critères rigoureux conformes à la méthodologie du GAFI

La méthodologie de l'ANR élaborée de manière collaborative au sein du COLB suit les principes définis par le GAFI, en particulier la nécessité de croiser menaces et vulnérabilités, afin d'en déduire le niveau de risque associé. Au sens de cette ANR, les menaces en matière de blanchiment et de financement du terrorisme représentent les activités qui peuvent conduire à des faits délictueux de blanchiment ou de financement du terrorisme, que ce soit au niveau national ou transfrontalier. Les vulnérabilités permettent d'identifier les zones, dispositifs ou particularités propres à chaque secteur ou produit qui peuvent conduire à des détournements à des fins de blanchiment ou de financement du terrorisme.

L'**analyse des menaces** a été le point de départ de l'ANR. Elle a été élaborée en procédant à une étude quantitative des données disponibles (nombre de poursuites, de condamnations, de saisies de produits illicites, de manquements aux obligations déclaratives et de déclarations de soupçon) ainsi qu'une analyse qualitative, issue de cas typologiques et des retours d'expériences des administrations et autorités concernées par la LCB-FT, ainsi que du secteur privé.

Les **vulnérabilités** ont également été évaluées selon une analyse quantitative et qualitative visant à apprécier, pour chaque produit, service ou opération, comment ses caractéristiques intrinsèques pouvaient le rendre vulnérable à la menace de BC ou de FT. Les facteurs de vulnérabilités pris en compte sont les suivants :

- possibilités d'anonymat offertes par le produit ou secteur ;
- possibilités d'opacification de la transaction ;
- présence d'espèces dans le secteur ;
- vulnérabilités transfrontalières ;
- rapidité ou complexité du produit et sensibilité à la fraude documentaire.

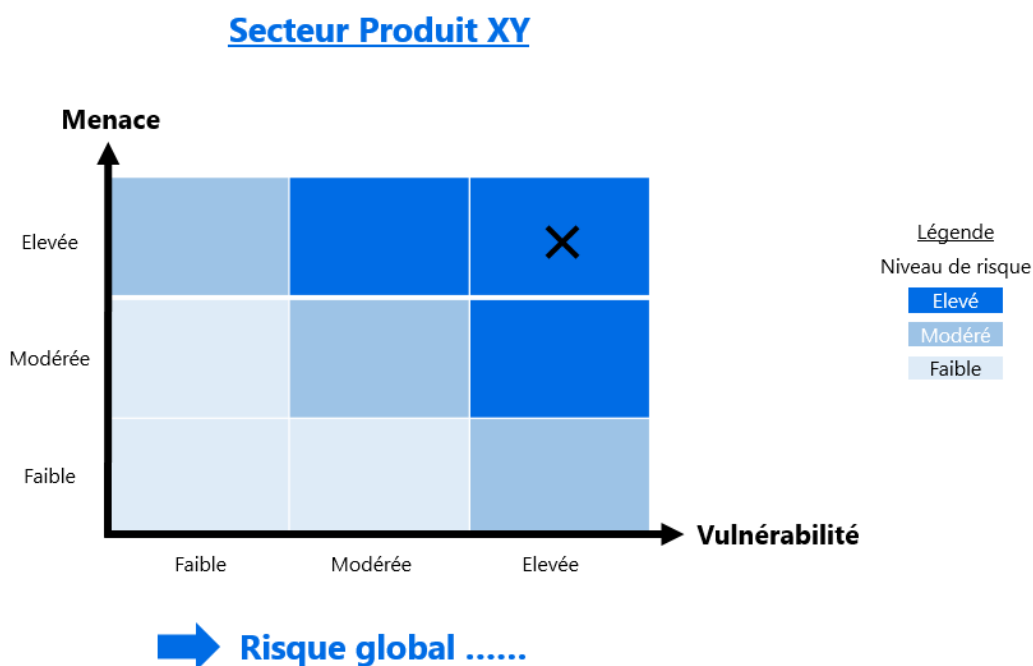
Sur la base de cette analyse, l'**exposition de chaque produit ou secteur à la menace** a fait l'objet d'une **cotation à trois niveaux** (exposition faible, modérée ou élevée). De même, la **vulnérabilité de chaque produit, service ou opération** a fait l'objet d'une **cotation à trois niveaux** : faible, modéré et élevé. Il

a été tenu compte des mesures **d'atténuation** en place afin d'évaluer, selon la même échelle, le niveau de **vulnérabilité résiduelle** présenté par chaque produit, service ou opération.

Le croisement de ces menaces et vulnérabilités a permis d'identifier le niveau de risque associé à chaque secteur ou produit

Les cotations de l'exposition de chaque produit ou secteur à la menace et des vulnérabilités ont ensuite été croisées afin d'en déduire le niveau de risque correspondant.

À l'issue de chaque chapitre, une grille croisant menace et vulnérabilité permet de récapituler le niveau de risque global du secteur (faible, modéré ou élevé), parfois en spécifiant certaines particularités liées à un produit, ou à une situation géographique, selon le modèle suivant.



Cette approche a fait l'objet d'échanges entre les différentes administrations et autorités concernées par la LCB-FT, au sein du COLB afin d'apprécier et de conforter la réalité du niveau de risque retenu.

L'identification d'un niveau de risque des secteurs ou produits identifiés ne signifie bien entendu pas que l'ensemble des professionnels impliqués sont susceptibles de commettre des infractions de blanchiment ou de financement du terrorisme. Bien au contraire, ceux-ci sont les premiers à œuvrer pour assurer que leur profession soit la plus exemplaire et la plus immune à ces faits délictueux. La présente démarche sert en effet à affiner la connaissance des risques pour que leur vigilance puisse s'exercer de façon la plus efficace possible.

Chapitre 2 - La France dispose d'un cadre légal et réglementaire de LCB-FT solide et constamment renforcé au cours de ces dernières années

La France joue un rôle moteur au niveau international notamment grâce à sa participation active au GAFI

La France, membre fondateur du GAFI, participe activement aux travaux de cette enceinte internationale centrale en matière d'élaboration des standards internationaux de LCB-FT

La France est un membre fondateur du Groupe d'action financière (GAFI), organisme intergouvernemental créé lors du sommet du G7 à Paris en 1989 et elle est un membre fondateur de cet organisme intergouvernemental. Comptant aujourd'hui 38 membres, le GAFI vise à développer et promouvoir des politiques nationales et internationales de LCB-FT au moyen de recommandations reconnues comme étant le standard international en matière de LCB-FT. Il apprécie la conformité à ces recommandations des dispositifs de ses pays membres au moyen d'évaluations mutuelles régulières, publie des lignes directrices et meilleures pratiques et établit une liste de pays ou territoires non coopératifs.

Afin de promouvoir les recommandations du GAFI sur la scène internationale, la France participe également activement aux organismes régionaux de type GAFI (ORTG). Elle est ainsi membre de Moneyval, l'ORTG compétent pour les pays du Conseil de l'Europe et participe, en tant qu'observateur, aux travaux de plusieurs autres ORTG : le GABAC en Afrique centrale, le GIABA en Afrique de l'Ouest, le GAFILAT en Amérique du sud, le GAFIC pour la zone Caraïbes, l'EAG pour l'Eurasie, le GAFIMOAN pour le Moyen-Orient, et l'APG pour l'Asie et l'Océanie.

En outre, les autorités compétentes françaises sont très largement impliquées dans d'autres enceintes internationales compétentes en matière de LCB-FT. La Cellule de renseignement financier française, Tracfin, est notamment membre du Groupe Egmont - qui rassemble plus de 160 CRF et poursuit l'objectif d'améliorer la coopération entre ces dernières - et de son Comité (conseil d'administration) en tant que représentant régional pour l'Union européenne et l'Espace économique européen.

La lutte contre les flux financiers illicites est une priorité des politiques publiques de la France

La lutte contre les flux financiers illicites est une priorité de longue date des autorités françaises et a été particulièrement renforcée depuis les attentats commis en 2015 et 2016 sur le territoire français. Dès 2015, le Plan d'action pour lutter contre le financement du terrorisme porté par le ministère de l'économie et des finances a été adopté, avec pour objectifs de mieux identifier, surveiller et agir contre le financement du terrorisme. Cette forte volonté politique a notamment conduit à l'organisation à Paris d'une Conférence internationale de mobilisation contre le financement du terrorisme (*No Money For Terror*) les 25 et 26 avril 2018, au terme de laquelle les participants ont endossé l'Agenda de Paris, liste d'engagements destinés à lutter contre le financement du terrorisme. Parmi ceux-ci figurent la lutte contre l'anonymat et l'opacification des transactions financières, la réaffirmation de l'utilité des mécanismes de gel et de saisie des avoirs et la promotion de la légitimité et de la visibilité du GAFI et des ORTG.

Par ailleurs, dans le cadre de sa présidence du Conseil de Sécurité des Nations unies, la France a porté en mars 2019, l'adoption à l'unanimité de la résolution 2462 sur la lutte contre le financement du terrorisme, la première dédiée spécifiquement à cette thématique qui précise les obligations des États en la matière.

Le cadre juridique français, qui incorpore des normes européennes à l'élaboration desquelles la France participe activement, fonde sa robustesse sur la conjugaison d'un volet préventif et d'un volet répressif performants

La France a fortement œuvré pour que des normes exigeantes en matière d'anti-blanchiment et financement du terrorisme soient adoptées et mises en œuvre au niveau de l'UE

Membre fondateur de l'Union européenne (UE), la France participe activement à l'élaboration du droit européen en matière de LCB-FT qui vise à appliquer, à l'échelle communautaire, les recommandations du GAFI, et dans certains cas à promouvoir des standards et un niveau de norme plus ambitieux que le cadre du GAFI, notamment à travers une série de cinq directives dites « anti-blanchiment ».

Les trois premières directives anti-blanchiment ont été adoptées respectivement en 1991, 2001 et 2005. La France a joué un rôle particulièrement important dans l'adoption de la 4^e directive anti-blanchiment (2015)³, en proposant des amendements ambitieux au projet initial de la Commission européenne, qui ont notamment permis d'obtenir la mise en place d'un **registre des bénéficiaires effectifs** dans chaque État-membre de l'UE. La position volontariste française a également permis de promouvoir une mise en œuvre coordonnée au niveau européen de l'approche par les risques grâce à la réalisation et à la publication d'une **évaluation supranationale des risques**, conformément aux recommandations du GAFI. La 4^e directive prévoit par ailleurs le **renforcement de l'autonomie des cellules de renseignement financier (CRF) et de la coopération entre celles-ci** au niveau européen. Par ailleurs, les **produits de monnaie électroniques ont été soumis aux obligations de LCB-FT**, sous certaines conditions, en raison des risques engendrés en matière de facilitation des transactions anonymes. Elle a été transposée en France par l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016⁴, par le décret n° 2017-1094 du 12 juin 2017⁵, ainsi que par le décret n° 2018-284 du 18 avril 2018⁶.

La 5^e directive (2018)⁷, révisant la 4^e directive, fait elle aussi suite à une initiative portée par la France, afin de renforcer l'efficacité du dispositif européen de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme à la suite des attentats de 2015. La France a soutenu lors des négociations le **renforcement des obligations de transparence relatives au registre des bénéficiaires effectifs**, la création dans tous les États-membres d'un **fichier des comptes bancaires** permettant d'identifier leurs détenteurs, mandataires et bénéficiaires effectifs et la **limitation des conditions d'utilisation des cartes prépayées et de la monnaie électronique**. Par ailleurs, la 5^e directive **inclut le secteur des actifs numériques dans le champ des entités assujetties à la LCB-FT** et renforce les **mesures de vigilance complémentaire prises par les entités assujetties à l'égard des pays tiers à haut risque**. Enfin, les modifications introduites renforcent les pouvoirs des CRF et améliorent leur coopération, facilitant encore le partage d'informations financières entre États-membres. Elle est entrée en vigueur le 10 juillet 2018 et fixe un délai de transposition à dix-huit mois, soit d'ici le 10 janvier 2020. Le processus de transposition de la 5^{ème} directive est ainsi en cours de finalisation en France, plusieurs de ces dispositions adoptées au niveau européen étant en réalité déjà en vigueur en France, en raison du caractère particulièrement robuste du dispositif légal national français. La loi n° 2019-486 du 22 mai

³ Directive 2015/849 du Parlement européen et du Conseil 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.

⁴ Ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

⁵ Décret n° 2017-1094 du 12 juin 2017 relatif au registre des bénéficiaires effectifs des personnes morales et des constructions juridiques.

⁶ Décret n° 2018-284 du 18 avril 2018 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

⁷ Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE.

2019 dite « PACTE »⁸ a déjà transposé ses dispositions relatives aux actifs numériques et a donné habilitation au gouvernement pour prendre une ordonnance transposant le reste de ses dispositions.

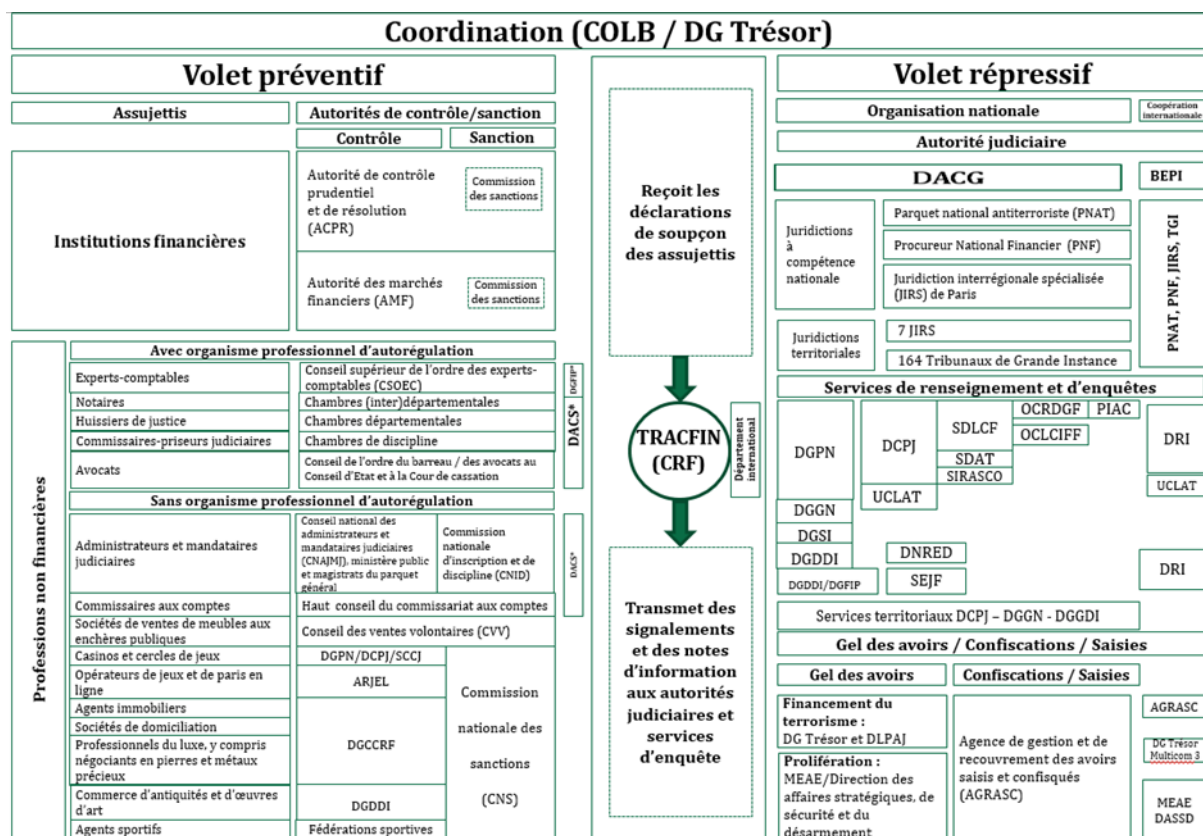
Le règlement européen Règlement (UE) 2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds⁹ vient renforcer la traçabilité des transferts de fonds et s'inscrit dans une intensification de la lutte contre les flux financiers illicites conformément aux recommandations du GAFI.

L'efficacité du cadre juridique français de LCB-FT est garantie d'une part par la bonne articulation entre volets préventif et répressif et d'autre part par un pilotage fort reposant sur la coordination de nombreuses autorités

Au niveau national, la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme s'articule autour de deux volets, préventif et répressif.

Ceux-ci impliquent un nombre important d'acteurs des domaines public et privé (cf. schéma ci-dessous). La cellule de renseignement financier Tracfin assure la jonction entre les volets préventif et répressif.

Représentation schématique du dispositif de LCB-FT français



* La direction des affaires civiles et du sceau (DACS) du ministère de la Justice exerce une tutelle sur l'ensemble des professions du chiffre et du droit, à l'exception des experts-comptables, dont la tutelle est assurée par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

⁸ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

⁹ Règlement (UE) 2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) n° 1781/2006.

L'efficacité du volet préventif de la LCB-FT est le résultat du choix d'un assujettissement large des professions les plus exposées aux risques de blanchiment et de financement du terrorisme

Les obligations relatives à la LCB-FT couvrent un champ large d'entités assujetties, récemment encore élargi afin de renforcer davantage la prévention et capacité de détection des activités illicites.

La France a fait le choix d'un assujettissement large afin d'assurer une couverture exhaustive des activités financières et non financières pouvant être exploitées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Les entités assujetties (cf. liste complète en annexe 2) sont énumérées à l'article L. 561-2 du code monétaire et financier ; cette liste recouvre notamment :

- les **entités des secteurs bancaire et financier** ;
- les **intermédiaires immobiliers** ;
- les **professions du chiffre et du droit** (experts comptables, commissaires aux comptes, avocats, notaires, huissiers de justice, mandataires de justice - administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires) ;
- les **entités du secteur des jeux** ;
- les **négociants en biens et services de grande valeur** (pierres précieuses, matériaux précieux, antiquités ou œuvres d'art, etc.) ;
- et les **sociétés de domiciliation**.

L'assujettissement de ces entités les astreint à des obligations précises et conséquentes, détaillées dans les chapitres I et II du titre VI du code monétaire et financier, permettant de prévenir les risques de BC-FT. Les principales d'entre elles concernent notamment :

- la vigilance à l'égard de la clientèle, dont l'identité doit être recueillie et vérifiée, ainsi qu'à l'égard du bénéficiaire effectif ;
- l'application de mesures de vigilance renforcées et complémentaires sur le client et le bénéficiaire en cas de facteurs accrus de risques (pays à haut risque, entrée en relation à distance, etc.) ;
- l'obligation de transmission de déclarations de soupçons (DS) auprès de Tracfin, afin de signaler toute opération suspecte, sans quoi leur responsabilité peut être engagée ;
- l'obligation absolue de mettre en œuvre et respecter les gels d'avoirs onusiens, européens et nationaux ;
- la conservation de documents ;
- la mise en place d'une organisation et de procédures de contrôle interne robustes à même de lutter contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Ces obligations ont été fortement renforcées par le biais des 4^{ème} et 5^{ème} directives anti-blanchiment. Les obligations de LCB-FT sont désormais modulées en fonction du risque de l'opération. Des obligations de vigilance renforcées doivent ainsi être mises en œuvre lorsque le risque est considéré élevé soit par le législateur, soit par l'entité assujettie (cf. annexe 2) à l'issue de son analyse des risques. A l'inverse, des mesures de vigilance simplifiées sont permises lorsque le risque est considéré comme faible soit par l'entité assujettie elle-même, soit par le législateur.

Des autorités de contrôle et de sanction surveillent le respect de ces obligations et contribuent par leur expertise du secteur à s'assurer du respect effectif, par les professionnels assujettis, de l'ensemble des obligations auxquelles ils sont soumis, et contribuent ainsi à la diminution de ces risques.

Les entités appartenant au secteur financier sont soumises au contrôle et au pouvoir de sanction de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et de l'Autorité des marchés financiers (AMF). Ces autorités sont depuis longtemps chargées de la régulation du secteur financier et disposent ainsi d'une importante expertise sectorielle particulièrement utile à leur mission de contrôle de la LCB-FT. Elles abritent également des équipes dédiées en matière de LCB-FT et partagent pleinement l'objectif national de lutte contre les flux financiers illicites.

Les entités appartenant au secteur non financier sont contrôlées par plusieurs autorités qui disposent d'une connaissance métier importante, facilitant ainsi leur rôle de supervision. Il s'agit de :

- la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'Economie et des finances pour les intermédiaires immobiliers, les professionnels du secteur du luxe et les sociétés de domiciliation ;
- le Haut-Conseil du Commissariat aux comptes (H3C), autorité publique indépendante, pour les commissaires aux comptes ;
- le service central des courses et des jeux (SCCJ) du ministère de l'Intérieur pour les casinos, clubs et sociétés de jeux et pronostics sportifs ;
- l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), autorité administrative indépendante, pour les activités de jeux et paris en ligne, qui fait actuellement l'objet d'une réforme visant à améliorer son efficacité¹⁰ ;
- la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) du ministère de l'action et des comptes publics pour les personnes se livrant au commerce d'antiquités et d'œuvres d'art ;
- le Conseil des ventes volontaires (CVV), autorité créée en 2009 et dont les membres sont nommés par arrêtés des ministres de la Justice, de la Culture, et de l'Economie et des Finances, pour les opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères ;
- le Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires (CNAJMJ), le ministère public et les magistrats du parquet général, coordonnés par un magistrat coordonnateur dans les conditions définies au titre Ier du livre VIII du code de commerce, pour les mandataires de justice (administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires - AJMJ) ;
- un organisme d'autorégulation pour la plupart des professions du chiffre et du droit (chambres de notaires, ordre des experts-comptables, chambres départementales des huissiers de justice, Conseil National des commissaires-priseurs judiciaires¹¹, Conseil de l'ordre du barreau assisté par le Conseil national des barreaux et Conseil de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation pour les avocats).

La Commission nationale des sanctions (CNS), institution indépendante installée auprès du ministre de l'Économie, sanctionne depuis 2014 les manquements commis par les professionnels n'appartenant pas au secteur bancaire et financier et ne disposant pas d'ordre professionnel, (notamment les agents immobiliers, les sociétés de domiciliation et les opérateurs de jeux et de paris, y compris en ligne), à l'exception des manquements commis par les mandataires de justice (administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires), qui sont sanctionnés par une Commission nationale d'inscription et de discipline (la CNID), commission administrative indépendante.

Les dispositions relatives au gel des avoirs permettent la mise en œuvre rapide et efficace des mesures de gel onusiennes, européennes et nationales

Les articles L. 562-1 et suivants du code monétaire et financier permettent de mettre en œuvre les mesures de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition de fonds visant à lutter contre le financement du terrorisme et la prolifération.

Ils instituent tout d'abord un dispositif de gel national autonome (par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre de l'intérieur) d'application large puisqu'il inclut les avoirs et la mise à disposition de fonds des personnes ayant commis, financé, facilité, participé ou incité à des actes terroristes. L'institution d'un mécanisme de coopération interservices permet l'utilisation régulière du dispositif. Actuellement, environ 150 personnes font l'objet d'une mesure nationale de gel des avoirs.

¹⁰ L'architecture du dispositif de contrôle dans le secteur des jeux fait actuellement l'objet d'une réforme, visant à le rendre plus cohérent : l'ensemble des activités de la Française des Jeux et du PMU, pour l'instant réparties entre le SCCJ (activités de jeu « en dur ») et l'ARJEL (activités de jeu en ligne), seront ainsi regroupées au sein d'une nouvelle Autorité nationale des jeux, qui se substituera à l'actuelle ARJEL. A l'issue d'un délai de deux ans, la mise en œuvre du nouveau dispositif fera l'objet d'une évaluation, afin d'adapter l'architecture de contrôle aux résultats observés.

¹¹ En 2019, la chambre nationale des commissaires de justice remplace la chambre nationale des huissiers de justice et la chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires.

Les dispositions du code monétaire et financier permettent également de mettre en œuvre sans délai les décisions de gel du Conseil de sécurité des Nations unies et de l'Union européenne. Par arrêté, le ministre chargé de l'économie peut ainsi geler sans délai les avoirs des personnes désignées par le Conseil de sécurité afin d'éviter toute carence, dans l'intervalle de leur mise en œuvre par l'UE. Au total, la France met en œuvre plus de 2 300 mesures de gel des avoirs (nationales ou sur le fondement d'une sanction internationale). Ces mesures sont référencées dans un registre unique actualisé et publié en ligne¹² pour permettre leur prise en compte par les entités assujetties et leur pleine application.

L'obligation de respecter la mesure de gel est large : elle s'étend non seulement aux entités assujetties à la LCB-FT, mais également à certains organismes ou personnes morales du secteur public. Elle permet également de suspendre les transactions immobilières et les ventes de véhicules. Le régime du gel des avoirs et de l'interdiction de mise à disposition de fonds a été renforcé depuis plusieurs années, notamment par l'ordonnance n° 2016-1575 du 24 novembre 2016¹³ et le décret n° 2018-264 du 9 avril 2018¹⁴. Ce dernier clarifie les obligations des personnes assujetties et propose la tenue d'un registre national public des personnes dont les fonds et ressources font l'objet d'une mesure de gel.

Par ailleurs, la DG Trésor et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ont publié en 2016 des lignes directrices conjointes relatives à la mise en œuvre du gel des avoirs. Elles ont été mises à jour en 2019 pour tenir compte des évolutions législatives et réglementaires en la matière et intègrent le retour d'expérience de l'ACPR en matière de contrôle des dispositifs de gel des avoirs. Ces lignes directrices précisent de manière concrète et opérationnelle pour le secteur bancaire et financier les exigences en matière de gel des avoirs. Dans l'attente de la publication de lignes directrices spécifiques, les autorités françaises invitent régulièrement les assujettis placés sous le contrôle d'autres autorités à consulter ces lignes directrices pour mieux comprendre leurs obligations en la matière.

Enfin, outre les sanctions administratives appliquées par les autorités de contrôle et de sanction, le code des douanes¹⁵ permet à titre répressif de sanctionner toute action visant à contourner ou à faire échec à l'application des sanctions économiques et financières, nationales ou internationales, notamment aux mesures de gel des avoirs (gels de fonds et de ressources économiques). Sont particulièrement visés les transferts de fonds et de ressources économiques hors de France, l'utilisation de sociétés écrans, de prête-noms, les opérations commerciales fictives, etc., qui visent à dissimuler le véritable propriétaire en France. La loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude prévoit la capacité pour la juridiction de jugement d'afficher et de diffuser publiquement les décisions qu'elle prononce dans ce cadre (pratique dite du « *name and shame* »).

La répression des infractions en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme est facilitée par un dispositif reposant sur des services judiciaires et d'enquête spécialisés, liés par une coopération efficace

La valorisation du renseignement financier français repose principalement sur Tracfin, dont les prérogatives et l'organisation ont atteint un degré de maturité élevé.

Tracfin, créé en 1990 et devenu service à compétence nationale en 2006, est la cellule de renseignement financier (CRF) française. Tracfin est rattaché au Ministère de l'action et des comptes publics et dispose d'une autonomie et d'une indépendance opérationnelle pour mener à bien ses missions (lutte contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme). Il **reçoit et analyse les déclarations de soupçons** (DS) émanant des professionnels assujettis au dispositif LCB-

¹² https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/11448_liste-unique-de-gels ; des lignes directrices relatives à la manière de saisir la direction générale du Trésor sont également publiées sur le site internet de la direction générale du Trésor.

¹³ Ordonnance n° 2016-1575 du 24 novembre 2016 portant réforme du dispositif de gel des avoirs.

¹⁴ Décret n° 2018-264 du 9 avril 2018 relatif au dispositif de gel des avoirs.

¹⁵ Articles 433 bis, 451 bis et 459 (459-1, 459-1 bis et 459-3) du code des douanes.

FT, les **informations transmises par les services de l'Etat** et celles en provenance des **CRF étrangères**. Il reçoit également des **communications systématiques d'information (COSI)** (cf. *infra*) et a accès à de nombreuses bases de données exploitables dans le cadre de ses analyses.

Les récentes évolutions du cadre normatif de la LCB-FT ont renforcé les pouvoirs de Tracfin et sa collaboration avec les CRF étrangères : son droit de communication (capacité à interroger les entités assujetties afin d'obtenir des informations) a été étendu par la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015¹⁶ et Tracfin peut désormais attirer l'attention des entités assujetties sur des personnes ou opérations présentant des risques élevés au moyen d'appels à vigilance.

L'augmentation significative du nombre d'informations reçues et analysées par Tracfin (+191% entre 2012 et 2018) témoigne d'une intensification de la participation des professions déclarantes au dispositif LCB-FT. Sur la base des analyses qu'il effectue, Tracfin **dissémine l'information aux autorités compétentes**. Le nombre de notes de transmission réalisées par Tracfin à l'autorité judiciaire et aux administrations partenaires (douanes, services fiscaux, organismes de prestations sociales, etc.) a par exemple augmenté de +173% entre 2012 et 2018. La cellule de renseignement financier a par ailleurs confirmé l'élan donné en 2015 à son implication dans la lutte contre le terrorisme et son financement, à travers notamment son engagement au sein du dispositif de coordination mis en place par les autorités françaises.

Enfin, Tracfin collabore étroitement avec l'ensemble des autorités de contrôle et de sanction du volet préventif, comme en témoigne la publication de lignes directrices communes relatives au respect des obligations préventives et déclaratives en matière de LCB-FT. La coopération est particulièrement étroite avec l'ACPR, notamment grâce à la présence d'un agent de liaison de l'ACPR, détaché à mi-temps au sein de Tracfin.

[L'efficacité de l'action répressive en matière de financement du terrorisme et de répression du blanchiment de capitaux est garantie par l'existence de services judiciaires et d'enquête spécialisés](#)

La **Direction des Affaires criminelles et des Grâces (DACG)**, au sein du ministère de la Justice, élabore les dispositions normatives nécessaires à l'amélioration du cadre pénal et de procédure pénale en matière de LCB-FT et fixe les orientations de politiques pénales destinées à assurer la cohérence de l'action répressive. Elle s'appuie sur trois bureaux composés de magistrats experts en ces matières : le **bureau de lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment (BULCO)**, le **bureau du droit économique, financier et social, de l'environnement et de la santé publique (BEFISP)** compétent en matière de blanchiment des infractions économiques et financières et de saisie et confiscation, et le **bureau de l'entraide pénale et internationale (BEPI)** en charge de la coopération judiciaire internationale et des demandes d'extradition.

La répression du blanchiment de capitaux (LCB)

Le dispositif français de lutte anti blanchiment s'appuie sur des services judiciaires et d'enquête spécialisés en matière de criminalité organisée et financière, ce qui a permis de développer une répression efficace des systèmes de blanchiment de grande ampleur, en complément de la répression des cas simples de blanchiment.

Grâce à leur champ de compétence large, le régime procédural dérogatoire qui s'y applique et la spécialisation des magistrats qui les composent, les **juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS)**¹⁷, créées en 2004, sont en capacité de traiter des procédures complexes de criminalité organisée. L'expertise des magistrats des JIRS leur a permis de conduire des investigations portant sur des

¹⁶ Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

¹⁷ Huit JIRS ont été instaurées en 2004, avec un champ de compétence interrégional centré sur la criminalité organisée et la criminalité économique et financière. La JIRS de Paris s'est vue confier par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice une compétence concurrente sur l'ensemble du territoire en matière de criminalité organisée et de criminalité économique et financière pour les affaires d'une très grande complexité.

organisations criminelles, fréquemment transnationales, de blanchiment à grande échelle, indépendamment de l'action répressive relative aux infractions sous-jacentes.

Au sein des JIRS, la capacité de coordination nationale a été renforcée par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Ce texte a introduit, en son article 68, une modification de l'article 706-75 du code de procédure pénale qui permettra à la JIRS de Paris d'exercer une compétence concurrente sur l'ensemble du territoire national pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des affaires en matière de criminalité organisée et de criminalité économique et financière, dans les affaires qui sont ou apparaîtraient d'une très grande complexité, en raison notamment du ressort géographique sur lequel elles s'étendent.

Le **procureur de la République financier, poste** créé en 2013, est compétent sur l'ensemble du territoire national, assure la conduite d'investigations très complexes en matière de blanchiment d'infractions économiques et financières de grande ampleur (corruption, fraude fiscale, fraude à la TVA)¹⁸. La spécialisation des magistrats assure une expertise en matière de schémas internationaux sophistiqués, et a permis le développement d'un recours à l'entraide pénale internationale particulièrement dynamique.

Au ministère de l'Intérieur, la **direction générale de la police nationale** (DGP) et la **direction générale de la gendarmerie nationale** (DGGN) jouent un rôle crucial en matière de LCB.

La **direction centrale de la police judiciaire** (DCPJ), rattachée à la DGP, est au centre du dispositif du ministère de l'Intérieur en matière de LCB. Il s'articule principalement autour de deux offices centraux qui ont une compétence nationale, et qui coordonnent l'activité opérationnelle dans ses domaines de compétences :

- l'**office central pour la répression de la grande délinquance financière** (OCRGDF), créé en 1990, composé de sections spécialisées en matière de lutte contre le blanchiment de fond et le financement du terrorisme, les escroqueries transnationales massives et les biens mal acquis, au sein duquel est intégrée la **plate-forme d'identification des avoirs criminels** (PIAC), ainsi que la **brigade financière d'intervention financière nationale** (BRIFN) ;
- et l'**office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales** (OCLCFF), créé en 2013, composé de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) et de la brigade nationale de lutte contre la corruption et la criminalité financière (BNLCCF).

La **sous-direction de la lutte contre la criminalité financière**, qui regroupe depuis le 1^{er} juillet 2019 les deux offices précités, est chargée d'animer et de coordonner la lutte contre la criminalité financière au sein du ministère de l'Intérieur.

Au niveau territorial, la présence d'**unités spécialisées des services territoriaux de la DCPJ** (57 implantations) offre un maillage et une capacité d'adaptation performants pour traiter d'enquêtes complexes en matière économique et financière.

La **direction régionale de la police judiciaire** (DRPJ) de la **préfecture de police de Paris**, dispose de sept brigades spécialisées au sein d'une sous-direction des affaires économiques et financières (SDAEF) et d'une section en charge du domaine Economique-Financier dans chacun de ses services départementaux des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Les services de la SDAEF sont amenés à traiter le blanchiment du produit des infractions relevant de leur compétence mais la brigade de recherches et d'investigations financières (BRIF) est spécialisée dans la lutte contre des réseaux criminels dont l'activité principale est le blanchiment. Composée de deux groupes d'enquête en charge des signalements à Tracfin et de deux groupes d'initiative qui ont pour mission de démanteler des groupes criminels, elle dispose également d'un groupe de documentation qui, en plus de son travail

¹⁸ Par la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution et la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

d'analyse, de recoupement et de synthèse, apporte un soutien à l'ensemble des brigades de la sous-direction en matière de coopération internationale et de saisie des avoirs criminels.

La **gendarmerie nationale** dispose de 1 500 enquêteurs spécialisés dans la lutte contre la grande délinquance financière et économique, répartis sur les 95 % du territoire national. Son organisation, hiérarchique et territoriale, lui donne la capacité d'apporter une réponse répressive à l'ensemble des menaces de BC-FT, graduable en fonction de leur intensité ou de leur complexité. Cette recherche d'efficience trouve un prolongement dans le devis judiciaire que les commandants d'unités d'enquête élaborent, en concertation avec l'autorité judiciaire, en tout début de procédure. Cet outil de gestion de la capacité aide à définir l'axe d'effort majeur, identifier les moyens suffisants et obtenir le meilleur rapport coût-efficacité. Il se traduit, opérationnellement et pour une procédure donnée, soit par l'engagement d'un échelon territorial (principe de subsidiarité), soit par la mutualisation des moyens de plusieurs unités (groupe d'enquête) pouvant aller à l'implication de toute la chaîne de la police judiciaire de la gendarmerie, jusqu'au niveau central (cellule nationale d'enquête). Ses offices centraux, au premier rang desquels l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) et ses 41 sections de recherches (SR), à compétence nationale ou régionale, traitent les montages les plus complexes, tandis que les **brigades départementales de renseignements et d'investigations judiciaires** (BDRIJ) et les **brigades de recherche** (BR) sont focalisées sur les menaces de moyenne intensité.

La gendarmerie nationale est, en Outre-mer, un acteur majeur de la police judiciaire. Pour faire face aux menaces spécifiques de blanchiment en Outre-Mer, le commandement de la gendarmerie d'outre-mer (CGOM) dispose de 8 sections de recherches comptant des militaires formés à la lutte contre la délinquance économique et financière dans 7 de ses commandements de gendarmerie d'Outre-mer (COMGEND) : COMGEND de la Guadeloupe (2 SR : Guadeloupe et Saint-Martin), de la Guyane, de la Martinique, de la Réunion, de Mayotte, pour la Polynésie-Française et pour la Nouvelle Calédonie.

Les **groupes interministériels de recherche** (GIR) mettent en commun les compétences et les capacités des différentes administrations impliquées dans la lutte contre la délinquance organisée (dont la police et la gendarmerie).

Enfin, la **douane** joue un rôle déterminant dans la LCB. Son positionnement aux frontières extra-communautaires, sa capacité de contrôle des flux sur l'ensemble du territoire national et les pouvoirs spécifiques qui lui sont conférés lui permettent d'appréhender les flux physiques illicites de sommes, titres ou valeurs. Ainsi les agents des douanes peuvent, selon le cas, soit consigner ces sommes au titre du manquement à l'obligation déclarative, en vue de diligenter une enquête, soit les saisir au titre du blanchiment douanier (article 415 du code des douanes). Cette dernière action permet aussi l'arrestation des personnes prises en flagrant délit et leur remise à l'autorité judiciaire ou au service d'enquête judiciaire désigné.

Le service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF), du ministère de l'action et des comptes publics, constitué au 1^{er} juillet 2019 à partir de l'ancien service national de douane judiciaire (SNDJ), est un acteur important du volet répressif de la lutte contre le blanchiment. Rattaché conjointement au directeur général des douanes et droits indirects et au directeur général des finances publiques, il s'agit d'un service mixte douanier et fiscal de police judiciaire, disposant d'une compétence légale d'attribution pour rechercher et constater, sur l'ensemble du territoire national, des infractions énumérées aux articles 28-1 et 28-2 du code de procédure pénale, parmi lesquelles figurent les escroqueries à la TVA, l'infraction de blanchiment de toutes infractions, certaines fraudes fiscales complexes et le blanchiment de ces infractions. Sur les 570 nouvelles affaires confiées à ce service en 2018 par les autorités judiciaires, plus de 65 % ont visé, à titre principal, l'infraction de blanchiment, ce chiffre étant porté à 75 % si l'on considère l'ensemble des infractions financières et le blanchiment de ces infractions (ex : escroquerie à la TVA et blanchiment) confiées au service. Du fait de sa compétence nationale, le SEJF peut être saisi par l'ensemble des parquets et des juges d'instruction de France. Au sein de leurs effectifs, 247 ont la qualité d'« officier de douane judiciaire » (ODJ) et 25 ont la qualité d'« officiers fiscaux judiciaires » (OFJ). Ces agents sont répartis en douze unités locales, en métropole et Outre-mer. L'action du SEJF sera complémentaire de celle de la sous-direction de lutte contre la

criminalité financière de la DCPJ, qui aura vocation à se concentrer sur les dossiers dans lesquels la fraude se mêle à d'autres enjeux de criminalité.

Par ailleurs, l'article 324-1 du code pénal définit de manière extrêmement large **l'infraction de blanchiment**, qui recouvre tant l'intégration du produit d'une infraction dans le circuit financier légal, que la facilitation de ce délit. Le champ large de l'infraction de blanchiment est complété par l'existence d'infractions spécifiques de blanchiment : le blanchiment lié au trafic de stupéfiants¹⁹, le blanchiment du produit du proxénétisme²⁰, et le blanchiment douanier²¹.

La poursuite des faits de blanchiment est facilitée par la reconnaissance jurisprudentielle de son **autonomie par rapport au délit sous-jacent**²². S'agissant d'une infraction de conséquence, l'infraction sous-jacente devait initialement être qualifiée dans tous les cas (sans qu'il soit nécessaire de poursuivre l'infraction sous-jacente). Cette exigence a été assouplie par la loi du n° 2013-1117 6 décembre 2013²³, qui a instauré une **présomption d'origine frauduleuse de biens ou de revenus**²⁴, dès lors que les conditions de réalisation d'une opération ne peuvent s'expliquer autrement que par la volonté de dissimuler l'origine des biens ou des revenus. La Cour de Cassation a admis la possibilité de sanctionner les faits de blanchiment lorsque les conditions précitées sont remplies, sans qualifier l'infraction sous-jacente. Cette évolution juridique est adaptée à la polyvalence de certaines organisations criminelles de blanchiment et facilite de manière décisive la poursuite autonome du blanchiment. Le droit français permet par ailleurs de mobiliser d'autres qualifications juridiques qui couvrent toutes les modalités d'utilisation et de conversion du produit d'infractions : le **recel et le recel aggravé**²⁵, la **non-justification de ressources**²⁶, l'**exercice illégal de la profession de banquier** ou encore l'**abus de biens sociaux**.

En matière de peines, le délit simple de blanchiment (ou sa tentative) est sévèrement sanctionné par une **peine de 5 ans d'emprisonnement** et par une **amende de 375 000 euros** ; ces **peines sont doublées en cas de blanchiment aggravé** (blanchiment commis de façon habituelle, utilisant les facilités de l'exercice d'une activité professionnelle ou commis en bande organisée). La responsabilité pénale des personnes morales mais également de l'ensemble des collaborateurs de l'établissement peut être engagée en cas de blanchiment. **Les condamnations pour faits de blanchiment sont en augmentation constante** : on compte ainsi 967 condamnations pour blanchiment en 2017 contre 200 en 2006 et 161 condamnations sur le fondement de la non-justification de ressources (article 321-6 du code pénal) en 2017 contre 78 en 2006.

La lutte contre le financement du terrorisme (LFT)

La répression du terrorisme est centralisée au niveau national au Tribunal de Grande Instance de Paris, et confiée à des magistrats spécialisés au niveau du parquet, des services d'instruction et des formations de jugement. La lutte contre le financement du terrorisme a été fortement renforcée depuis le début de l'année 2016, grâce à la désignation d'un **magistrat référent** assurant la cohérence et le caractère systématique des enquêtes et des poursuites en la matière. Celui-ci pilote une stratégie pénale globale

¹⁹ Article 222-38 du code pénal.

²⁰ Article 225-6 du code pénal.

²¹ Article 415 du code des douanes.

²² Cass. crim., 14 janv. 2004, n° 03-81.165, Cass. crim., 10 mai 2005, n° 04-85.743, Cass. crim., 30 oct. 2013, n° 12-84.189, Cass. crim., 20 févr. 2008, n° 07-82.977 et Cass. crim., 30 oct. 2013, n° 12-84.189.

²³ Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

²⁴ Article 324-1-1 du code pénal, créé par la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

²⁵ L'article 321-1 du code pénal punit le délit de recel, qui peut également servir à incriminer des faits de blanchiment. En pratique, le recel est retenu lorsque la personne détient des fonds ou des biens provenant directement d'une infraction, sans acte de placement (ou conversion) des fonds. Le recel simple et le recel aggravé sont punis des mêmes peines que le blanchiment simple et le blanchiment aggravé, respectivement.

²⁶ Article 321-6 du code pénal, créé par la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

de lutte contre le financement du terrorisme, en partenariat étroit avec Tracfin et les services d'enquête spécialisés. Est ainsi assurée une exploitation systématique du renseignement financier, aux fins de répression du financement du terrorisme mais aussi d'identification d'individus impliqués dans les activités de Daesh. Le magistrat référent assure une diffusion à ses homologues européens des renseignements financiers collectés dans ce cadre, *via* Eurojust.

La loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice²⁷ a parachevé la spécialisation de la justice antiterroriste, avec la création, à compter du 1^{er} juillet 2019, d'un **Parquet national antiterroriste** (PNAT), dirigé par le procureur de la République antiterroriste et placé près le tribunal de grande instance de Paris.

L'objectif poursuivi est de renforcer la force de frappe judiciaire antiterroriste en créant un ministère public dédié, composé de 26 magistrats. La création du Parquet national antiterroriste répond à une exigence de spécialisation, induite par la nature de ce contentieux, la singularité des techniques d'enquête utilisées, ainsi que par la nécessaire maîtrise des mécanismes de coopération internationale et du contexte géopolitique en la matière.

Le Parquet national antiterroriste exerce sa compétence sur tout le territoire national pour la poursuite des actes terroristes, dont les infractions de blanchiment lorsqu'elles sont en lien avec une entreprise terroriste et celles de financement du terrorisme. Le PNAT peut par ailleurs coordonner l'action des parquets territorialement compétents et s'appuyer sur un réseau de procureurs délégués à la lutte contre le terrorisme au sein des tribunaux de première instance les plus concernés par la montée de l'extrémisme violent.

Les enquêtes en matière de financement du terrorisme impliquent plusieurs services très spécialisés :

- le département judiciaire de la **direction générale de la sécurité intérieure** (DGSJ) du ministère de l'intérieur ;
- la **sous-direction anti-terroriste** (SDAT) de la DCPJ, compétente en matière de prévention et répression du terrorisme y compris dans ses aspects financiers ;
- la **section anti-terroriste de la brigade criminelle de la préfecture de police de Paris** (SAT-PP) ;
- l'**OCRGDF** (cf. *supra*), qui dispose d'une unité dédiée à la LFT ;
- le **SEJF** (cf. *supra*), compétent en matière de LFT depuis la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016²⁸ ;
- la **cellule de renseignement financier, Tracfin**, qui dispose d'une division dédiée à la LFT.

L'action publique s'appuie sur un cadre juridique définissant de manière large l'infraction de financement du terrorisme (article 421-2-2 du code pénal), qui constitue un délit autonome depuis la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001²⁹. L'existence de cette infraction, punie de 10 ans d'emprisonnement et de 225 000 euros d'amende, permet de poursuivre directement :

- les personnes qui soutiennent, par l'apport de fonds, les activités terroristes ;
- les personnes, notamment les intermédiaires et conseillers financiers, qui participent en connaissance de cause au recueil des fonds, à leur gestion, à la dissimulation et à leur transfert.

Plus de 100 condamnations définitives ont été prononcées du chef de financement d'entreprise terroriste entre 2010 et 2017.

Plusieurs autres qualifications pénales peuvent également être mobilisées par les magistrats antiterroristes, le cas échéant en sus de la qualification de financement du terrorisme, pour assurer la poursuite efficace de toutes les formes de soutien aux organisations terroristes ou à la préparation/réalisation d'un acte de terrorisme : **association de malfaiteurs en vue de la préparation**

²⁷ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

²⁸ Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

²⁹ Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

d’actes de terrorisme (article 421-2 du code pénal), **délit de trafic de biens culturels**, introduit par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 (article 322-3-2 du code pénal), **délit de non-justification de ressources** (article 421-2-3 du code pénal, cf. *supra*), **qualification d’actes terroristes de certaines atteintes aux biens**, susceptibles de constituer des actions visant à récolter des fonds pour une organisation terroriste, telles que les vols, les extorsions et le recel de ces infractions qui sont visés par l’article 421-1 du code pénal.

Le pilotage de la politique de LCB-FT, assuré par le ministère de l’économie et des finances, repose sur une coordination de tous les acteurs pertinents, notamment au sein du Conseil d’orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux

Une politique partenariale fondée sur la coordination au sein du Conseil d’orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

La **Direction générale du Trésor** (DG Trésor) du ministère de l’Economie et des Finances est chargée de l’élaboration du dispositif normatif de la LCB-FT ainsi que du pilotage de l’action des autorités publiques en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. À ce titre, elle assure le secrétariat du **Conseil d’orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme** (COLB³⁰).

Créé en 2010³¹, le COLB assure la coordination de l’ensemble des services de l’État et des autorités de contrôle concernés par la LCB-FT. Il favorise également la concertation avec les entités et professions assujetties, propose des améliorations au dispositif national de LCB-FT et établit l’analyse nationale des risques. À ces fins, il réunit les membres des autorités de pilotage, de contrôle et de répression du dispositif national de LCB-FT³². Il peut, plus ponctuellement, consulter les professions assujetties elles-mêmes et les associer à ses travaux.

Une consultation des autorités assujetties et professions du secteur privé consubstantielle à la LCB-FT

Si le COLB consulte ponctuellement les professions assujetties, celles-ci sont constamment associées à la LCB-FT par l’intermédiaire d’échanges réguliers avec leurs autorités de contrôle et de supervision, la cellule de renseignement financier, et la Direction générale du Trésor.

La DG Trésor rencontre ainsi fréquemment les professionnels assujettis afin d’échanger sur le cadre juridique de la LCB-FT, notamment lorsque celui-ci évolue. Les autorités de contrôle, qui sont chargées de décliner l’analyse nationale des risques dans des analyses sectorielles afin de moduler leur niveau de contrôle en fonction des risques identifiés et participent à l’élaboration de cartographies des risques par les assujettis, sont également en contact régulier avec les professionnels assujettis. Par exemple, l’ACPR consulte les représentants des entités assujetties du secteur bancaire et financier placées sous son contrôle au sein de la Commission consultative de la LCB-FT (CCLCBFT). Cette commission, composée de représentants du secteur bancaire et des services de paiement et du secteur des assurances, a été instituée par l’ACPR pour l’assister sur la LCB-FT. Elle constitue l’instance de concertation avec les organismes soumis au contrôle de l’ACPR. Elle est chargée de rendre un avis sur les projets d’instruction, de lignes directrices ou d’autres documents de l’Autorité dans le domaine de la LCB-FT. Les fédérations professionnelles constituent ainsi des points de contact naturels tant pour les autorités de pilotage que pour les autorités de contrôle, comme par exemple la Fédération bancaire française dans le cas de la CCLCBFT.

³⁰ Articles D. 561-51 et suivants du code monétaire et financier.

³¹ Par le décret n° 2010-69 du 18 janvier 2010 instituant un conseil d’orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

³² Article D. 561-53 du code monétaire et financier.

La cellule de renseignement financier Tracfin échange par ailleurs fréquemment avec les professionnels assujettis, tant dans le secteur financier que dans le secteur non financier. Des lignes directrices ayant vocation à expliciter la réglementation applicable en matière de LCB-FT sont élaborées conjointement par Tracfin et les autorités de contrôle concernées. Les lignes directrices publiées conjointement par l'ACPR et Tracfin sont par exemple mises à jour régulièrement³³ afin d'accompagner le secteur financier dans la mise en œuvre de ses obligations. En ce qui concerne les professions du secteur non financier, la plupart d'entre elles disposent désormais de lignes directrices adaptées aux spécificités de leur activité³⁴, et peuvent se référer aux lignes directrices du secteur financier pour les éléments communs.

La DG Trésor et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ont également publié en 2016 des lignes directrices conjointes relatives à la mise en œuvre du gel des avoirs, qui ont été mises à jour en 2019. Ces lignes directrices précisent de manière concrète et opérationnelle pour le secteur bancaire et financier les exigences en matière de gel des avoirs. Elles s'ajoutent au guide de bonne conduite DG Trésor, destiné à partager avec toutes les entités assujetties, au-delà des seules institutions financières, les bonnes pratiques et réponses aux questions fréquentes, lors de leur mise en œuvre, des mesures de gels des avoirs. Les autorités françaises invitent les assujettis placés sous le contrôle d'autres autorités, et notamment les professionnels du secteur non financier, à consulter ces lignes directrices ainsi que le guide de bonne conduite pour mieux comprendre leurs obligations en la matière.

³³ Dernière mise à jour en novembre 2018.

³⁴ Administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires, huissiers de Justice, professionnels de l'immobilier, professionnels du secteur de l'art, sociétés de domiciliation, etc.

Chapitre 3 - Description de la menace de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France

La menace de blanchiment de capitaux est protéiforme et principalement concentrée autour des fraudes, du trafic de stupéfiants et des escroqueries

Les fraudes, fiscale, sociale, et douanière recouvrent une réalité protéiforme

La France est particulièrement exposée à des menaces liées aux fraudes fiscale, sociale et douanière. Définie par l'article 1741 du code général des impôts, la **fraude fiscale** consiste à échapper ou tenter d'échapper à l'impôt par tout moyen. La **fraude sociale** désigne tous les comportements et actions de fraude à la Sécurité sociale, ce qui recouvre deux notions : la fraude aux cotisations sociales, qui correspond principalement au travail illégal (défini par l'article L. 8211-1 du code du travail) et la **fraude aux prestations sociales** (perception indue de prestations sociales). La **fraude douanière** consiste à minorer l'un des deux ou les deux composants que sont l'assiette de l'imposition (quantité, valeur, nature et origine des marchandises) et son taux (droits de douane, droits *antidumping*, TVA, etc.).

En volume financier, **le montant des fraudes fiscales, sociales et douanières est largement supérieur à celui des autres menaces criminelles affectant la France**. Cependant, une part importante de ces fraudes, fondée sur des omissions de déclarations, porte sur des avoirs déjà présents dans l'économie légale et ne génère pas d'opérations financières ou patrimoniales spécifiques, relevant du blanchiment. Le régime de sanction privilégié est alors administratif. L'action répressive pénale est concentrée sur les fraudes générant ou ayant recours à des mécanismes de blanchiment (en particulier le recours à des procédés tels que l'interposition de « sociétés-taxis », permettant de dissimuler le bénéficiaire réel de la fraude ou la destination du produit de la fraude).

La fraude fiscale

S'il n'existe pas de mesure exacte de la fraude fiscale, le montant des redressements fiscaux publié chaque année (plus de 21 Md euros en 2015³⁵ dont 8 Md euros concernant les fraudes les plus graves) et les montants rapatriés par le biais du Service de Traitement des données rectificatives (30 Md euros d'avoirs et 6 Md euros d'impôts et pénalités) illustrent l'ampleur de ce phénomène. La création d'un observatoire de l'évaluation de la fraude annoncée en septembre 2019 et la mission d'évaluer précisément les sommes qui échappent à l'impôt confiée en avril 2019 par le Président de la République à la Cour des comptes permettront d'obtenir des évaluations plus précises.

Deux principaux types de fraudes fiscales peuvent être recensés :

- La fraude fiscale peut d'abord être liée aux **fraudes des sociétés commerciales**, principalement centrées sur la TVA, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les plus-values. Les secteurs automobile, financier et assurantiel, de la construction et les activités spécialisées, scientifiques et techniques sont particulièrement concernés par la fraude fiscale. La fraude des sociétés commerciales est particulièrement liée à la problématique des prix de transferts (manipulation des prix des transactions intra-groupes pour transférer clandestinement des profits d'un pays à un autre). Par ailleurs, la dématérialisation croissante de certaines activités et le développement rapide de l'économie numérique facilitent les pratiques de fraude fiscale.
- La fraude fiscale peut également être **réalisée par des particuliers** – elle porte alors principalement sur l'impôt sur le revenu, l'impôt sur la fortune immobilière ainsi que sur les droits de succession ou de mutation. La fraude fiscale impliquant la dissimulation d'avoirs à l'étranger concerne plus particulièrement les patrimoines très élevés (bien que le niveau moyen de ce patrimoine tende à diminuer). A cet égard, l'échange croissant d'informations fiscales sur

³⁵ Ce montant englobant aussi les erreurs faites de bonne foi, il n'est toutefois pas parfaitement représentatif de la fraude évitée.

demande de l'administration a fortement accru le risque de sanctions liées à la fraude fiscale internationale et, par conséquent, a contribué à la décourager.

Ces dernières années, la France a intensifié sa lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, coordonnée au niveau national sous l'égide de la Direction nationale de lutte contre la fraude (DNLF) placée sous l'autorité du Premier ministre. Cette politique contribue à diminuer l'assiette des montants susceptibles d'être blanchis. L'ensemble des services concernés participe à l'élaboration d'un plan national (PNLF) trisannuel, le dernier ayant été adopté le 13 juillet 2016. L'échange automatique de renseignements entre administrations fiscales et institutions financières a par ailleurs été renforcé par le biais d'une nouvelle norme adoptée en 2014 dans le cadre de l'OCDE, qui a ensuite été traduite dans le cadre européen par la directive du 9 décembre 2014 et transposée en droit français par la loi n° 2015 1778 du 28 décembre 2015.

La loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a également permis de faciliter la détection et l'appréhension de la fraude (création d'une « police fiscale » au sein du ministère chargé du Budget avec l'évolution du SNDJ en SEJF, renforcement de l'échange d'informations entre administrations, etc.) et prévoit un renforcement des sanctions (création de sanctions administratives complémentaires et autonome, aggravation de la répression pénale des délits de fraude fiscale) ainsi qu'une diversification de celles-ci (logique de publicité des sanctions prononcées dite « *name and shame* »).

Enfin, les échanges d'information entre cellules de renseignement financier permettent de détecter des opérations de fraude fiscale réalisée par des ressortissants français à l'étranger.

La fraude sociale

La fraude aux cotisations sociales

La fraude aux cotisations sociales consiste pour un employeur ou un travailleur libéral à ne pas s'acquitter du versement des cotisations sociales par divers moyens (fausses déclarations ou omissions, travail dissimulé, détournement de cotisations sociales, etc.). L'évaluation de la fraude aux cotisations sociales est par nature difficile à appréhender. Selon la méthode retenue, les estimations varient entre 7 Md euros (méthode d'extrapolation basée sur des contrôles ciblés) et 22,5 Md euros (méthode d'extrapolation fondée sur des contrôles aléatoires). Les secteurs du BTP, de l'agriculture et du transport routier se distinguent par l'ampleur du recours au travail dissimulé. Par ailleurs, la rémunération de travailleurs non déclarés constitue l'un des principaux moyens d'écouler des espèces d'origine illicite.

La fraude aux prestations sociales

La fraude aux prestations sociales concerne les prestations maladie, les prestations familiales et les prestations retraites. Elle peut être le fait des assurés, via des fausses déclarations, des déclarations frauduleuses, de la fraude documentaire ou de la dissimulation de ressources, mais également des professionnels de santé dans le cas des fraudes aux prestations maladie par le biais de facturations fictives ou de fraudes à la nomenclature (facturation des actes sans prescription médicale). Les fraudes aux prestations sociales sont cependant de faible montant : elles représentaient en effet environ 350 M euros en 2013 (170 M euros pour les fraudes aux prestations maladie, 140 M euros pour les fraudes aux prestations familiales et 30 M euros pour les fraudes aux prestations retraites). La fraude aux prestations sociales constitue donc un enjeu faible en termes de blanchiment des capitaux, d'autant plus que le produit de la fraude est généralement directement dépensé par les fraudeurs. Elle peut cependant présenter l'une des modalités de micro-financement du terrorisme. Afin de réduire le risque de financement du terrorisme par le biais des prestations sociales, un protocole permettant de calculer l'indu et de supprimer les prestations sociales a été conclu entre la SDAT et la CNAF.

La fraude douanière

La fraude douanière recouvre trois types de fraudes : les fraudes à la fiscalité douanière, les fraudes aux contributions indirectes et les fraudes à l'exportation. Elles ont pour but de contourner le paiement des droits de douane, de la TVA ou encore des accises ou de la fiscalité énergétique et environnementale. Ces fraudes reposent sur des manquements aux obligations déclaratives portant sur le transfert physique d'espèces, sur des fausses déclarations ou encore l'émission de fausses factures. L'administration des douanes a redressé près de 315 M euros de droits et taxes en 2018.

Le trafic de stupéfiants, l'une des menaces les plus importantes, utilise un grand nombre de vecteurs de blanchiment

Le territoire français constitue à la fois un **espace de consommation** de stupéfiants et une **zone de transit** vers d'autres pays en raison de sa situation géographique (façades maritimes atlantique et méditerranéenne, cinq pays frontaliers) et de ses infrastructures portuaires et aéroportuaires.

Le marché français des stupéfiants implique plus de 200 000 individus et représente un chiffre d'affaires global estimé à près de 3,5 Md euros – l'un des plus dynamiques en Europe. Ce dynamisme a conduit à l'émergence d'un narco-banditisme français, caractérisé par une **coopération croissante entre différents types de criminalité** (trafiquants, banditisme traditionnel et groupes criminels étrangers). Le **nombre de trafics constatés est en forte augmentation** – ils ont plus que doublé entre 2000 et 2017 (10 600 contre 4 500). **La France figure parmi les États les plus actifs sur le plan répressif en Europe** : les saisies se sont élevées en 2017 à 87,5 tonnes de cannabis (71 tonnes en 2016), 17,5 tonnes de cocaïne (8,5 tonnes en 2015), 660 kilos d'héroïne (1,1 tonne en 2016) et 560 kilos d'amphétamines (350 kilos en 2016).

Le marché français est particulièrement dominé par le cannabis et la cocaïne. Il comprend **trois segments** : le premier correspond aux filières de production, d'approvisionnement et de blanchiment, le second aux micro-réseaux de vente (moins de 5 personnes) et le troisième aux nombreux usagers-revendeurs. Les groupes criminels organisés (GCO) opèrent principalement sur les premier et second segments. Ils n'hésitent pas à modifier leurs modes opératoires pour échapper à la répression, en utilisant par exemple les nouvelles technologies pour la communication et la commercialisation. Les profits qu'ils génèrent sont souvent réinvestis par le biais de **circuits de blanchiment sophistiqués et de dimension internationale**. Les **zones frontalières**, et en particulier les zones proches de l'Espagne et des Pays-Bas (pour le cannabis) ainsi que les Antilles françaises et la Guyane (pour la cocaïne), sont particulièrement exploitées par les trafiquants par tous les vecteurs possibles (aériens, maritimes et routiers). Nonobstant, la production de cannabis sur le territoire français est en augmentation.

Le produit des trafics de stupéfiants peut être soit rapatrié vers les pays producteurs ou de transit, soit directement réinvesti sur le territoire français. Dans le premier cas, les méthodes traditionnelles de la **transmission de fonds, du transport physique d'espèces et des virements internationaux** se mêlent à des méthodes plus sophistiquées utilisant des **réseaux de collecte d'espèces** et de compensation, la **conversion d'espèces en or** ou des opérations d'import-export de biens écoulés *in fine* dans les pays producteurs. Le recours à des réseaux de collecteurs a en particulier été mis en évidence par les enquêtes diligentées par l'OCRGDF. Dans le second cas, le produit du trafic peut être blanchi par le biais d'**investissements immobiliers, de rachat de sociétés commerciales ou via des jeux d'argent et de hasard**, mais il peut également alimenter l'**économie souterraine** (par exemple le travail dissimulé).

Exemple de poursuites judiciaires pour blanchiment du produit du trafic de stupéfiants

Une enquête, lancée en 2012, ciblait initialement un individu, grossiste de produits stupéfiants établi au Maghreb qui, pour récupérer les bénéfices générés en France par le trafic de cannabis, sollicitait les services d'un intermédiaire appelé « Saraf ». Ce dernier occupait le rôle de banquier, de superviseur ou encore de courtier : il se chargeait d'activer un réseau de collecteurs localisé sur le territoire national ou

à l'étranger qui avait pour tâche de collecter l'argent issu des ventes auprès des trafiquants locaux selon un fonctionnement pyramidal. Chaque collecteur recevait pour mission du chef de réseau de se rendre au contact d'un trafiquant, et de récupérer une somme d'argent remise en main propre.

Ces sommes étaient ensuite remises à l'échelon supérieur, obéissant ainsi à une forme de centralisation des capitaux à disposition du chef du réseau de collecteurs les tenant lui-même à disposition du « Saraf ». Les connexions de ce dernier avec les responsables d'une société européenne complice permettaient dans le même temps de répondre aux besoins de fraudeurs fiscaux, titulaires de comptes bancaires non déclarés et désireux de disposer d'espèces sur le sol national.

L'argent des stupéfiants collecté était ainsi, selon un mouvement contraire, redistribué et remis physiquement à ces fraudeurs fiscaux qui, concomitamment, procédaient depuis leurs comptes bancaires dissimulés à l'étranger, parfois via la constitution de trusts, à des virements vers des sociétés contrôlées par les trafiquants de stupéfiants initiaux établis au Maghreb.

Cette enquête a abouti en 2018 à la condamnation de 35 prévenus à des peines de prison allant jusqu'à 8 ans d'emprisonnement et des amendes s'élevant à un montant cumulé de 4,1 M€.

Les atteintes aux biens : escroqueries et vols

Les escroqueries

Les escroqueries concernent principalement les faux ordres de virement, les faux investissements (marché des changes, actifs numériques, diamants et encarts publicitaires) et les commerces de proximité.

Les **escroqueries aux faux ordres de virement** font l'objet de 70 à 120 déclarations de soupçon par an, qui proviennent à près de 90 % du secteur bancaire. Ces escroqueries visent tant les petits établissements que les sociétés multinationales ou les établissements publics. Ces escroqueries sont fréquemment liées à une menace transfrontalière : en effet, le produit de l'escroquerie est très souvent envoyé sur des comptes à l'étranger (Europe de l'Est, Portugal, Royaume-Uni, Asie, etc.) ; ces fonds peuvent ensuite être retransférés en France ou à l'étranger (notamment en Israël). La lutte contre ce type d'escroquerie est facilitée par la bonne coopération entre Tracfin d'une part, et les services de police judiciaire et les CRF étrangères d'autre part.

Exemple de poursuite judiciaire dans le cadre d'une escroquerie aux faux ordres de virement

Fin 2011, une société est victime d'une escroquerie aux ordres de virement de plus d'1 M euros. Le service enquêteur établit rapidement un lien entre le compte bancaire de destination des virements et d'autres escroqueries commises au préjudice de sociétés françaises. Le traçage inversé des virements reçus sur ce compte parvient à une estimation du profit illicite à plus de 10 M euros. Les enquêteurs identifient et localisent, malgré plusieurs virements consécutifs dits « de rebond », 4,3 M euros sur un premier compte bancaire étranger non-européen, 500 000 euros sur un second compte étranger européen et 6 M euros d'obligations d'un troisième Etat. Ces fonds seront appréhendés lors d'une opération menée fin 2014 dans le cadre d'exécution de commissions rogatoires internationales. En 2016, grâce à une coopération efficace avec le troisième Etat, les 8 principaux mis en cause ont été interpellés à l'étranger.

Les **escroqueries aux faux ordres de virement internationaux** ont représenté depuis 2010 plus de 700 M euros de préjudice (et près d'1,5 Md€ de tentatives) pour près de 3000 sociétés victimes. Ces sensibilisations ainsi que l'action résolue des autorités d'enquête et de poursuite ont permis de constater un net recul en France des faits commis de faux ordres de virements, d'environ 70 % en 5 ans.

Exemple d'escroquerie aux FOVI (juin 2016)

Grâce à l'exploitation par un service d'enquête d'un renseignement relatif à un groupe criminel organisé récupérant, selon un système de compensation, des espèces provenant d'escroqueries dites « aux faux ordres de virements », cinq équipes distinctes (auteurs, complices et blanchisseurs de FOVI) ont été identifiées.

Plus de 43 victimes (personnes morales françaises ayant versé plus de 17 millions d'euros de fonds), ont été recensées, le montant des tentatives d'escroquerie s'élevant à plus de 23 millions d'euros. Des demandes d'entraide pénale internationale ont été adressées, notamment à six pays européens, deux pays d'Asie du Sud-Est et un pays du Moyen-Orient, permettant d'identifier le circuit des fonds détournés, leur compensation en espèces en France et leur réintégration dans l'économie légale.

En juin 2015, les enquêteurs ont procédé à l'interpellation en France de 42 blanchisseurs et complices des escrocs. Plus de 300 000 euros d'espèces et de montres de luxe ont été saisis. L'exécution d'une commission rogatoire à l'étranger en juin 2016 a permis la mise en cause de 7 auteurs d'escroqueries, bénéficiaires du produit des infractions, mettant ainsi en évidence le mécanisme complet du blanchiment.

Les escroqueries aux faux investissements concernent traditionnellement le marché des changes mais ont tendance à être remplacées par des escroqueries aux faux investissements en actifs numériques (principalement le *bitcoin*) et en diamants. L'escroquerie repose sur des sociétés d'investissement fictives ne disposant pas d'agrément et démarchant activement leurs clients par téléphone et *via* des publicités en ligne. L'AMF et l'ACPR publient de nombreuses mises en garde sur ces sites d'investissement illégaux.

Les faux investissements ne concernent pas seulement des produits financiers proposés à des particuliers par des sociétés de courtage. Entrepreneurs et commerçants représentent des cibles bien identifiées par les organisations criminelles dans le domaine des escroqueries aux encarts publicitaires.

Exemple de fraude aux encarts publicitaires

Une enquête a été initiée à la suite d'un signalement de Tracfin révélant des opérations financières incohérentes sur les comptes des deux sociétés spécialisées dans le référencement publicitaire sur Internet.

L'enquête a permis de démontrer que des commerciaux travaillant pour l'organisation démarchaient téléphoniquement des PME aux fins de leur vendre, à des prix exorbitants pour des prestations inexistantes, des encarts publicitaires dans des guides papiers ou des pages internet. Les criminels ont escroqué à leurs victimes des sommes allant de 300 euros à 300 000 euros, encaissées sur les comptes bancaires français des sociétés, puis transférées dans un pays hors Union Européenne via des banques de deux pays européens..

14 sociétés françaises ont été identifiées dans le schéma de fraude et plus d'une centaine de victimes entendues, sur un total de 6980 victimes, pour un préjudice global estimé à 20 millions d'euros entre 2011 et 2016. Cette activité non déclarée a également généré une fraude fiscale sur la même période estimée à 9 millions d'euros.

Dans le cadre de l'enquête, 27 personnes ont été renvoyées devant le tribunal correctionnel pour des faits d'escroquerie en bande organisée, blanchiment aggravé. Au terme du jugement intervenu en décembre 2017, 21 personnes ont été condamnées à des peines d'emprisonnement comprises entre 6 mois et 5 ans (total de 35 ans de peines d'emprisonnement prononcées et plus de 2,4 millions d'euros d'amende).

Autre illustration de fraudes concernant le secteur commercial, les **escroqueries peuvent reposer sur des petits commerces de restauration ou de proximité**. Ceux-ci peuvent être utilisés soit pour leur terminaux de paiement, lesquels servent à réaliser des transactions *via* des moyens de paiement volés ou contrefaits dans le but de décaisser des fonds, soit pour être déclarés en faillite après quelques mois d'activité et repris par l'entourage proche des premiers propriétaires – cette technique étant ensuite réalisée plusieurs fois de suite.

Les vols

La France est exposée à une menace significative de vol, et en particulier de vol en bande organisée, qui est souvent le fait d'équipes de voleurs mobiles, capables de se déplacer sur de grandes distances en très peu de temps.

Il peut s'agir de vols aggravés d'envergure de fret et d'entrepôts, mais aussi de vols à la commande, de vols de métaux (notamment de câbles en cuivre des réseaux EDF et SNCF), ou encore de vols à main armée (attaques de centres forts ou de fourgons blindés). Il peut également s'agir de vols par effraction à domicile, souvent commis en série, en périphérie des grandes villes (zones pavillonnaires ou aires d'autoroute), et sur des territoires ruraux plus difficiles à protéger par les forces de l'ordre (Limousin, Gâtinais, Berry). Sévissent également des réseaux de voleurs et mendiants mineurs contraints au vol et à la mendicité sur la voie publique, qui ciblent principalement les touristes et les personnes âgées. Souvent commis au préjudice de personnes âgées, en faisant usage de fausses qualités, les vols astucieux sont principalement commis par des malfaiteurs implantés en région Ile-de-France.

Exemple de vol aggravé en bande organisée

En 2016, des services enquêteurs ont simultanément interpellé, en France et en Europe de l'Est, 17 individus suspectés de vols et recels en bande organisée. Environ 1 000 vols à la tire avaient été constatés en 6 mois pour un profit de près d'1M€. Les sommes volées par les individus étaient ensuite en partie recelées et blanchies par des restaurateurs.

Au regard de la grande diversité des modes opératoires, le produit des vols peut être recelé, le cas échéant à l'étranger, ou faire l'objet d'opérations de blanchiment en France ou vers la région d'origine des malfaiteurs.

Autres menaces en matière de blanchiment de capitaux

Le trafic d'êtres humains

Le trafic d'êtres humains, en France, prend essentiellement la forme de l'exploitation sexuelle par des réseaux de proxénètes et l'aide à l'immigration clandestine. Ces activités sont principalement le fait de groupes criminels organisés et reposent sur des filières internationales.

La prostitution concerne entre 20 000 et 40 000 personnes d'après l'Office pour la répression de la traite des êtres humains. Le produit généré par la prostitution et blanchi par les réseaux de proxénètes reste toutefois difficile à estimer. Les réseaux de proxénétisme reposent sur diverses filières géographiques : sont ainsi implantées sur le territoire français une filière balkanique, une filière africaine (notamment le fait de groupes criminels organisés nigériens) et une filière chinoise. Un proxénétisme propre aux banlieues sensibles est par ailleurs en fort développement depuis le milieu des années 2010.

Les techniques de blanchiment utilisées varient selon les réseaux criminels. Les profits générés par les réseaux de proxénétisme chinois sont ainsi généralement transférés en Chine par le biais de différentes techniques (mécanisme de compensation, prête-noms, etc.) ; ils peuvent également servir à l'achat de produits de luxe destinés à être écoulés sur le marché chinois, générant ainsi des profits légitimes en Chine. Les profits des réseaux de traite nigériens sont blanchis au moyen de systèmes informels de

collecte et de transferts de fonds (par exemple, système de la tontine), puis envoyés aux têtes de réseaux sur le continent africain.

Les réseaux d'aide à l'immigration clandestine sont structurés géographiquement en fonction de la région d'arrivée des migrants. Certains réseaux sont très structurés, tels que ceux organisant l'immigration clandestine en provenance du Maghreb ou des Balkans.

Les atteintes à la probité et la corruption

Sont ici visés l'ensemble des manquements à la probité, qu'il s'agisse de corruption active ou passive, d'acteurs publics ou privés ou de détournement de fonds publics, commis sur le territoire français ou à l'international. La France peut être concernée par la corruption active (offre de pots de vin) ou passive (acceptation de pots de vins), et par des flux sortants (produit de la corruption nationale blanchi *via* des transactions internationales), ou entrants (produit d'atteinte à la probité commis à l'étranger investi en France, notamment *via* l'acquisition de biens immobiliers). L'indice de perception de la corruption publié annuellement par l'ONG *Transparency International* classait la France en 21^e position sur 180 pays en 2018, avec un indice comparable à celui d'autres pays occidentaux tels que les États-Unis, le Japon ou la Belgique. En 2017, 275 condamnations pour des manquements à la probité, dont 10 incluaient également des condamnations pour blanchiment, ont été recensées en France.

Les entreprises actives à l'international dans les domaines de la défense, de l'énergie, de l'aéronautique et du BTP, ainsi que dans une moindre mesure, dans ceux de l'agroalimentaire, des finances, de l'immobilier, de l'informatique, de la santé et des transports, sont particulièrement susceptibles d'être exposées à la corruption active d'agents publics étrangers, les produits de la corruption réalisée à l'étranger pouvant par la suite être rapatriés en France : les personnes politiquement exposées (PPE) étrangères, majoritairement des décideurs publics ou des fonctionnaires exerçant une influence dans l'attribution des marchés publics, sont d'ailleurs les plus fortement représentées dans les statistiques judiciaires relatives à la corruption ou à son blanchiment.

Les personnes acceptant des pots-de-vin en France, également susceptibles de tenter de blanchir le produit de la corruption en France ou par l'intermédiaire de banques françaises, sont principalement des décideurs publics et, dans une moindre mesure, des salariés du secteur privé.

Exemple de poursuite pour des faits de corruption active et passive, de trafic d'influence, et de blanchiment

Le maire d'une commune a été mis en examen début 2018 pour des faits de « corruption active et passive », « trafic d'influence », « abus de confiance », « faux et usage de faux », « abus de biens sociaux », « recel d'abus de biens sociaux » et « blanchiment de capitaux ». Il est soupçonné d'avoir demandé aux entreprises une commission en échange de l'attribution de marchés publics dans sa ville. Selon les autorités d'enquête et de poursuite, les entreprises souhaitant être sélectionnées à l'issue d'une procédure de marchés publics devaient ainsi verser une commission à une association dirigée par le maire. Celui-ci aurait utilisé une partie de ces sommes pour financer son addiction aux paris hippiques : sur une période de sept ans, les enquêteurs ont recensé 45 000 prises de jeu, pour un montant total de 900 000 €.

Afin de traiter le problème à sa source et de diminuer le flux de capitaux susceptibles d'être blanchis en France ou par l'intermédiaire d'organismes français, le régime français de lutte contre la corruption a été durci par la loi n° 2016 1691 du 9 décembre 2016 dite « Sapin II », qui a renforcé les volets préventif et répressif de la lutte contre la corruption. La loi Sapin II a ainsi mis en place une Agence française anticorruption (AFA) compétente en matière de prévention, contrôle et sanction de faits constitutifs de corruption et de délits similaires, et chargée à cette fin de cartographier les risques de corruption, d'engager des actions de formation et de sensibilisation et d'élaborer des recommandations à destination des acteurs publics et privés. Les grandes entreprises et établissements publics industriels et commerciaux sont désormais également tenus de mettre en place un dispositif de prévention de la

corruption. Par ailleurs, la loi Sapin II a diversifié le dispositif pénal de répression de la corruption, en créant une peine complémentaire de mise en conformité (article 131-39-2 du code pénal) et une convention judiciaire d'intérêt public (article 434-43-1 du code pénal), nouveau dispositif transactionnel à destination des personnes morales pour un nombre limité d'infractions. Le champ d'application de l'infraction de trafic d'influence a par ailleurs été étendu aux faits impliquant un agent public étranger (articles 435-2 et 435-4 du code pénal) et l'action des autorités de poursuite françaises facilitée lorsque les faits ont été commis à l'étranger.

Une menace transversale, conduisant à des cas de blanchiment autonome

S'il existe des modalités de blanchiment spécifiques à chaque activité délinquante sous-jacente, les autorités françaises ont constaté le développement de systèmes organisés assurant une prestation de service de blanchiment polyvalente, quelle que soit l'activité délictuelle sous-jacente. A titre d'illustration, des systèmes de sociétés éphémères – ou sociétés taxis – peuvent être utilisés pour blanchir les fonds, en permettant leur transfert à des sociétés étrangères. La structure peut simultanément blanchir de la fraude douanière (règlement bancarisé de fournisseurs en Asie de produits importés en France non déclarés en douane) contre compensation en espèces en France, lesdites espèces pouvant le cas échéant provenir de trafic de stupéfiants et alimenter des entrepreneurs se livrant au travail dissimulé, à la fraude fiscale ou à l'abus de biens sociaux. Le blanchiment assure ainsi la convergence de plusieurs menaces criminelles.

Ce constat justifie la conduite d'enquêtes portant sur des activités de criminalité organisée de blanchiment, indépendamment de la lutte contre les infractions sous-jacentes.

Exemple : réseau de sociétés éphémères et de comptes-taxis

Huit sociétés, établies en France, sont détenues et dirigées par les mêmes gérants. Elles présentent des objets sociaux larges mêlant divers secteurs d'activité (conseil en systèmes informatiques, commerce de gros, etc.). Elles ont été créées récemment et font l'objet de modifications statutaires et capitalistiques multiples (principalement pour adopter le régime juridique de la SASU qui présente l'avantage de la souplesse). Elles utilisent des adresses de domiciliation, sont multi-bancarisées et sont pour la plupart défaillantes sur le plan fiscal, social et douanier. Leur durée de vie est généralement inférieure à 18 mois, parce qu'elles sont fermées ou bien parce qu'elles sont mises en liquidation judiciaire avant les premiers contrôles fiscaux.

Ces huit sociétés collectent des fonds auprès de clients communs, des dizaines de TPE et PME actives dans tous types de domaines : BTP, commerce alimentaire, débit de boisson, sécurité, informatique etc. Les sociétés clientes envoient l'argent vers le réseau des huit sociétés « blanchisseuses » qui, après avoir procédé à des virements croisés entre elles, transfèrent les fonds vers le second étage du réseau constitué d'une vingtaine de sociétés établies en Europe et créées par les mêmes gérants que les blanchisseuses françaises. A nouveau, ces sociétés européennes procèdent à des virements croisés pour procéder *in fine* à des virements vers des comptes ouverts en Asie au nom de sociétés ou de personnes physiques.

Les services d'enquête suivent cette criminalité organisée spécialisée dans le blanchiment qui se structure autour de trois spécialités :

- la première branche regroupe les individus chargés de la reprise ou de la création d'entreprises en France ou à l'étranger et fournit le cadre d'apparence légal. Ils recrutent les gérants de paille et sont chargés de l'ouverture des comptes bancaires éphémères. Ils assurent également la création des fausses comptabilités et l'établissement des fausses factures ;
- les responsables de la commercialisation de l'activité de blanchiment chargés de découvrir des sociétés ou des individus en besoin de liquidités ou de fonds à blanchir ;
- les « décaisseurs », chargés de collecter des liquidités, souvent en lien avec les commerçants chinois du secteur vestimentaire.

A la tête de ces organisations, les responsables sont, pour la plupart, réfugiés à l'étranger et ont tous été mis en cause dans les grandes escroqueries des années 2000. En 2018, dans l'affaire dite des « plateformes », a été neutralisée une organisation structurée qui avait blanchi 17 millions d'euros en 1 an, principalement des fonds provenant d'abus de biens sociaux, de fraudes fiscales, du travail dissimulé et d'escroqueries.

Le terrorisme, menace de toute première importance pour la France, peut être financé par plusieurs vecteurs bien identifiés

La France a fait l'objet de 13 attaques terroristes entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2018 ; elles ont causé la mort de 251 personnes et blessé 1 131 personnes.

Les principales menaces évoluent peu dans leur nature, mais demeurent aigües. Ainsi, la menace djihadiste sunnite, portée par le groupe terroriste « État islamique » et par des mouvements se revendiquant d'Al-Qaïda, se maintient à un niveau élevé et reste la principale menace relative à la commission d'actes terroristes sur le territoire national. Cette menace est à la fois endogène – elle repose sur la commission d'actes terroristes par des acteurs isolés, présents sur le territoire national, encouragés par la propagande djihadiste – et exogène – les acteurs peuvent provenir des zones de crise ou d'autres pays, notamment frontaliers. D'autres organisations, telles que le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) ou le Hezbollah, ne menacent pas directement de commettre des actes terroristes sur le territoire français mais utilisent celui-ci comme base arrière logistique et financière.

La nécessité de développer une connaissance fine des modalités de financement de l'« État islamique » a été très tôt identifiée et s'est traduite par l'institutionnalisation d'une coordination renforcée, au niveau du renseignement au sein de la cellule dédiée, associant Tracfin, puis, sur le plan judiciaire, avec la désignation en janvier 2016 d'un magistrat référent financement du terrorisme au sein de la section antiterroriste. L'expertise croisée de ces autorités a permis de formaliser en 2017 l'analyse partagée des typologies de financement de l'État islamique, par note du procureur de la République de Paris.

Malgré les revers militaires connus par les organisations terroristes situées dans la zone irako-syrienne, en particulier l'organisation « État islamique », les modes de financement du terrorisme ont peu évolué sur la période récente et visent toujours à l'entretien des combattants toujours sur zone : les canaux usuels de micro-financement sont mobilisés pour lever et faire transiter les fonds à destination d'organisations et individus terroristes. S'agissant du risque de perpétration d'attentats sur le territoire français, la France est confrontée, comme ses partenaires européens, à une menace endogène autofinancée, qui se distingue de la menace exogène bénéficiant de micro-financements hors du secteur bancaire traditionnel qui avait caractérisée les attentats de novembre 2015.

Le micro-financement de l'« État islamique »

Le micro-financement a initialement été utilisé pendant le conflit au Levant pour financer des départs sur zone de combat, flux qui se sont néanmoins taris depuis l'affaiblissement du groupe terroriste État islamique. Ils ont été remplacés peu à peu par des flux d'entretien des djihadistes sur zone afin de financer leur séjour et parfois leur armement. Le micro-financement concerne aujourd'hui à titre principal le financement d'attaques terroristes sur le territoire national ou dans des pays frontaliers.

Ce micro-financement, depuis la France, emprunte trois vecteurs principaux : **les réseaux de collecteurs de fonds et de transferts d'espèces**, **l'utilisation du secteur associatif** et **l'utilisation de modes de financement innovants** (cf. *infra*).

Le micro-financement peut provenir de sources licites, tels que les prestations sociales ou le recours au crédit à la consommation.

Il peut également mobiliser le produit d'activités illicites : les ressources issues de délinquance de droit commun (trafic de stupéfiants, vols à main armée, escroqueries, contrefaçons, etc.) et le détournement de prestations sociales (« noircissement » des prestations familiales et allocations chômage) peuvent servir ultérieurement à financer des activités terroristes. Ce moyen de micro-financement a notamment été utilisé par plusieurs terroristes français, comme le relève le rapport de l'Assemblée nationale relatif à la lutte contre le financement du terrorisme³⁶.

Les réseaux de collecteurs de fonds

Le rôle des collecteurs dans le financement du terrorisme

Les « collecteurs » sont les principaux architectes des flux financiers acheminés au profit de l'État islamique. Il s'agit de « facilitateurs financiers » proposant un ensemble de services :

- garder l'argent d'un combattant étranger voyageant de/vers les pays de l'arc de crise afin de réduire le risque lié au franchissement de la frontière avec des espèces ;
- sécuriser le montant dû à un passeur par un combattant en réglant la somme lorsque la frontière a été franchie ;
- recevoir des fonds au nom d'un bénéficiaire qui n'a pas de carte d'identité valide ou pour qui il serait trop risqué de la dévoiler ;
- apporter de l'argent directement vers une zone de combat pour en faire bénéficier un combattant ;
- envoyer, par un système de compensation de type *hawala*, un montant vers une zone de combat.

Les réseaux de collecteurs de fonds ont été massivement sollicités pour transférer au Levant des sommes, issues des différentes sources de micro-financement décrites ci-dessus, notamment à mesure que l'État islamique était privé, du fait de ses défaites successives, de ses ressources financières initiales (butins de guerre, taxations et redevances, extorsions, exploitation des ressources naturelles, taxation des flux commerciaux et trafics). Si les réseaux de collecteurs sont un peu moins sollicités par l'Etat Islamique depuis les victoires de la coalition internationale au Levant, ils sont également utilisés par d'autres organisations terroristes, notamment le PKK. Par ailleurs, ils sont susceptibles d'être mobilisés afin de financer des retours de combattants étrangers de la zone syro-irakienne. Depuis 2018, et bien que les destinations historiques de flux soient toujours actives, certains nouveaux corridors sont utilisés (Kenya et Niger, par exemple).

Utilisation du secteur associatif

Certaines associations établies en France peuvent être utilisées à des fins de collecte de fonds susceptibles de financer des mouvements radicaux, voire des organisations terroristes. Le mode de financement repose sur des dons provenant de particuliers et sur des subventions publiques accordées dans le cadre de l'activité officielle de l'association. L'association peut également, plus ponctuellement, bénéficier de financements provenant de l'étranger. L'utilisation des fonds par ces associations est souvent opacifiée. Celles-ci procèdent également à des retraits importants d'espèces, justifiés notamment par l'absence de systèmes bancaires fiables dans les zones d'action.

Le risque de financement du terrorisme est concentré sur un type précis d'associations, répondant à des caractéristiques connues : les associations à vocation humanitaire opérant dans des zones déshéritées ou en conflit (dont l'action officielle consiste à envoyer des marchandises, des sommes d'argent ou du personnel - médecins, infirmiers, humanitaires - sur place), les associations culturelles (notamment celles ayant pour action l'achat de livres, l'organisation de conférences, la mise en place de cours de langues ou de soutien scolaire) et les associations culturelles dont l'objet déclaré est la construction ou la gestion de lieux de culte ou l'enseignement religieux. Les associations soupçonnées de financer des

³⁶ Rapport d'information n° 1833 déposé le 3 avril 2019 en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires étrangères, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la lutte contre le financement du terrorisme international.

mouvements radicaux, voire le cas échéant, des réseaux terroristes, sont essentiellement localisées en région parisienne, mais également en région PACA, en région Rhône-Alpes et dans l'est de la France.

Utilisation de modes de financement innovants

Les cartes prépayées constituent un moyen de stockage, de transfert et d'utilisation de fonds permettant sous certaines conditions de garantir l'anonymat de l'utilisateur. Plusieurs enquêtes conduites par la section anti-terroriste du parquet de Paris ont mis en évidence l'utilisation de cartes prépayées pour préparer des attentats ou dissimuler les préparatifs d'un projet de départ. La réglementation française a abaissé les seuils de déclenchement des obligations d'identification et de vérification de l'identité des bénéficiaires de ce type de cartes (cf. *infra*).

Chapitre 4 - Services bancaires et financiers

En France, **le secteur financier occupe une place importante dans l'économie** et son financement. Il est le premier de la zone euro et se place parmi les premiers de l'Union européenne. Les actifs des établissements de crédit français s'élevaient fin 2018 à un montant total de 8 000 milliards d'euros (soit 2,8 PIB) dont l'essentiel est concentré sur les grands groupes.

Les secteurs de la banque, de l'assurance et de la gestion sont des **secteurs régulés** : les acteurs et produits sont donc agréés ou autorisés par une autorité compétente (BCE, ACPR, AMF ou ORIAS³⁷) et soumis à une réglementation stricte en matière prudentielle et organisationnelle, de protection de la clientèle et de LCB-FT (sous le contrôle de l'ACPR et/ou de l'AMF). La Banque de France assure en outre la surveillance de la sécurité des moyens et systèmes de paiement ainsi que des infrastructures de marché.

Le secteur financier est marqué par plusieurs caractéristiques propres à la France :

- en premier lieu, une **forte accessibilité des services et produits financiers** (le taux de bancarisation est proche de 99%³⁸) qui résulte notamment du droit au compte, introduit dans les années 1980, de la transposition de la directive « PAD » de 2014³⁹ et de la gratuité des services bancaires de base. Si le nombre de comptes actifs est élevé, la détention directe d'actions est en revanche moins répandue ;
- en deuxième lieu, une **forte concentration des secteurs de la banque** (dominé par cinq grands groupes, qui regroupent à eux seuls plus de 80% des actifs bancaires), **de l'assurance** (dont le nombre d'organismes est en diminution constante depuis 2012) et de la **gestion d'actifs** (60% des encours de la gestion sont gérés par les 10 principales sociétés de gestion) ;
- en troisième lieu, l'**usage croissant de la carte bancaire au détriment des espèces**. L'offre croissante de moyens et services de paiement dématérialisés accompagne par ailleurs le développement du commerce numérique ;
- en quatrième lieu, son **intégration dans les systèmes financiers international et européen**. Au niveau européen, les autorités du secteur financier bénéficient ainsi d'une coopération et d'échanges d'information facilités et en progression constante, notamment grâce à l'apport des travaux de l'Autorité bancaire européenne et du mécanisme de surveillance unique ;
- en dernier lieu, enfin, le développement du secteur des **fintechs** et d'activités liées à la **monnaie électronique et aux services de paiement**, qui constitue une tendance dynamique en France.

³⁷ Organisme pour le registre des intermédiaires en assurance.

³⁸ Enquête triennale coordonnée par la BCE, et en France par la Banque de France et l'Insee (sur un échantillon d'environ 12000 personnes). Selon cette source, plus de 99 % des ménages français détiennent un compte de dépôt en 2014. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpsps/ecbsp18.en.pdf>, table A.4.C p. 93.

³⁹ Directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base.

Banque de détail

Description du secteur

La banque de détail est un secteur exposé aux risques de BC-FT qui fait l'objet d'un encadrement juridique robuste et d'une surveillance étroite des autorités. L'accès à un compte bancaire est particulièrement répandu en France (cf. *supra*) : on compte ainsi près de 265 millions de comptes actifs (252 millions détenus par des personnes physiques et 13 millions par des personnes morales). Ces chiffres correspondent en partie à la détention de plusieurs types de comptes (courant, d'épargne), souvent au sein du même établissement. Ils incluent 106 millions de comptes à vue et 108 millions de comptes à terme et sur livret (dont 50 millions de livrets A).

Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT

Les comptes bancaires courants et comptes à terme facilement accessibles sont particulièrement exposés à la menace de blanchiment de capitaux : un compte bancaire peut être utilisé, directement, via des *money mules* ou via une fraude documentaire (contrefaçon ou falsification de documents) ou identitaire (obtention et/ou utilisation frauduleuse de documents authentiques), pour placer le produit d'une infraction afin de masquer son origine illicite. Cette méthode de blanchiment présente l'intérêt de la simplicité et ne demande pas de connaissance particulière en matière de produits financiers ; elle peut donc être utilisée pour tout type de blanchiment (trafic de drogue, fraudes, escroqueries, corruption, etc.). Par exemple, le canal bancaire reste prépondérant pour le blanchiment de capitaux par les sociétés éphémères.

En matière de **financement du terrorisme**, des fonds d'origine légitime ou non peuvent être placés ou transiter sur un compte avant de servir à une entreprise terroriste ; l'utilisation d'un compte bancaire peut être facilitée par le recours à des procédés de fraude documentaire ou identitaire ou à des membres de la famille ou de l'entourage de la personne cherchant à financer l'entreprise terroriste.

Compte tenu de ces éléments, les **menaces** de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquelles est confronté le secteur de la banque de détail sont considérées **élevées**.

Vulnérabilités

Vulnérabilité intrinsèque

Les vulnérabilités que présente le secteur de la banque de détail tiennent à plusieurs facteurs :

- tout d'abord, la **forte accessibilité et le caractère très répandu** du compte bancaire rendent ce secteur particulièrement important en termes de volumes financiers, compliquant de ce fait la conduite de contrôles fins par les entités du secteur bancaire. En outre, le caractère liquide des comptes à vue les rend vulnérables à la menace de BC-FT, les sommes pouvant y transiter avec une grande facilité – cette vulnérabilité concerne moins les placements à terme en raison de leurs caractéristiques (indisponibilité des sommes – sauf si elles peuvent être mobilisées en garantie d'un prêt –, clôture automatique, etc.) ;
- ensuite, certaines modalités d'alimentation des comptes à vue ou à terme, en particulier (**les espèces** et, dans une moindre mesure, **les chèques**) peuvent rendre difficile la traçabilité de l'origine des fonds. Le secteur peut par ailleurs être exposé à des **risques de fraude documentaire ou identitaire**, qui peuvent faciliter le détournement de l'utilisation d'un compte bancaire à des fins de blanchiment ou de financement du terrorisme. Ces risques de fraude concernent tout particulièrement le secteur émergent des banques en ligne ;
- enfin, si la plupart des virements et des paiements sont peu vulnérables du fait de leur traçabilité, certaines transactions présentent des vulnérabilités importantes eu égard à leur **rapidité** (virements instantanés pouvant être réalisés 24 heures sur 24 et en moins de dix secondes) ou à leur exposition au **risque transfrontalier** (virements transfrontaliers). Ce risque transfrontalier

peut également se retrouver en matière de rapatriement de fonds non déclarés depuis l'étranger ou de donations déguisées non déclarées, qui concernent plus particulièrement les produits d'assurance-vie.

La **vulnérabilité intrinsèque** est considérée comme **modérée** pour la banque de détail : en effet, malgré les vulnérabilités identifiées, les services bancaires garantissent une forte traçabilité des mouvements de fonds et une identification efficace du client.

Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Tout d'abord, les **établissements bancaires sont assujettis à la LCB-FT** depuis 1991. Le contrôle strict de l'ACPR (et avant elle, de la Commission Bancaire) sur ces établissements et le renforcement constant des exigences réglementaires atténuent dans une large mesure les vulnérabilités identifiées. En conséquence, il est nécessaire de maintenir au maximum les opérations dans le circuit bancaire en évitant les comportements de *de-risking*.

Les établissements bancaires soumis au contrôle de l'ACPR, qui fournissent l'essentiel des déclarations de soupçon reçues par Tracfin, luttent contre la criminalité financière de manière globalement efficace, les obligations d'identification et de connaissance de la clientèle étant mises en œuvre de manière globalement satisfaisante.

En matière de gel des avoirs, l'ACPR et la DG Trésor ont choisi une approche inclusive, consistant à élaborer les lignes directrices dès 2016, révisées en juin 2019, au sein de la CCLCBFT laquelle inclut les professionnels assujettis (cf. *supra*). La mise en place d'un dispositif de gel des avoirs (organisation et procédures dédiées, outils de filtrage, formation et information du personnel) et le respect des obligations en matière de gel constituent une priorité de contrôle de l'ACPR.

Par ailleurs, l'existence d'un **fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA)**, tenu **par l'administration fiscale** et alimenté par les banques, atténue également les vulnérabilités du secteur bancaire. Ce fichier liste tous les comptes bancaires ouverts en France (comptes courants, comptes d'épargne, comptes-titres, etc.). Il s'agit d'un fichier centralisé, alimenté et actualisé par les banques, contenant toutes les informations pertinentes relatives à la création, la modification et la fermeture de l'intégralité des comptes détenus en France, dans le cadre d'une institution financière française ou étrangère opérant en France, en précisant notamment les informations suivantes : nom et adresse de la banque qui gère le compte, identité du ou des titulaires, caractéristiques essentielles du compte (numéro, type de compte, etc.), date et nature de l'opération déclarée (ouverture, clôture, modification). Sur cette base, l'information relative aux flux financiers peut être obtenue directement par les services d'enquête auprès de la banque concernée, sur réquisition judiciaire, ou par Tracfin, *via* son droit de communication.

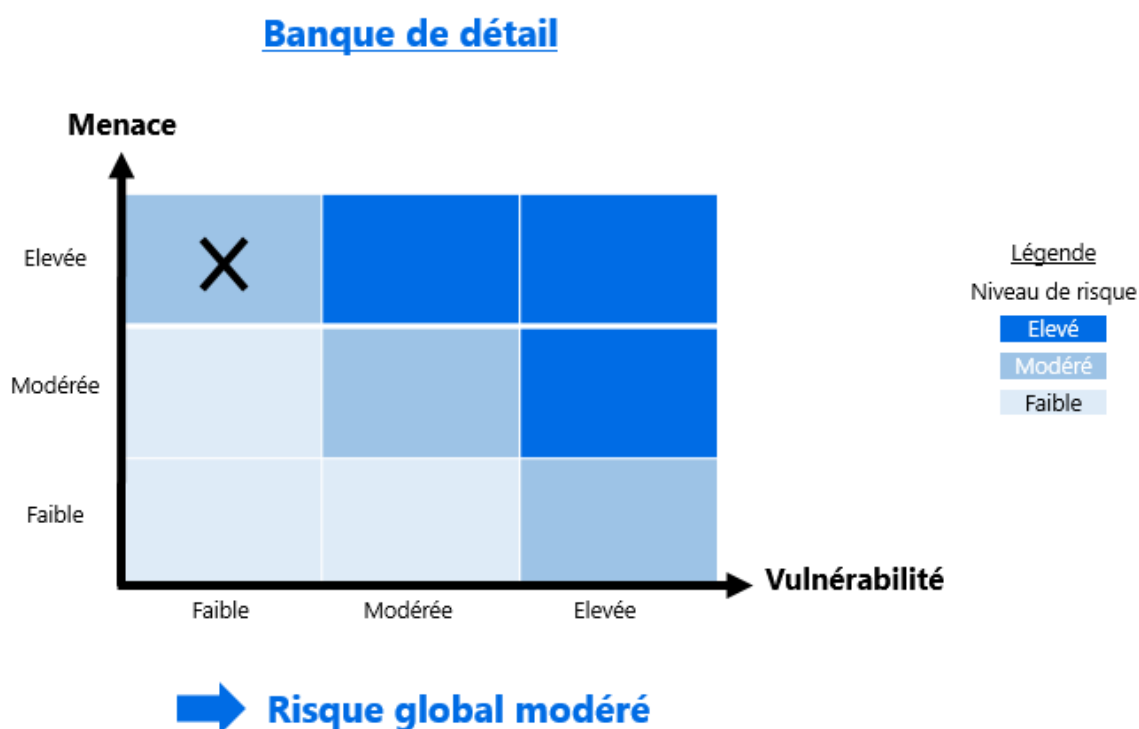
D'autres mesures plus spécifiques atténuent les vulnérabilités du secteur bancaire. Les **obligations sur les informations devant accompagner les messages de paiement** ont été renforcées par le règlement n° 2015/847 sur les informations accompagnant les transferts de fonds afin d'améliorer leur traçabilité. Ce règlement impose aux prestataires de services de paiement (PSP) de s'assurer de la complétude des informations sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire avant d'exécuter un transfert de fonds. Ces obligations fournissent en particulier des informations utiles concernant les transferts, dont les virements, et permettent de mieux repérer les opérations suspectes en raison par exemple du pays destinataire des fonds ou de l'identité du donneur d'ordre ou du bénéficiaire. Le règlement n° 2015/847 contribue également à renforcer la complétude des messages de paiement, élément indispensable pour détecter les personnes faisant l'objet d'une mesure de gel. Des **plafonds** ont également été mis en place pour certains produits : ainsi, les virements instantanés sont limités à des montants inférieurs à 15 000 euros. Afin de renforcer la traçabilité des transactions, des **seuils maximaux d'alimentation en espèces** ont également été mis en œuvre : par exemple, s'agissant de l'assurance-vie, un plafond de versement en espèces de 1 000 euros pour les résidents et 15 000 euros pour les non-résidents s'applique – la pratique des organismes d'assurance est même de refuser tout versement en espèces sur un contrat d'assurance-vie ou de capitalisation.

Enfin, les pouvoirs publics ont pris des mesures fortes afin **de lutter contre la fraude à l'identité et la fraude documentaire**. En matière de contrefaçon et de falsification de documents, la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), en charge de vérifier l'authenticité de documents d'identité, dispense des actions de formation auprès des services de l'État (police, gendarmerie, préfectures) et du secteur privé (en particulier les établissements financiers). Concernant l'obtention induite de documents authentiques, la généralisation du système « COMEDDEC », mis en œuvre par l'Agence nationale des titres sécurisés et le ministère de la Justice, permet l'échange dématérialisé de données d'état civil et la sécurisation de la délivrance d'une grande partie des titres d'identité en France. Par ailleurs, la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) a lancé un nouveau Plan national de lutte contre la fraude (PNLF) en mars 2019. Ce plan inclut d'ores et déjà un volet concernant la fraude documentaire.

La **vulnérabilité résiduelle** (après mesures d'atténuation) est donc considérée **faible** pour le secteur bancaire de détail.

Cotation du risque BC/FT

En conséquence, le croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles après mesures d'atténuation, conduit à un **niveau de risque modéré** pour le secteur de la banque de détail.



Activités de crédit

Description du secteur

En juin 2019, les encours de crédit représentent en France 1 032 Md euros pour les entreprises résidentes et 1 257 Md euros pour les particuliers (dont 1 040 Md euros pour les crédits liés à l'habitat et 183 Md euros pour les crédits liés à la consommation). Deux catégories d'établissements peuvent poursuivre une activité de crédit : les établissements de crédit (notion qui répond à une définition harmonisée au niveau européen) et les sociétés de financement (qui peuvent octroyer des crédits mais non collecter des dépôts ou d'autres fonds remboursables du public). Ces dernières sont également soumises au contrôle de l'ACPR.

Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT

Selon leur nature, les crédits peuvent être exposés à différents types de menaces :

- Le **crédit à la consommation non affecté à une dépense particulière** est exposé à une menace de financement du terrorisme lorsqu'il est de montant faible et que les sommes peuvent être retirées en espèces ;
- Le **crédit immobilier et les crédits à la consommation de montants importants** sont davantage exposés à une menace de blanchiment : les individus s'en servent alors pour dissimuler l'origine illicite des fonds servant au remboursement du prêt. S'agissant plus spécifiquement du crédit immobilier, le blanchiment peut s'effectuer par plusieurs canaux : apports personnels effectués par dons de personnes physiques, notamment de personnes résidant à l'étranger, par remboursement anticipé ou non en espèces, par rachat de crédit, etc. ;
- Les **activités de leasing pour un usage professionnel** (crédit-bail, location avec option d'achat et location) sont également exposées à une menace de blanchiment : elles permettent en effet à des criminels de pouvoir utiliser des actifs matériels d'un montant élevé (voitures de luxe, avions, navires, etc.) en évitant les contraintes liées à leur acquisition ;
- Les **crédits à destination des entreprises** sont exposés à des menaces de blanchiment plus sophistiqué (fraude à la TVA, fraude fiscale par des entreprises familiales, etc.), eu égard à leur relative complexité par rapport aux crédits à destination des particuliers.

La **menace** est donc différente en fonction du type de crédit :

- Elle est **élevée** pour les crédits à la consommation (FT) qui sont à la fois de faible montant, non affectés à des dépenses particulières, et lorsque les fonds peuvent être retirés en espèces ;
- Elle est en revanche **modérée** pour les autres crédits.

Vulnérabilités

Vulnérabilité intrinsèque

Les vulnérabilités des crédits dépendent de plusieurs facteurs : la **documentation requise** pour y souscrire et le **niveau de contrôle par les entités assujetties**. Ainsi, la vulnérabilité en matière de financement du terrorisme des crédits à la consommation de faible montant, qui ne justifient pas une analyse du risque de crédit approfondie, tient essentiellement à la facilité de souscription et au risque de fraude documentaire. L'émergence du secteur des *fintechs* présente de nouvelles vulnérabilités en facilitant le recours au crédit à la consommation. De manière générale, la vulnérabilité des crédits de montants plus importants et pour lesquels les établissements mènent des vigilances plus poussées en raison d'un risque de crédit plus important est moins forte, en raison de la robustesse de la documentation requise.

Pour les activités de crédit de montants importants, la vulnérabilité intrinsèque est **modérée**.

En revanche, pour les crédits à la consommation de faible montant non affectés à des dépenses particulières et dont le montant peut être retiré en espèces, la vulnérabilité intrinsèque est **élevée**.

Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Les activités de crédit sont soumises aux mêmes contrôles que le reste des activités du secteur bancaire, et les établissements de crédit bénéficient également des lignes directrices de l'ACPR et de Tracfin.

Pour l'ensemble des activités de crédit, l'analyse du risque de crédit constitue une première mesure d'atténuation du risque, qui est d'autant plus importante que le montant du crédit est élevé. Les remboursements sont principalement effectués par virements ou prélèvements sur un compte bancaire et non en espèces. Cela permet d'assurer la traçabilité des transferts de fonds lorsque le compte ouvert au nom du client est tenu par un établissement bancaire établi en France ou dans un État membre de l'Union européenne ou de l'EEE.

Cependant, au regard du risque de détournement de l'utilisation des fonds mis à disposition à des fins de FT, **les crédits à la consommation** non affectés à des dépenses précises et dont les fonds peuvent être retirés en espèces présentent des risques plus élevés et justifient une surveillance particulière des établissements. Les organismes assujettis ont à cet effet renforcé leurs dispositifs de lutte contre le financement du terrorisme et ont déployé des formations et procédures dédiées. Par ailleurs, les conditions auxquelles un crédit à la consommation peut être accordé ont été renforcées à la suite des attentats terroristes de 2015 : le seuil en-deçà duquel l'octroi d'un crédit peut faire l'objet de mesures de vigilance simplifiées a été abaissé de 4 000 à 1 000 euros par le décret n° 2016-1523 du 10 novembre 2016⁴⁰.

S'agissant des **activités de leasing**, elles sont considérées comme présentant un risque faible par la loi si deux conditions sont réunies : le loyer financier ne dépasse pas 15 000 euros HT par an et le remboursement est effectué à partir d'un compte ouvert au nom du client dans un établissement établi en France ou dans un État membre de l'Union européenne ou de l'EEE, soumis à des obligations nationales en matière de LCB-FT ou équivalentes⁴¹. Lorsque le loyer dépasse ce seuil de 15 000 euros par an, l'analyse du risque de crédit et le paiement des loyers à partir d'un compte tenu auprès d'un établissement français ou européen (UE/EEE), soumis à une réglementation équivalente à la réglementation française, et non en espèces, constituent également des mesures significatives d'atténuation du risque de blanchiment. Certaines vigilances sont néanmoins nécessaires, compte tenu des menaces identifiées, sur des secteurs particuliers (voitures de luxe notamment), et lorsque les montants sont importants. En outre, la propriété n'est pas transférée au client ou ne peut l'être qu'à la cessation de la relation contractuelle.

La **vulnérabilité résiduelle** (après mesures d'atténuation) est donc considérée **faible pour les activités de crédit** en général.

Toutefois, **pour les crédits à la consommation, de faible montant**, si les fonds ne sont pas affectés et qu'ils peuvent être retirés en espèces, la **vulnérabilité résiduelle** (après mesures d'atténuation) **en matière de FT** est **modérée**.

⁴⁰ Décret n° 2016-1523 du 10 novembre 2016 relatif à la lutte contre le financement du terrorisme.

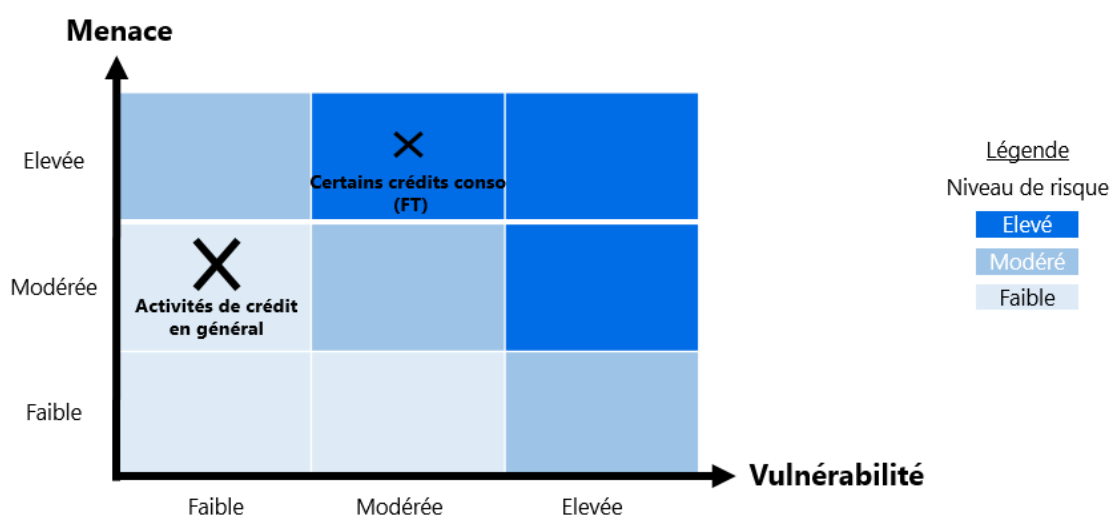
⁴¹ Article R. 561-16 du code monétaire et financier

Cotation du risque BC/FT

En conséquence, le croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles après mesures d'atténuation, conduit à un **niveau de risque faible** pour l'ensemble des activités de crédit.

Il faut toutefois noter un risque plus **élevé en matière de financement du terrorisme**, en ce qui concerne les **crédits à la consommation de faible montant** non affectés à une dépense particulière si les fonds peuvent être retirés en espèces.

Activités de crédit



➡ **Risque global faible pour la majorité des crédits, élevé pour certains crédits à la consommation pour le FT**

Services financiers

Description du secteur

Les activités de services d'investissement et la gestion d'actifs sont fortement intégrées dans les marchés internationaux et européens et chacune est strictement encadrée par les réglementations sectorielles d'origine européenne. À ce titre, ne peuvent fournir des services d'investissement que les établissements de crédit et entreprises d'investissement dûment agréés par l'ACPR ; ne peuvent exercer les activités de gestion collective que les sociétés de gestion de portefeuille dûment agréées par l'AMF. Les conseillers en investissements financiers (CIF), les conseillers en investissements participatifs (CIP), les courtiers, et autres intermédiaires, agissant dans le cadre réglementaire national, sont également immatriculés dans un registre tenu par l'ORIAS, et supervisés par l'ACPR ou l'AMF.

Le contrôle de la mise en œuvre des obligations LCB-FT relève de la compétence de l'ACPR, sous réserve de la compétence l'AMF pour les entités suivantes :

- Les sociétés de gestion de portefeuille et les placements collectifs ;
- Les conseillers en investissements financiers ;
- Les conseillers en investissements participatifs ;
- Les dépositaires centraux d'instruments financiers et les gestionnaires de systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers.

Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT

Les marchés financiers sont des marchés de professionnels régulés : les échanges y sont intermédiés, dématérialisés et portent sur des sommes importantes. Peu accessibles, pour ces raisons, aux personnes physiques, ils ne constituent pas une source privilégiée **de financement du terrorisme**.

La menace de **blanchiment des capitaux** est comparativement plus importante puisque :

- les marchés financiers peuvent tout d'abord servir à la réintégration dans la sphère réglementée des produits illicitement acquis ;
- la multiplication des transactions sur différents marchés peut favoriser la dissimulation du donneur d'ordre initial ou du bénéficiaire effectif ;
- un certain nombre d'infractions pénales sophistiquées sont commises sur les marchés financiers (délit d'initié, manipulation de cours, fraudes aux faux investissements).

La **menace** en matière de **financement du terrorisme** peut donc être considérée comme **faible**, tandis que celle en matière de **blanchiment des capitaux** doit être considérée comme **modérée** : elle est avérée, mais concerne des personnes ayant une connaissance et une expertise pointue des mécanismes financiers. Ainsi, seuls 11,7 % des ménages français détenaient des actions cotées, 1,2 % des titres de taux, et 8,6 % des organismes de placements collectifs (hors assurance-vie)⁴².

Vulnérabilités

Vulnérabilité intrinsèque

Les vulnérabilités du secteur des services d'investissement tiennent au profil de l'investisseur, aux caractéristiques du marché et aux produits eux-mêmes.

- La vulnérabilité peut ainsi fortement varier selon le **type d'investisseur** : en fonction de son activité (par exemple, s'il intervient dans un secteur caractérisé par une forte circulation d'espèces ou sujet à des pratiques de corruption), de son pays d'origine ou du pays de destination des fonds (Etats et territoires non coopératifs en matière fiscale (ETNC) ou pays tiers à haut

⁴² Enquête triennale coordonnée par la BCE en 2014-2015.
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpsps/ecbsp18.en.pdf>

risque (PTHR)), du niveau et du type de son patrimoine, et de sa structure actionnariale qui peut être complexe et/ou opaque ;

- Le **type de marché** sur lequel les produits s'échangent peut également avoir une influence sur la vulnérabilité : les marchés primaires sont ainsi plus vulnérables que les marchés secondaires du fait de la possibilité de survaloriser ou sous-valoriser les actifs lors de l'émission ou du rachat d'actions (ce qui peut donner lieu à des délits d'initié ou à des manipulations de cours) ; les marchés de gré à gré sont également vulnérables du fait de leur moindre régulation, de la rapidité et du volume de transactions (pouvant opacifier le donneur d'ordre ou le bénéficiaire effectif de l'opération). À cet égard, un **faible niveau d'intermédiation** peut être un facteur de risque : l'implication dans une simple opération d'investissement de gestion collective, du dépositaire central Euroclear, de plusieurs établissements-teneurs de comptes tous agréés et supervisés, d'un dépositaire agréé qui garde les actifs du fonds et d'une société de gestion de portefeuille également agréée rend ladite opération moins propice au blanchiment ;
- Enfin, **les produits** eux-mêmes sont susceptibles de présenter des niveaux de vulnérabilités différents selon qu'ils sont cotés/non cotés, agréés/déclarés, simples/complexes et le type d'actifs auxquels ils s'exposent.

A la lumière de ses caractéristiques propres (forte intermédiation et forte régulation mais volumes importants, intégration internationale et produits complexes), le secteur des services d'investissement et de la gestion d'actifs présente des vulnérabilités intrinsèques **modérées**.

Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Les entreprises d'investissement, sociétés de gestion de portefeuille et les autres intermédiaires financiers, sont assujettis à la LCB-FT et soumis au contrôle de l'ACPR ou de l'AMF. Ils sont donc tenus aux obligations d'identification du client, de déclaration de soupçon (DS) et de communication d'informations auprès de Tracfin, et de gel des avoirs.

La **supervision de l'ACPR et de l'AMF atténue les vulnérabilités** du secteur, notamment grâce :

- aux **contrôles** effectués et à l'**accompagnement** des assujettis dans la mise en œuvre de leurs obligations,
 - o d'une part, par l'ACPR sur les entreprises d'investissement. Sont notamment soumises à des contrôles sur place et sur pièces les entreprises d'investissement agréées en France et les succursales des entreprises européennes (UE/EEE) lorsque ces dernières effectuent des opérations pour leur clientèle en France,
 - o d'autre part, par l'AMF sur les sociétés de gestion et conseillers en investissement financier, les conseillers en investissement participatif s'agissant des obligations LCB-FT, mais également la surveillance des opérations réalisées sur les marchés financiers aux fins de poursuite et sanction des infractions financières sous-jacentes (abus de marché, etc.).
- à la **collaboration** entre les deux autorités, du fait de la proximité des secteurs bancaire et financier, ce qui permet une couverture plus large ;
- à la publication de **lignes directrices ou guides** en matière de LCB-FT ;
- aux **échanges réguliers avec la Place**, formels (commission consultative de LCB-FT, dénommée CCLCBFT, de l'ACPR) et informels (échanges avec les associations professionnelles).

Sont ainsi considérées comme des catégories de clients dont le risque de BC-FT est plus faible⁴³ les entreprises régulées du secteur bancaire et financier et du secteur des assurances établies en France, dans l'Union européenne ou l'Espace économique européen et les sociétés dont les titres sont admis à la négociation sur un marché réglementé européen.

⁴³ Cf. article R 561-15 du code monétaire et financier.

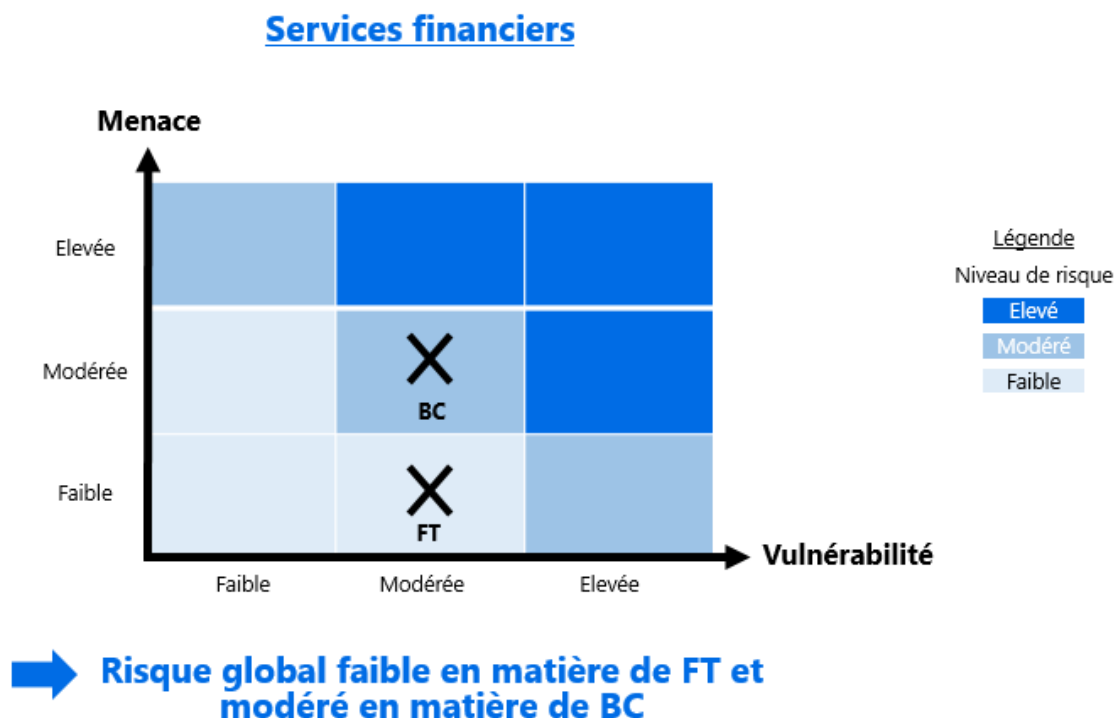
Par ailleurs, les **réglementations sectorielles relatives à la protection des investisseurs** contribuent elles aussi à limiter le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auquel le secteur est exposé. Afin de s'assurer du caractère adéquat ou approprié des produits financiers ou services d'investissement proposés aux clients, les établissements de crédit, entreprises d'investissement, sociétés de gestion de portefeuille, CIF et CIP doivent tous s'enquérir des connaissances et de l'expérience de leur client en matière financière, de sa situation financière, en ce compris sa capacité à subir des pertes, et de ses objectifs d'investissement, en ce compris sa tolérance au risque. Ces obligations mises à la charge des professionnels de la finance leur permettent d'avoir une vision globale du patrimoine, des ressources et des habitudes financières de leurs clients, facilitant d'autant le suivi de la relation avec le client et l'exercice de leur devoir de vigilance LCB-FT.

Toutefois, le nombre de déclarations de soupçons (DS) transmises par les entités du secteur des entreprises d'investissement et acteurs sur les marchés financiers reste encore en retrait par rapport au reste du secteur bancaire, bien qu'en augmentation (+44% pour les sociétés de gestion de portefeuille (SGP) et +45% pour les entreprises d'investissement entre 2017 et 2018).

Dans ces conditions, les **vulnérabilités résiduelles** du secteur des entreprises d'investissement et sociétés de gestion de portefeuille restent **modérées, malgré les mesures d'atténuation en place** : ces dernières, bien qu'existantes et efficaces, ne changent en effet pas profondément la nature des vulnérabilités brutes.

Cotation du risque BC/FT

En conséquence, le croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles après mesures d'atténuation, conduit pour le secteur des services financiers à un **niveau de risque faible** en matière de financement du terrorisme et **modéré** en matière de blanchiment des capitaux.



Quelques focus particuliers

La banque privée

Menaces et vulnérabilités

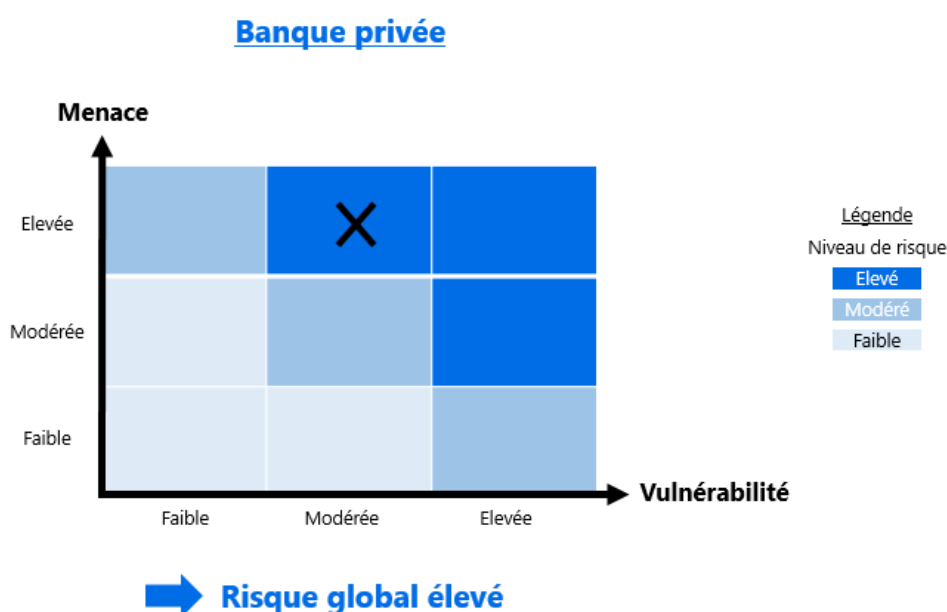
Les activités de gestion de fortune ou de banque privée désignent des prestations de nature bancaire, financière ou d'assurance réalisées par un organisme financier à destination d'une clientèle dotée d'un patrimoine et/ou de ressources économiques très élevés. Celle-ci se voit proposer des services, produits et conseils spécifiques qui ne sont pas proposés au reste de la clientèle.

Le profil de la clientèle, notamment composée de PPE, expose particulièrement la banque privée à des menaces liées aux infractions de corruption ou de fraude fiscale de grande ampleur. La **menace** de blanchiment de capitaux peut donc être considérée comme **élevée**.

Les **vulnérabilités** du secteur tiennent essentiellement à la complexité des produits offerts qui peuvent être des vecteurs d'opacification et à ses caractéristiques inhérentes en matière de profit escompté, le blanchiment pouvant alors être accompagné d'un profit important. Ces vulnérabilités sont atténuées dans les mêmes conditions que le reste du secteur financier (notamment et plus particulièrement à travers l'adoption récente de réglementations importantes en faveur de la transparence fiscale)⁴⁴ ; la **vulnérabilité résiduelle** reste donc **modérée**.

Cotation du risque BC/FT

En conséquence, le croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles après mesures d'atténuation, conduit à un **niveau de risque élevé** pour le secteur de la banque privée. Ce niveau de risque final élevé en matière de blanchiment de capitaux justifie ainsi le maintien d'un haut niveau de contrôle LCB-FT sur la partie banque privée et une sensibilisation particulière des assujettis.



⁴⁴ Il s'agit notamment de : l'échange automatique d'informations financières, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, l'obligation de transmettre à l'administration fiscale, chaque année, la liste des titulaires de comptes financiers n'ayant pas remis les informations nécessaires à l'identification de leur résidence fiscale (« liste des récalcitrants ») ; l'imprimé fiscal unique ; la mise en place du registre national des *trusts*, ainsi que la déclaration des montages fiscaux agressifs transfrontières prévue par la directive du 25 mai 2018 dite DAC 6 en cours de transposition.

La correspondance bancaire transfrontalière

Description du secteur

La correspondance bancaire transfrontalière est l'activité par laquelle un établissement de crédit ou un établissement fournissant des services de paiement (ci-après « établissement correspondant ») fournit des services bancaires de paiement ou des services de paiement à un autre établissement (ci-après « établissement client »), qui agit pour le compte de ses propres clients. L'établissement correspondant exécute ainsi des opérations pour compte de tiers.

Exposition à la menace

L'activité de correspondance bancaire est exposée à différentes menaces de BC-FT.

Elle est exposée à une menace de BC-FT lorsque l'établissement client est une banque dite « fictive ». Les banques fictives sont des banques qui ne disposent d'aucune présence physique (c'est-à-dire sans véritable direction effective) dans le pays où elles sont constituées en société et agréées. Elles ne sont pas non plus apparentées à un groupe de services financiers soumis à un contrôle consolidé effectif. Les banques fictives, établies dans des zones off-shore peuvent être exposées à des risques de BC-FT, notamment si les clients de l'établissement client sont des personnes politiquement exposées (PPE). Ce risque est d'autant plus marqué s'il s'agit d'une PPE d'un État où existent des faits de corruption ou de détournement de fonds publics.

Lorsque les relations de correspondance sont imbriquées, la banque peut ne pas avoir une bonne visibilité sur les procédures et la vigilance du correspondant de son correspondant. Cette situation peut exposer l'établissement à un risque accru de participer à des activités de BC-FT.

La menace est donc **modérée**.

Vulnérabilités et mesures d'atténuation

La correspondance bancaire transfrontalière présente d'importantes vulnérabilités en matière de blanchiment de capitaux, liées à l'utilisation du compte de correspondance par des tiers (clients de l'établissement client), ou à l'éventuelle imbrication des relations de correspondance bancaire (« *nested accounts* »), du fait de l'absence de relation directe avec le donneur d'ordre initial ou le bénéficiaire final d'un paiement. La **vulnérabilité intrinsèque** est donc **élevée**.

Cependant, les **vulnérabilités aux risques de BC-FT des relations de correspondance bancaire nouées avec des banques établies dans un pays de l'UE/EEE sont très largement atténuées** par le fait qu'elles sont soumises à une réglementation en matière de BC-FT équivalente à la réglementation française. Pour celles-ci (zone UE/EEE), la **vulnérabilité résiduelle** est donc considérée comme **faible**.

Les activités de correspondance bancaire avec des établissements établis dans des pays tiers (hors zone UE/EEE) présentent en elles-mêmes des vulnérabilités intrinsèques plus importantes, l'établissement client étant notamment dans ce cas soumis à des exigences LCB-FT différentes (réglementaires et/ou de supervision) du standard européen. Les activités transfrontalières (avec des pays tiers) ne présentent pas toutes le même niveau de risque, eu égard notamment à la diversité des services proposés et aux caractéristiques de l'établissement client (dont son implantation géographique).

Les vulnérabilités aux risques de BC-FT des relations de correspondance transfrontalières (hors zone UE/EEE) sont atténuées par :

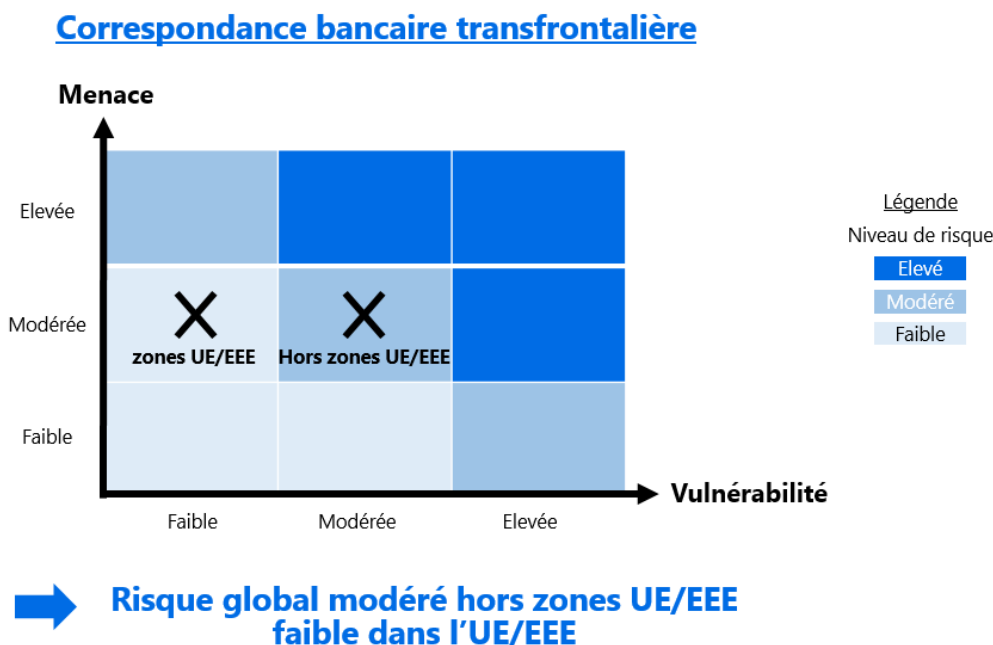
- l'obligation pour les banques de mettre en œuvre à l'égard de leurs clientes situées dans un pays tiers des mesures de vigilance complémentaires leur permettant notamment de recueillir des informations sur la robustesse des dispositions LCB-FT mises en place par leur cliente⁴⁵ ;
- l'interdiction de nouer des relations de correspondance bancaire avec des banques fictives ou des banques qui ont elles-mêmes des relations de correspondance avec des banques fictives⁴⁶ ;
- l'obligation pour les banques de mettre en œuvre des mesures de vigilance complémentaires lorsqu'elles effectuent des opérations pour compte de tiers, avec des personnes physiques ou morales, y compris leurs filiales ou établissements, domiciliées, enregistrées ou établies dans un État ou un territoire figurant sur les listes publiées par le GAFI ou par la Commission européenne en application de l'article 9 de la directive (UE) 2015/849⁴⁷ ;
- le renforcement des obligations de surveillance des messages de paiement afin notamment de détecter les PSP qui ne fournissent pas des informations complètes sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire des transferts de fonds en provenance ou à destination des pays tiers (règlement n°2015/847) ;
- la publication par l'ACPR en 2013 des Principes d'application sectoriels qui explicitent la mise en œuvre des mesures de vigilance LCB-FT dans le cadre des activités de correspondance bancaire. Ils ont été mis à jour en 2018.

Dans ces conditions, la **vulnérabilité résiduelle**, après mesures d'atténuation, peut être considérée comme **modérée** pour les activités de correspondance bancaire transfrontalières (hors zones UE/EEE).

Cotation du risque BC/FT

Après croisement des menaces et des vulnérabilités résiduelles résultant des mesures d'atténuation, il apparaît que le **risque BC/FT de la correspondance bancaire transfrontalière** peut donc être considéré comme :

- **modéré** pour les activités de correspondance bancaire transfrontalières (hors zones UE/EEE) ;
- **faible** pour celles nouées avec des banques établies dans la zone UE/EEE.



⁴⁵ Cf. article L 561-10-3 du code monétaire et financier.

⁴⁶ Cf. article L 561-10-3 du code monétaire et financier.

⁴⁷ Cf. article L 561-10 du code monétaire et financier.

Chapitre 5 – Services d’assurance

Assurance-vie et contrat de capitalisation

Description du secteur

L’assurance-vie est un produit très répandu : 39 % des ménages détenaient au moins un contrat d’assurance-vie en 2018. Les contrats d’assurance-vie représentent près de 45 % du flux et du stock de l’épargne financière des ménages en France⁴⁸.

La diffusion des contrats de capitalisation est plus restreinte et vise essentiellement les personnes physiques disposant d’un patrimoine conséquent. Avec la baisse des droits de succession en 2007 (exonération de droits entre conjoints, hausse des abattements), ces contrats sont devenus plus compétitifs face à l’assurance-vie.

En 2018, pour l’ensemble des branches vie, le montant des primes collectées par les sociétés d’assurance-vie était d’environ 145 milliards d’euros. La même année, le montant total de l’épargne placée s’élevait à environ 1 840 milliards d’euros.

Exposition à la menace et description des scénarios d’utilisation à des fins de LCB-FT

L’assurance-vie et les contrats de capitalisation sont principalement exposés à la menace de blanchiment de fraude fiscale (rapatriement de fonds non déclarés depuis l’étranger, donations non déclarées déguisées etc.). La menace est globalement considérée comme **modérée**.

Vulnérabilités

Vulnérabilité intrinsèque

Il s’agit de produits d’épargne, qui peuvent faire l’objet de montages complexes afin de rendre opaque l’identité du bénéficiaire ou dans un but de défiscalisation. Ils offrent également la possibilité de facilement racheter cette épargne. Enfin, la faculté de renoncer à son contrat dans les 30 jours et/ou d’obtenir facilement des avances peut permettre de procéder à une opération de blanchiment des fonds versés à la souscription.

Parmi les contrats de capitalisation, certains sont des titres de créance au porteur⁴⁹ qui pouvaient être au plan fiscal avant fin 2017, nominatifs ou anonymes. Ils sont librement cessibles, pouvant être transmis par le porteur, ce qui est une source de vulnérabilité plus élevée, auxquels répondent cependant les formalités d’atténuation décrites ci-après. Fin 2018, le stock de contrats de capitalisation au porteur s’élevait à 7,2 milliards d’euros. Les organismes d’assurance n’en proposent plus à la souscription depuis plusieurs années.

Compte-tenu de ces modifications, l’assurance-vie opère une identification efficace du client. De plus, les sorties anticipées sont détectables et peuvent faire l’objet de diligences. En conséquence, de façon globale, les produits d’assurance-vie et les contrats de capitalisation (hors stock de titres de créances au porteur) présentent intrinsèquement des vulnérabilités **modérées**.

⁴⁸ Données INSEE <https://www.insee.fr/fr/information/2016815>.

⁴⁹ Pour les distinguer des autres contrats de capitalisation, ils sont souvent dénommés : bons de capitalisation.

Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Le risque est légalement considéré faible lorsque les primes sont de faible montant (1 000 euros de prime annuelle ou 2 500 euros de prime unique), également lorsqu'il s'agit de contrats d'assurance retraite qui ne comportent pas de valeur de rachat, ne peuvent pas être utilisés en garantie et dont la sortie est faite en rente au moment du départ à la retraite.

Les articles L. 112-6 et D. 112-3 du Code monétaire et financier, qui fixent à 1 000 € (pour les résidents fiscaux français) et 15 000 € (pour les non-résidents) les plafonds de versement en espèces pour paiement d'une dette, s'appliquent au secteur des assurances. Depuis les années 2000, la pratique des organismes d'assurance est en tout état de cause de refuser tout versement en espèces sur un contrat d'assurance-vie ou de capitalisation.

Des principes d'application sectoriels (PAS) ont été élaborés en juin 2010 et révisés en février 2015 par l'ACPR. Ils précisent les mesures de vigilance devant être mises en œuvre par les organismes d'assurance.

Concernant les contrats de capitalisation au porteur, l'article R. 561-19 du CMF impose des mesures de vigilance supplémentaires lors du remboursement lorsque le porteur est différent du souscripteur, notamment de recueillir auprès du porteur des informations sur les modalités d'entrée en possession du bon, titre ou contrat, ainsi que, le cas échéant, des justificatifs permettant de corroborer ces informations.

Cependant, compte tenu du fait que l'assurance-vie constitue un produit d'épargne facilement accessible et du stock encore élevé de contrats de capitalisation au porteur en circulation, qui nécessitent une vigilance particulière lors du remboursement, la **vulnérabilité résiduelle** des activités d'assurance-vie reste **modérée**.

Cotation du risque BC/FT

En conséquence, le croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles après mesures d'atténuation, conduit à un niveau de risque **modéré** pour le secteur de l'assurance-vie.

Assurance non-vie

Description du secteur

Les assurances non-vie sont des contrats dans lesquels le risque assuré n'est pas lié ou ne dépend pas de la durée de la vie humaine (par exemple l'assurance automobile). En 2018, les organismes d'assurance ont collecté environ 107 milliards d'euros de cotisations (ou « primes »), dont environ 50 milliards d'euros au titre des assurances de biens (hors assurance santé et dommages corporels)⁵⁰.

Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de LCB-FT

L'assurance non-vie présente en matière de BC-FT peu de menaces. L'objet du contrat d'assurance est de se prémunir contre un risque, le paiement des primes d'assurance correspondant au prix de ce risque.

Néanmoins, le marché des véhicules, notamment des véhicules d'occasion, peut présenter des risques de blanchiment ou de financement du terrorisme (opérations répétées d'achat/revente afin d'écouler des espèces, fraude aux assurances, cavalerie, trafic de véhicules et exportation vers des pays à risque). Les contrats d'assurance automobile obligatoires constituent un moyen de surveiller ce secteur d'activité.

⁵⁰ Source : ACPR (états nationaux spécifiques)

Au global, la menace est considérée comme **faible**.

Vulnérabilités

Vulnérabilité intrinsèque

Les contrats d'assurance non-vie sont majoritairement des produits grand-public qui présentent de faibles vulnérabilités, notamment parce qu'ils ne véhiculent pas d'épargne. Toutefois les personnes dont les avoirs sont gelés sont plus susceptibles de détenir des produits non-vie que de détenir des produits vie.

Au global, la vulnérabilité intrinsèque est donc **faible**.

Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

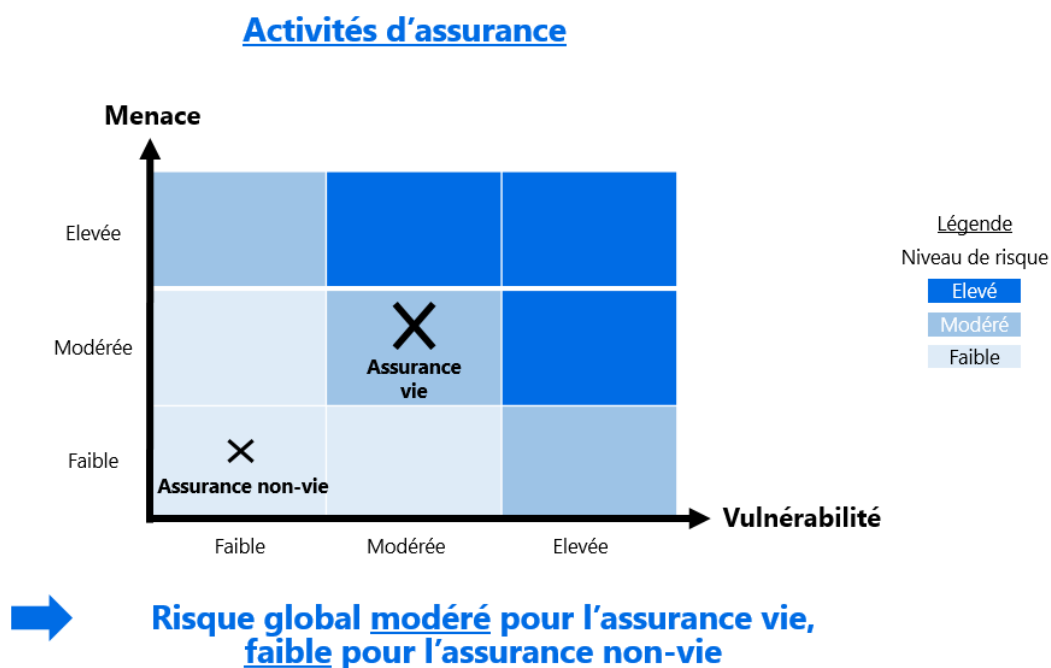
Les contrats d'assurance non-vie sont considérés comme présentant des risques faibles par le Code monétaire et financier. Les articles L. 112-6 et D. 112-3 du Code monétaire et financier, qui fixent à 1 000 € (pour les résidents fiscaux français) et 15 000 € (pour les non-résidents) les plafonds de versement en espèces pour paiement d'une dette, s'appliquent au secteur des assurances.

L'ACPR a publié en 2010 des principes d'application sectoriels (PAS) relatifs à la lutte contre le BC-FT dans le secteur de l'assurance, qui couvrent l'assurance non-vie et les a mis à jour en 2015. Les lignes directrices conjointes de l'ACPR et de la Direction Générale du Trésor relatives à la mise en œuvre des mesures de gel de juin 2016, et mises à jour en juin 2019, incluent des développements sur l'application concrète des mesures de gel dans le secteur de l'assurance non-vie.

En conséquence, la **vulnérabilité résiduelle** des activités d'assurance non-vie est **faible**.

Cotation du risque BC/FT

En conséquence, le croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles, après mesures d'atténuation, conduit en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme à un risque **modéré** pour l'assurance-vie et **faible** pour l'assurance non-vie .



Chapitre 6 – Espèces, transmissions de fonds, change et monnaies électroniques

Espèces, transmissions de fonds et services de change manuel

Description du secteur

La monnaie fiduciaire, comprenant les pièces et billets de banque, est un moyen de paiement répandu en France. Les opérations concernées sont les paiements en espèces, le dépôt⁵¹ et le retrait d'espèces, la transmission de fonds ainsi que les services de change manuel. La France se caractérise par un nombre élevé de distributeurs automatiques (plus de 50 000) et un usage fréquent des espèces pour régler des petites transactions (les espèces représentent 70% des transactions en volume mais seulement 30% de la valeur de celles-ci). Toutefois, l'usage des espèces décline régulièrement au profit des moyens de paiement scripturaux. De plus, l'usage des espèces est relativement réduit aux coupures dites de transaction (billets de 10, 20 et 50 euros) et les émissions nettes de billets de 200 euros sont négatives – les billets de 500 euros, eux, ne sont plus émis⁵² (cf. *infra*).

La transmission de fonds à partir d'espèces est définie par la 2^e directive sur les services de paiement (« DSP 2 ») de 2015⁵³ comme un service de paiement permettant de transférer des fonds à un bénéficiaire en dehors de tout compte au nom du payeur ou du bénéficiaire.

Les changeurs manuels sont des personnes physiques ou morales autres que des établissements de crédit et paiement, qui effectuent des opérations de change manuel de manière habituelle. En 2018, les achats de devises représentaient environ 661 millions d'euros et les ventes de devises 934 millions d'euros annuels.

Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT

Le recours aux espèces, les services de transmission de fonds et le change manuel sont exposés à une **menace élevée** de blanchiment et de financement du terrorisme, eu égard notamment à leur caractère répandu et à leur évidente accessibilité.

S'agissant du **blanchiment**, la menace est spécifiquement élevée dans des secteurs se caractérisant par une forte présence d'espèces (pour les espèces : hôtellerie-restauration, commerces de proximité, etc.). Cette menace est cependant diffuse et transversale, et concerne tant le blanchiment d'infractions telles que le travail dissimulé ou le trafic de stupéfiants que les fraudes fiscales et les escroqueries (comme par exemple les faux héritages invitant à envoyer à des fonds à l'étranger pour frais de dossiers).

Les espèces et les services basés sur celles-ci sont également très utilisés en matière de **financement du terrorisme**. Ainsi, la transmission de fonds en espèces et des transmissions physiques *via* des voyages peuvent servir à convoier des sommes à destination ou en provenance de zones de conflit et pays limitrophes, notamment *via* des techniques de fractionnement des opérations en petites sommes afin de contourner les seuils d'identification. Le change manuel a également pu être utilisé à l'étranger, notamment par l'État islamique, afin d'obtenir des espèces ; les mêmes techniques de fractionnement sont alors adoptées.

⁵¹ Sur un compte de dépôt de fonds ou de paiement.

⁵² Ils sont en revanche toujours dotés du cours légal et en circulation.

⁵³ Directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) no 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE.

De manière générale, la facilité – certes limitée par la réglementation (cf. *infra*) – de transmission de sommes importantes apportées en espèces expose fortement l'utilisation des espèces à la menace transfrontalière.

Vulnérabilités

Vulnérabilité intrinsèque

La **vulnérabilité intrinsèque élevée** liée aux espèces et à leur utilisation tient aux nombreux avantages qu'elles offrent par rapport aux moyens de paiement scripturaux. L'**anonymat** et les possibilités d'**opacification** offertes par les espèces rendent leur usage particulièrement attractif en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme, notamment lorsque les sommes sont fractionnées en petites quantités afin de faciliter leur transmission. Plus spécifiquement, l'**instantanéité** des opérations de transmission de fonds peut compliquer les vérifications sur l'origine des fonds, notamment lorsque la clientèle est considérée comme occasionnelle. Les opérations de transmission de fonds peuvent en outre être exécutées par des personnes peu formées aux contrôles (buralistes, « taxi-phones⁵⁴ », etc.). De plus, certaines **mutations récentes du secteur financier** sont susceptibles de renforcer ces vulnérabilités : c'est le cas notamment du développement d'agences pourvues d'automates sans relation directe de la banque avec le client, et du « cash back⁵⁵ », autorisé par transposition de la DSP 2⁵⁶, en particulier lorsqu'il existe des complicités entre le détenteur de la carte bancaire et le commerçant.

Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Les réglementations européenne et française ont été régulièrement durcies afin **de limiter la circulation de sommes importantes en espèces**. Ainsi :

- au niveau européen, la Banque centrale européenne a décidé d'arrêter avant la fin de l'année 2018 l'émission de billets de 500 euros, lesquels étaient très utilisés dans le cadre de fraudes, de trafics et de financement du terrorisme ; des règlements européens relatifs au contrôle de l'argent liquide entrant ou sortant de l'Union ont été adoptés en 2005 et 2018 ;
- au niveau national, plusieurs mesures complémentaires ont été prises, depuis 2015, à des fins de renforcement de la LCB-FT :
 - dans le cadre du plan d'action pour lutter contre le financement du terrorisme présenté le 18 mars 2015, les paiements en espèces ont été interdits lorsqu'ils excèdent 1 000 euros pour les résidents et 15 000 euros pour les non-résidents par le décret n° 2015-741 du 24 juin 2015 ; ces plafonds ne s'appliquent cependant pas aux paiements en espèces entre personnes physiques ;
 - le contrôle des mouvements d'espèces aux frontières, intra ou extra-communautaires, impose la déclaration préalable auprès de la DGDDI de tout mouvement ou transport supérieur à 10 000 euros (article L. 152-1 du Code monétaire et financier, article 464 du Code des douanes et règlement CE 1889/2005) ;
 - les pouvoirs publics ont également pris plusieurs mesures au niveau national visant à limiter les possibilités de paiement des impôts et créances publiques en espèces (seuil de 300 euros et paiement par voie dématérialisée obligatoire au-delà de cette somme à partir de 2019⁵⁷) ;
 - le décret n° 2018-1224 du 24 décembre 2018⁵⁸ a par ailleurs fixé à 60 euros le montant maximum d'espèces pouvant être rendu disponible dans le cadre d'une opération de « cash back ».

⁵⁴ « Taxi-phones » : type de magasins comprenant des points d'accès téléphoniques à bas coûts, notamment en matière d'appels internationaux

⁵⁵ La délivrance d'espèces au moment de l'exécution d'une opération de paiement pour l'achat d'un bien ou d'un service pourrait en effet être exécutée avec des fonds dont l'origine licite n'est pas établie (espèces provenant de diverses infractions ou de la fraude fiscale ou sociale, recyclage de coupures).

⁵⁶ Loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

⁵⁷ Article 1680 du code général des impôts.

⁵⁸ Décret n° 2018-1224 du 24 décembre 2018 relatif à la fourniture d'espèces dans le cadre d'une opération de paiement.

Les **exigences en matière de vigilance LCB-FT pour les activités de change manuel et de transmission de fonds** ont été renforcées. Alors que le seuil d'identification et de vérification de l'identité du client occasionnel est fixé à 15 000 euros, la réglementation française applique un traitement différencié et plus strict à ces deux activités au regard des risques susmentionnés (identification et vérification de l'identité au premier euro pour le change manuel à distance et la transmission de fonds, seuil de 1 000 euros pour le change manuel). Le règlement (UE) 2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds, s'applique également aux **transmissions de fonds**, ce qui permet une meilleure traçabilité des transferts et transmissions de fonds.

Des **obligations de communication systématiques d'informations (COSI) auprès de Tracfin** ont été introduites à l'article L 561-15-1 du code monétaire et financier par la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013⁵⁹ :

- conformément à l'article R. 561-31-1 du code monétaire et financier, les éléments d'information relatifs aux opérations de transmissions de fonds à partir d'un versement en espèces ou au moyen de monnaie électroniques doivent être obligatoirement communiqués à Tracfin à partir de seuils fixés à 1 000 euros par opération et 2 000 euros cumulés par un client sur un mois civil⁶⁰ ;
- conformément à l'article R. 561-31-2 du même code, les éléments d'information relatifs aux versements ou retraits en espèces effectués sur un compte de dépôts ou de paiement dont les montants cumulés sur un mois civil dépassent 10 000 euros doivent être obligatoirement communiqués à Tracfin⁶¹.

L'action de l'ACPR, notamment dans le cadre des contrôles diligentés en matière de LCB-FT et des sanctions prises en cas de manquements constatés, contribue à sensibiliser et améliorer la connaissance et le respect des obligations de LCB-FT par ces organismes. Ils font l'objet d'une surveillance étroite de l'ACPR, en particulier au regard des risques de FT.

Dans ces conditions, la **vulnérabilité résiduelle** liée aux espèces, aux transmissions de fonds et services de change manuel peut être considérée comme **modérée** eu égard aux nombreuses mesures d'atténuation et notamment celles visant à limiter la circulation d'espèces.

⁵⁹ Loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

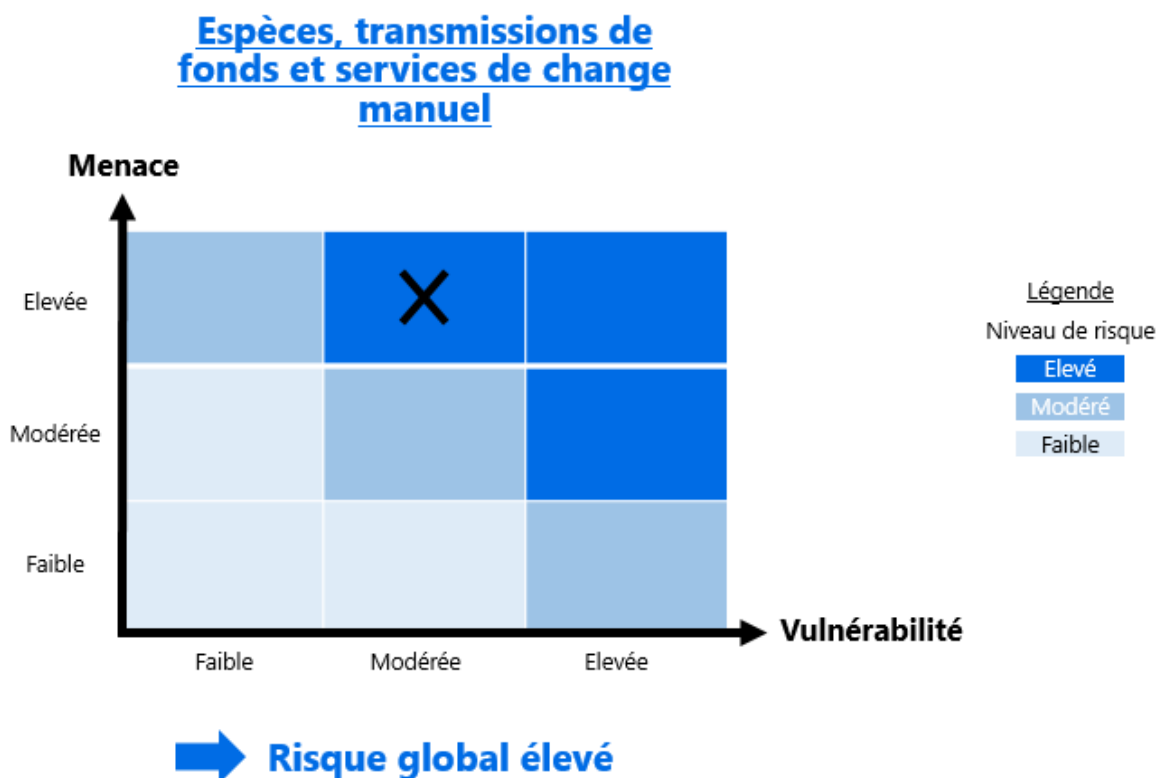
⁶⁰ Cette obligation a été introduite par le décret n° 2013-385 du 7 mai 2013 fixant les conditions et les modalités de la communication des informations relatives aux opérations de transmission de fonds mentionnées à l'article L. 561-15-1 du code monétaire et financier. Ce décret a été modifié par le décret n° 2016-1523 du 10 novembre 2016 relatif à la lutte contre le financement du terrorisme et par le décret n° 2018-284 du 18 avril 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

⁶¹ Cette obligation a été introduite par le décret n° 2015-324 du 23 mars 2015 fixant les critères des opérations de versement d'espèces et de retrait d'espèces soumises à l'obligation d'information prévue au II de l'article L. 561-15-1 du code monétaire et financier. Ce décret a été modifié par le décret n° 2016-1523 du 10 novembre 2016 relatif à la lutte contre le financement du terrorisme et par le décret n° 2018-284 du 18 avril 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Cotation du risque BC/FT

En conséquence, le croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles après mesures d'atténuation, conduit à un **niveau de risque élevé** pour le secteur des espèces, transmissions de fonds et services de change manuel.

A noter que cette évaluation du risque doit être nuancée/affinée au cas par cas au regard des intermédiaires concernés, en fonction de leurs facteurs propres (en particulier pour la transmission de fonds).



Monnaies électroniques

Description du secteur

La monnaie électronique est un nouveau mode de paiement émergent, qui utilise plusieurs vecteurs : au moyen de supports physiques (cartes prépayées) ou sans support physique (sur serveur électronique). Dans certains cas, les instruments peuvent être rechargeables en espèces ou par coupons.

Les **cartes prépayées** sont des cartes créditées d'un montant, pouvant être utilisées comme des cartes bancaires sans pour autant être rattachées à un compte. Elles recouvrent en réalité une multitude de modèles économiques : elles peuvent être émises par des banques, par des enseignes commerciales mais aussi par des prestataires indépendants qui se constituent leurs propres réseaux d'acceptation. La monnaie électronique peut également être émise et distribuée sur **serveur électronique** : les services offerts permettent d'effectuer des paiements en ligne, à l'instar d'opérateurs tels que Paypal ou Moneybookers. Enfin, il existe des **cartes rechargeables** par des coupons prépayés, qui sont dans la quasi-totalité des cas achetés en espèces : ou encore par message SMS *via* un opérateur téléphonique. Elles peuvent être utilisées comme moyen de paiement, y compris sur internet, pour recharger des cartes de paiement ou pour retirer des espèces.

La monnaie électronique est encore peu utilisée en France : on comptabilisait en 2018 65 millions de transactions pour une valeur totale de 1 053 M euros. Le montant moyen des opérations exécutées par monnaie électronique reste très modeste (16 euros par opération en 2018) mais en progression (2 euros en 2012)⁶².

Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT

La monnaie électronique peut être utilisée à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme d'une manière similaire aux espèces.

S'agissant du **blanchiment**, la monnaie électronique peut être attractive pour des organisations criminelles, y compris les organisations appartenant à des pays tiers aux États-membres de l'Union européenne. En effet, l'acquisition ou le rechargement de cartes prépayées au moyen d'espèces ou de moyens de paiement non traçables ne présentent pas de difficultés particulières en matière de planification et ne nécessitent pas non plus un haut niveau d'expertise. La monnaie électronique peut ainsi être stockée sur un grand nombre de cartes prépayées puis utilisée pour alimenter des sites de jeux en ligne ou de trading d'options binaires préalablement créés par des organisations criminelles dans des territoires faiblement réglementés. Les cartes prépayées sont à cette fin confiées à des « mules » qui effectueront des paris à perte, transformant ainsi les espèces initiales en chiffre d'affaires.

En matière de **financement du terrorisme**, la monnaie électronique présente un intérêt certain notamment *via* les cartes prépayées, puisqu'elle permet un financement facile et sans connaissances techniques préalables particulières.

⁶² Données issues du Rapport annuel de l'Observatoire de la sécurité des moyens de paiement 2018.

Utilisation de cartes prépayées dans le cadre du financement d'une entreprise terroriste

Les cartes prépayées liées à des réseaux de paiement universels constituent pour des individus impliqués dans les filières syro-irakiennes un moyen d'entreposage, de transfert et d'utilisation de fonds très discret. Certaines cartes offrent en effet une alternative au recours aux prestataires de transferts de fonds, soumis à des obligations déclaratives et de contrôle. Elles peuvent ainsi être utilisées pour dissimuler des préparatifs financiers de départ vers la zone syro-irakienne ou à des fins opérationnelles. L'enquête diligentée après les attaques du 13 novembre 2015 à Paris a ainsi mis en évidence leur utilisation dans le cadre d'activités logistiques, en amont de l'opération.

L'utilisation de la monnaie électronique reste cependant faible en France (cf. *supra*) et les espèces semblent toujours être préférées tant en matière de blanchiment qu'en matière de financement du terrorisme.

Malgré son utilisation plus à la marge que celle des espèces, la **menace** de BC-FT est **élevée** pour la monnaie électronique.

Vulnérabilités

Vulnérabilité intrinsèque

Les vulnérabilités de la monnaie électronique sont diverses.

Tout comme les espèces, la monnaie électronique procure à son utilisateur un **anonymat** total en dessous de certains seuils (cf. *infra*), notamment lorsqu'elle est chargée sur des cartes prépayées ou des instruments rechargeables au moyen d'espèces. Les possibilités d'anonymat sont en revanche réduites pour la monnaie électronique sans support physique, puisque ce type d'instrument est en principe chargé par des moyens de paiement traçables ; néanmoins, il peut être alimenté *via* plusieurs moyens ce qui permet d'opacifier le circuit de paiement par rapport à l'utilisation d'un compte bancaire traditionnel.

Les cartes prépayées et instruments de monnaie électronique rechargeables sont d'autant plus vulnérables qu'ils peuvent être auprès d'acteurs (buralistes, par exemple) qui ne sont pas des professionnels du secteur financier et peuvent dans certains cas être insuffisamment formés et contrôlés par les émetteurs de monnaie électronique qui les ont mandatées pour agir en tant que distributeur. De plus, les émetteurs de monnaie électronique maîtrisent parfois mal leur réseau d'acceptation de ces instruments : ainsi, des « têtes de réseau » peuvent contracter une distribution avec d'autres partenaires commerciaux, parfois non connus des émetteurs eux-mêmes.

La **portabilité** liée à la monnaie électronique est également une vulnérabilité en matière de financement du terrorisme : un code de chargement peut être transmis à une personne située dans une zone de conflit, lui permettant ainsi de transférer les avoirs sur son compte de monnaie électronique sur internet puis de charger une carte de paiement.

Enfin, comme en témoignent certaines typologies (cf. *supra*), les instruments de monnaie électronique sont particulièrement vulnérables aux **fraudes à l'identité** et aux **fraudes documentaires**.

Dans ces conditions, la **vulnérabilité intrinsèque** de la monnaie électronique peut être considérée comme **élevée**, tant en ce qui concerne le blanchiment de capitaux que le financement du terrorisme.

Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Face aux nombreuses vulnérabilités présentées par les instruments de monnaie électronique, la France a durci la réglementation et a négocié au niveau européen un renforcement des normes applicables

notamment aux cartes prépayées, visant singulièrement à **limiter les possibilités d'anonymat** offertes par ces cartes. Ainsi :

- depuis la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013⁶³, les cartes prépayées sont soumises à l'obligation déclarative auprès des douanes lorsqu'elles dépassent une valeur cumulée de 10 000 euros⁶⁴, ce qui limite la vulnérabilité transfrontalière ;
- depuis les décrets n° 2016-1523 du 10 novembre 2016⁶⁵ et n° 2018-284 du 18 avril 2018⁶⁶, une carte prépayée ne peut être anonyme que si elle est émise en vue de la seule acquisition de biens ou de services de consommation, qu'elle ne peut être chargée au moyen d'espèces⁶⁸ ou de monnaie électronique anonyme, que ses capacités de stockage sont limitées à 250 euros par mois et que les opérations de retrait ou de remboursement en espèces sont limitées à 100 euros. Dans le cas où le support peut être rechargé, la valeur monétaire est assortie d'une limite maximale de stockage et de paiement de 250 euros par période de trente jours et ne peut être utilisée que pour des paiements sur le territoire national. Les cartes prépayées alimentées à partir d'espèces ou de monnaie électronique ne peuvent être acquises ou rechargées anonymement que si elles sont utilisables dans un réseau limité de commerçants⁶⁹. Ces obligations seront renforcées par la transposition de la 5^e directive, laquelle abaisse certains seuils ;
- un décret n° 2016-1742 du 15 décembre 2016⁷⁰ prévoit que la valeur maximale de toute carte prépayée est limitée à 10 000 euros et que les montants maximaux de chargement, de retrait et de remboursement en espèces (et en monnaie électronique anonyme pour le chargement) sont plafonnés à 1 000 euros par mois calendaire. Plus généralement, un décret n° 2016-1985 du 30 décembre 2016⁷¹ a limité le plafond de paiement par monnaie électronique à 3 000 euros dans un grand nombre de cas.

En conséquence, la **vulnérabilité résiduelle** de la monnaie électronique est **modérée**.

⁶³ Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

⁶⁴ Article L152-1 du code monétaire et financier

⁶⁵ Décret n° 2016-1523 du 10 novembre 2016 relatif à la lutte contre le financement du terrorisme.

⁶⁶ Décret n° 2018-284 du 18 avril 2018 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

⁶⁷ Art. R. 561-16-1 du code monétaire et financier.

⁶⁸ Une exception à l'interdiction de tout chargement par espèce s'applique si la monnaie électronique est émise en vue de l'acquisition de biens ou de services dans un réseau limité de personnes acceptant ces moyens de paiement ou pour un éventail limité de biens ou de services.

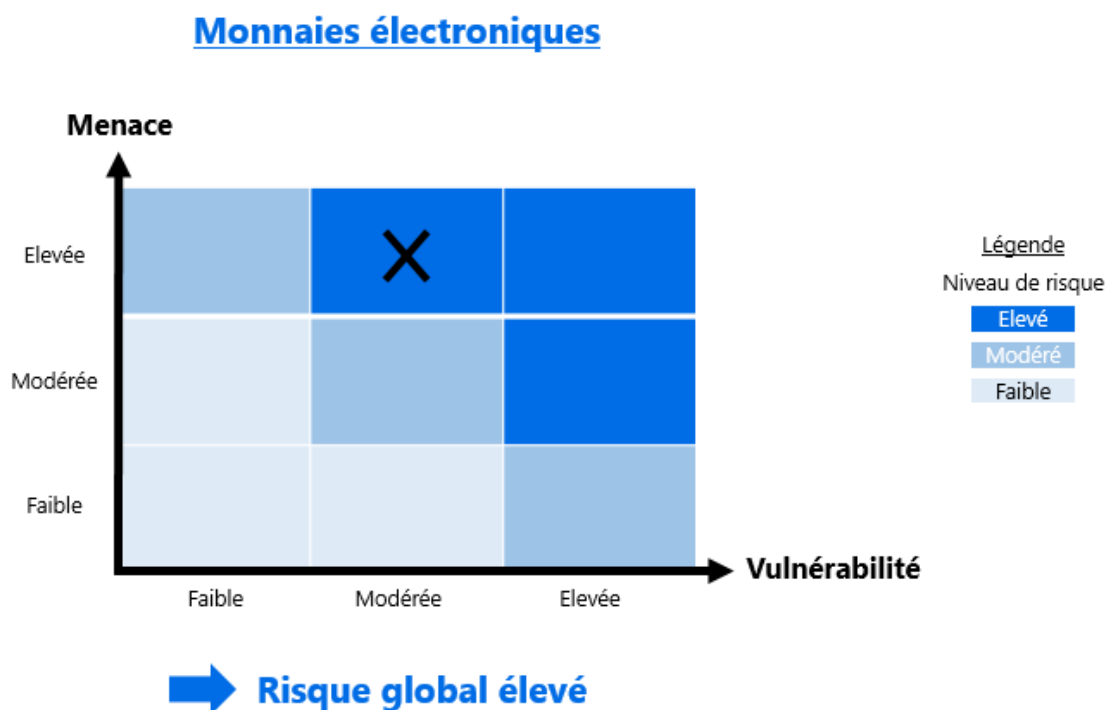
⁶⁹ La directive monnaie électronique (2009), à destination des établissements de monnaie électronique, utilise déjà les notions de réseau limité et d'éventail limité de biens et services et fournit des exemples détaillés de ce type de critères dans son considérant 5. Les notions de « réseau limité » et « d'éventail limité de biens et services » existent depuis 2009 dans le code monétaire et financier : cf. articles L511-7 et L 521-3 en vigueur depuis novembre 2009 pour les établissements de crédit et les prestataires de services de paiement. L'ACPR a clarifié les notions de « réseau limité de personnes acceptant ces moyens de paiement ou pour un éventail limité de biens ou de services » : un instrument devrait être réputé utilisé à l'intérieur d'un tel réseau limité s'il est valable uniquement pour l'achat de biens et de services dans un magasin donné, dans une chaîne de magasins donnée ou pour un éventail limité de biens ou de services, quelle que soit la situation géographique du point de vente. Il peut s'agir notamment de cartes d'enseigne, de cartes d'essence, de cartes de membre, de cartes de transport en commun, de titres-repas ou de titres de services (tels que des titres de services pour la garde d'enfant, des prestations sociales ou des régimes de prestations subventionnant l'emploi de personnes pour effectuer des tâches ménagères comme le nettoyage, le repassage ou le jardinage) qui font parfois l'objet d'un cadre juridique particulier en matière fiscale ou de droit du travail, [...].

⁷⁰ Décret n° 2016-1742 du 15 décembre 2016 relatif au plafonnement des cartes prépayées, modifiant l'art. D. 315-2 du code monétaire et financier.

⁷¹ Décret n° 2016-1985 du 30 décembre 2016 relatif au plafonnement du paiement en espèces des opérations de prêts sur gages corporels et des paiements effectués au moyen de monnaie électronique, modifiant l'art. D. 112-3 du Code monétaire et financier.

Cotation du risque BC/FT

En conséquence, le croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles après mesures d'atténuation, conduit à un **niveau de risque élevé** pour le secteur des monnaies électroniques.



Chapitre 7 – Innovations financières

Financement participatif

Description du secteur

Le financement participatif, ou « *crowdfunding* » désigne les plateformes en ligne permettant de mettre en relation des porteurs de projet ayant des besoins de financement, et des particuliers ou des investisseurs ayant des capacités de financement et disposés à investir dans les projets proposés. Les financements peuvent être apportés sous forme de titres en capital, d'obligations, de minibons, de prêts, ou de dons. Les plateformes proposant des financements en fonds propres correspondent au statut de conseiller en investissement participatif (CIP) ; les plateformes proposant des financements sous forme de prêts ou de dons correspondent au statut d'intermédiaire en financement participatif (IFP). Les CIP et les IFP sont assujettis au dispositif LCB-FT (4° et 6° de l'art. L.561-2 du CMF).

Le financement participatif attire plusieurs catégories d'utilisateurs : les PME-TPE, les particuliers, ainsi que des investisseurs, qui partagent la caractéristique de privilégier internet dans leurs relations bancaires. Les fonds collectés par le biais de plateformes de financement participatif se sont élevés à environ 400 M euros en 2018.

Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT

Les plateformes de financement participatif sont potentiellement exposées à une grande diversité de menaces : elles peuvent être utilisées en matière d'escroquerie et de blanchiment de celle-ci ou d'autres infractions (comme par exemple le trafic de drogue, cf. typologie *infra*). L'utilisation la plus simple des plateformes aux fins de blanchiment consiste pour un individu à contribuer sur la plateforme à des projets dont il est lui-même porteur. Des « *crowfunders equity* » sont également susceptibles d'entrer au capital de petites et moyennes entreprises, certains projets pouvant ainsi être utilisés pour financer des entreprises pratiquant de la fraude à la TVA (activités dans BTP, recrutement, etc.).

Utilisation d'une plateforme de financement participatif dans le cadre d'un trafic de drogue

Dans ce schéma, les revendeurs de produits stupéfiants se servent de la plateforme pour payer leur grossiste, camouflant par ce biais une opération de paiement en opération d'investissement. La plateforme de financement participatif est domiciliée commercialement dans le pays du grossiste, hébergée informatiquement dans un deuxième État et est domiciliée bancaire dans un troisième État.

La plateforme de financement participatif est ici utilisée aux fins de transmettre des fonds entre un groupe de collecteurs et un compte central situé à l'étranger. Le projet affiche un objectif commercial ou humanitaire, ce qui lui donne une apparence légale. Le montage permet donc l'opacification des flux financiers, notamment transfrontaliers ; opacification renforcée par l'utilisation éventuelle de monnaie électronique ou virtuelle.

Globalement, la **menace** à laquelle est exposé le secteur est considérée comme **modérée**, tant en matière de blanchiment des capitaux qu'en matière de financement du terrorisme : si des typologies et des soupçons existent, la menace reste aujourd'hui globalement peu matérialisée et le secteur ne représente pas encore un poids financier important.

Vulnérabilités

Vulnérabilité intrinsèque

Les vulnérabilités des plateformes tiennent à la possibilité qu'elles offrent d'**opacifier** l'origine illicite des fonds reçus lors de la collecte et à la **difficulté de contrôler la véracité des projets proposés**. En effet, le projet frauduleux affichera un objectif légitime (cf. typologie *supra*). Le détournement résultant du caractère fallacieux du projet affiché complique de plus la distinction entre les personnes participant sciemment au projet frauduleux et les personnes de bonne foi qui sont victimes d'un abus de confiance.

Certains facteurs peuvent aggraver ces vulnérabilités. Ainsi, la présence de **produits complexes ou à vocation « défiscalisante »** peut renforcer l'opacité inhérente aux plateformes de financement participatif. Les **plateformes de constitution récente**, de petite taille, ont souvent une connaissance limitée de la réglementation qui leur est applicable et des contacts à distance avec les émetteurs ; l'attention doit être renforcée lorsque la clientèle comprend des **associations**, des **congrégations** ou des **non-résidents**. Enfin, les vulnérabilités sont aggravées lorsque la plateforme est une **plateforme de dons**.

Les **vulnérabilités intrinsèques** aux plateformes de financement participatif peuvent donc être considérées comme **élevées**.

Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Face aux vulnérabilités présentées par les plateformes de financement participatif, et en présence de soupçons voire de typologies en matière de blanchiment et de financement du terrorisme, le pouvoir normatif a procédé en deux temps :

- dans un premier temps, (i) des statuts d'agrément d'intermédiaire en financement participatif (IFP) pour les plateformes proposant des prêts, relevant de l'ACPR, et (ii) de conseiller en investissement participatif pour les plateformes proposant des titres en capital, des obligations et des minibons, relevant de l'AMF, ont été créés. Ces deux statuts prévoient l'assujettissement de leurs titulaires au dispositif de LCB-FT ;
- dans un second temps, une réforme de 2016 a rendu obligatoire l'adhésion des plateformes de dons au statut d'IFP, les soumettant donc au contrôle de l'ACPR. On recense environ 200 plateformes agréées en France (environ 150 IFP et 50 CIP).

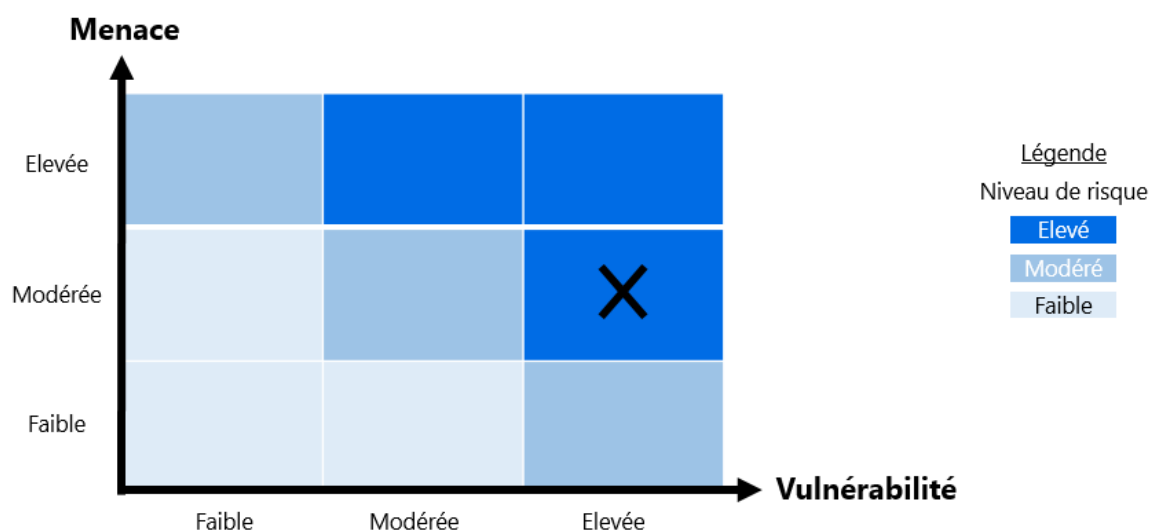
La mobilisation des plateformes de financement participatif au titre de leurs obligations de LCB-FT reste pour l'instant encore insuffisante, bien que le nombre de DS transmises directement par les plateformes soit en nette progression sur la période récente (72 DS en 2018, en hausse de 213% par rapport à l'année précédente). Les différentes actions entreprises par Tracfin auprès des plateformes de financement participatif ainsi que la forte médiatisation du recours à ce mode de financement par les réseaux terroristes ont en effet entraîné un enregistrement de celles-ci et la désignation d'un déclarant et d'un correspondant auprès de Tracfin, conformément à leurs obligations légales. Par ailleurs, la forte mobilisation des établissements de paiement et de monnaie électronique, qui sont largement responsables de la forte croissance globale des DS concernant les plateformes de financement participatif (+ 140% environ entre 2016 et 2017), contribue également à atténuer les vulnérabilités identifiées.

Malgré ces progrès encourageants, les **vulnérabilités résiduelles** des plateformes de financement participatif au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme restent pour l'instant **élevées**.

Cotation du risque BC/FT

En conséquence, le croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles après mesures d'atténuation, conduit, pour le secteur du financement participatif, à un **niveau de risque élevé** en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

Financement participatif



➡ **Risque global élevé**

Actifs numériques

Description du secteur

Les actifs numériques correspondent à des unités de valeur électroniques stockées sur une chaîne de blocs (*blockchain*). Ils sont associés aux clés privées de leur propriétaire, et échangés *via* des clés publiques. Pour gérer son portefeuille et opérer des transactions, le détenteur d'une clé privée peut utiliser directement un logiciel dédié installé sur son ordinateur, ou s'adresser à des prestataires de services de portefeuille de conservation. Ceux-ci fournissent des services de conservation de clés cryptographiques privées pour le compte de leurs clients à des fins de détention, de stockage et de transfert d'actifs numériques. Les actifs numériques peuvent également être utilisés dans le cadre de procédures de levées de fonds opérées directement sur Internet (*initial coin offering*, ou ICO), correspondant au marché primaire des actifs numériques. Ces opérations ont représenté environ 130 M euros en France en 2017.

Les actifs numériques peuvent faire l'objet d'une conversion en monnaie ayant cours légal, *via* des plateformes de change, avec de rares cas de bornes de retrait physiques.

Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT

Les actifs numériques peuvent être détournés et utilisés pour des pratiques de blanchiment ou de financement du terrorisme.

En matière de **blanchiment**, un malfaiteur peut recourir à des actifs numériques pour transférer des fonds ou acquérir des biens de manière anonyme ; cela peut notamment être le cas en matière de blanchiment du produit d'un trafic de stupéfiants (cf. typologie *infra*) ou de blanchiment de fraude fiscale. Les activités de conversion des actifs numériques en monnaie ayant cours légal sont ainsi particulièrement vulnérables aux menaces de blanchiment – a contrario, les activités de conversion dites « crypto-crypto » (conversion entre deux crypto-monnaies) sont moins exposées à cette menace puisqu'elles ne permettent pas directement une réinjection des fonds dans les circuits économiques classiques.

Blanchiment du produit d'un trafic de stupéfiants via l'achat de monnaie virtuelle

Grâce à une plateforme proposant sur internet la mise en relation d'acheteurs et de revendeurs de monnaie virtuelle, un individu, connu par les services judiciaires pour trafic de stupéfiants, récolte en qualité d'intermédiaire des fonds provenant du trafic de stupéfiants pour un montant cumulé supérieur à 200 000 euros. Les fonds sont centralisés sur un compte bancaire ouvert à l'étranger puis virés vers une plateforme de change qui permet d'acquérir de la monnaie virtuelle contre de la monnaie réelle. L'intermédiaire reverse alors les montants en monnaie virtuelle sur les portefeuilles de ses clients gérés par la plateforme initiale. Il se rémunère par le prélèvement d'une commission. Une fois que les fonds sont convertis en bitcoin, la traçabilité des flux financiers devient très limitée. Les individus peuvent disposer de leurs fonds soit en les retirant en espèces, soit en les utilisant directement en ligne, soit en transférant leurs actifs numériques sur le portefeuille électronique d'un grossiste qui centralise les fonds issus du trafic de stupéfiants.

Le **financement du terrorisme** peut être effectué au moyen d'actifs numériques puisque ceux-ci permettent un financement ou des achats anonymes.

Cependant, l'utilisation des actifs numériques nécessite des compétences spécifiques et une expertise technique qui ne sont pas à la portée de tous les groupes criminels. Qui plus est, l'importante volatilité des actifs numériques peut freiner la volonté de se servir de cet instrument à des fins de blanchiment ou

de financement du terrorisme. En tout état de cause, il existe aujourd'hui peu de cas démontrant de telles utilisations des actifs numériques.

Si la **menace** pouvait se révéler importante à moyen terme et nécessite ainsi un suivi très rapproché, elle reste encore aujourd'hui peu matérialisée et donc **modérée**, s'agissant tant du **blanchiment** que du **financement du terrorisme**.

Vulnérabilités

Vulnérabilité intrinsèque

Les actifs numériques offrent la possibilité de contourner les acteurs régulés du système financier. En effet, ils présentent plusieurs avantages pour les malfaiteurs :

- Tout d'abord, ils favorisent l'**anonymat** : si la grande majorité des *blockchains* se limitent au pseudonymat, quelques-unes ont été développées spécifiquement pour protéger l'anonymat et la non-traçabilité des transactions en recourant à des techniques cryptographiques complexes.
- Cet anonymat peut également être exploité dans certains cas dans le cadre des ICO, puisqu'il peut permettre à l'émetteur de contourner une sanction internationale (comme dans le cas du Venezuela et de sa crypto-monnaie « Petro »).
- Ensuite, si les plateformes « crypto-crypto » sont moins attractives pour les blanchisseurs (cf. *supra*), elles peuvent cependant être utilisées à des fins d'**opacification** des transactions lorsqu'elles permettent l'échange entre crypto-monnaies classiques et crypto-monnaies intraquables via des mécanismes cryptographiques complexes.
- Enfin, l'utilisation des actifs numériques peut également faciliter le contournement des règles de contrôle de capitaux et de changes, puisqu'elle permet de transférer des sommes en dehors des systèmes de paiement traditionnels ; la vulnérabilité à la dimension **transfrontalière** est donc particulièrement élevée.

Dans ces conditions, les **vulnérabilités intrinsèques** présentées par les actifs numériques peuvent être considérées comme **élevées**, tant en ce qui concerne le **blanchiment de capitaux** que le **financement du terrorisme**.

Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Les actifs numériques, malgré les vulnérabilités qu'ils présentent, sont porteurs d'opportunités de développement économique innovantes. En l'absence d'une menace élevée caractérisée à ce stade, les pouvoirs publics ont donc cherché à atténuer les vulnérabilités les plus criantes et à encadrer les risques associés à ces actifs tout en garantissant leur développement raisonné. Ainsi, les informations détenues sur la chaîne de blocs et par les prestataires de service en actifs numériques peuvent permettre, dans un certain nombre de cas, d'identifier immédiatement le client et de retracer l'ensemble de ses transactions.

Dans le cadre d'une approche par les risques, et pour les raisons exposées *supra*, les pouvoirs publics ont donc très tôt ciblé la réglementation sur les plateformes de conversion des actifs numériques en monnaie ayant cours légal, avant même la négociation de la directive 2018/843. Celles-ci ont ainsi été assujetties au dispositif de LCB-FT dès l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016, entraînant donc la mise en place de procédures d'identification et des mesures de vigilance adéquates. La France a ensuite porté au niveau européen un assujettissement de ces services dans l'ensemble des pays de l'UE lors des négociations relatives à la 5^e directive.

Par la suite, l'encadrement des actifs numériques a été renforcé par la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (dite « loi PACTE »).

- Un enregistrement auprès de l'AMF, sur avis conforme de l'ACPR, a ainsi été rendu obligatoire pour les prestataires de services de conservation et d'échange entre actifs numériques (crypto-monnaies) et monnaies ayant cours légal. Cet enregistrement doit être précédé d'un examen de compétence et d'honorabilité des dirigeants et de la vérification du dispositif interne de LCB-

FT de ces structures, et donne lieu à un contrôle du respect de ces obligations LCB-FT par ces structures, confié à l'ACPR. Des sanctions importantes sont prévues en cas d'infraction à ces règles. Ces dispositions transposent les obligations de la directive 2018/843.

- S'agissant des plateformes d'échange entre actifs numériques (dites « crypto-crypto »), des plateformes de négociation, des services sur actifs numériques, et des émissions de jetons (ICO), la France a opté pour un régime sur demande d'agrément/label délivré par l'AMF qui comprend un assujettissement obligatoire à la LCB-FT. Ce régime attractif présente l'intérêt pour les plateformes, services et émetteurs qui opteront pour l'agrément, de bénéficier d'une meilleure crédibilité et de l'avantage réputationnel qui est attaché à ce label. Il permettra également aux pouvoirs publics, dans le cadre d'une approche par les risques, de mieux cibler le suivi et la détection d'opérations frauduleuses en distinguant les plateformes et services labellisés de ceux qui ne le sont pas.

Un service d'enquête spécialisé, Cyberdouane, a par ailleurs été institué au sein de l'administration des douanes, afin de compléter le volet répressif et de lutter efficacement contre les réseaux criminels utilisateurs de monnaies virtuelles pouvant opérer sur les sites publics comme clandestins (*deep* et *dark webs*), et d'assurer leur démantèlement.

Une division spécialisée « cyber » a également été créée au sein de Tracfin en 2018.

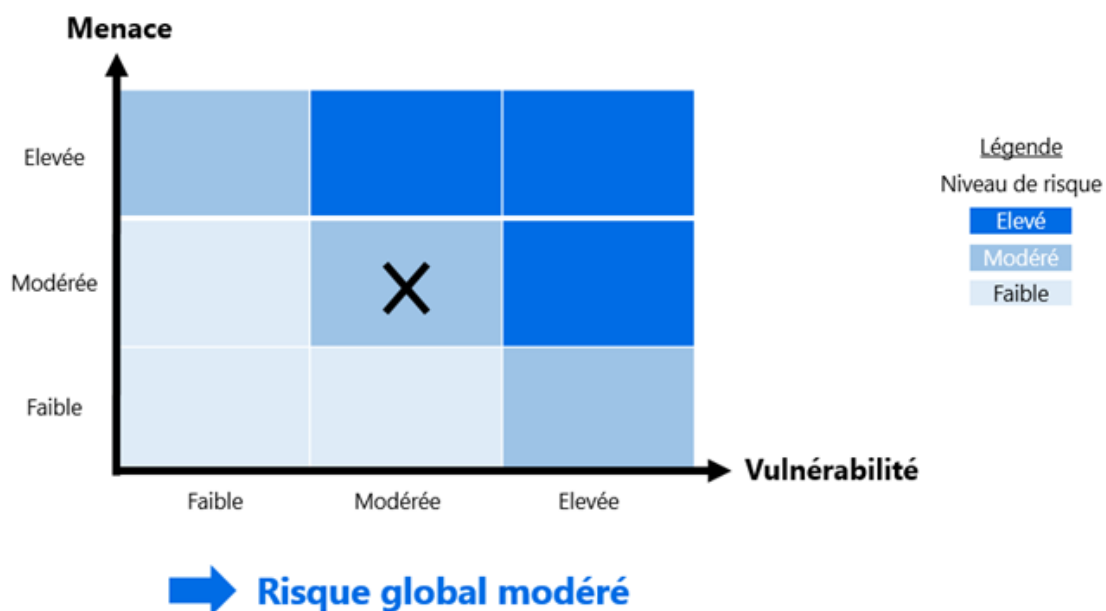
Ainsi, la France a très tôt régulé le secteur et engagé un **dialogue nourri** avec les prestataires établis sur son territoire, avant l'adoption de la directive 2018/843 et avant la révision des recommandations du GAFI en la matière, permettant aux autorités d'en avoir une connaissance approfondie. La concertation nourrie des prestataires en actifs numériques dans le cadre de la préparation de l'ordonnance de 2016 et du projet de loi PACTE à la fois par la Direction générale du Trésor et par les parlementaires français, a permis aux autorités d'appréhender avec précision ce secteur d'activité, qui comprend pour l'heure un **faible nombre de prestataires établis sur le territoire** français, et le risque qu'il présente. Des réunions ont également été organisées pour favoriser le dialogue entre ces prestataires et des représentants d'institutions financières.

Du fait de ces mesures d'atténuation, les **vulnérabilités résiduelles** présentées par les actifs numériques sont considérées comme **modérées**, tant en ce qui concerne le **blanchiment de capitaux** que le **financement du terrorisme**.

Cotation du risque BC/FT

En conséquence, le croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles après mesures d'atténuation, conduit à un **niveau de risque modéré** pour le secteur des actifs numériques.

Actifs numériques



Chapitre 8 – Professions réglementées du chiffre et du droit

Description du secteur

Les professions du chiffre et du droit recouvrent une grande diversité d'acteurs aux statuts divers dont l'ensemble correspond peu ou prou aux notions anglo-saxonnes de « *lawyer* », d'« *accountant* » et d'« *auditor* » : avocats (66 958 personnes dont 42% appartenant au barreau de Paris), experts-comptables (20 000), commissaires aux comptes (19 000 dont certains sont également des experts-comptables), notaires (13 253), huissiers de justice (3 251), commissaires-priseurs judiciaires (416) et administrateurs judiciaires-mandataires judiciaires (mandataires de justice : 446 au 13 mars 2019).

Ces professions partagent certaines caractéristiques :

- Ce sont des **professions réglementées** instituées par la loi, dont les membres font l'objet d'un agrément administratif, d'une enquête de moralité ou d'une vérification par une autorité indépendante⁷². Ces professions sont soumises à la tutelle d'une autorité administrative ou de tutelle. La DGFIP (ministère de l'Économie et des Finances) exerce ainsi la tutelle de la profession d'expert-comptable. Cette tutelle est exercée par la DACS (ministère de la justice) pour les autres professions réglementées du chiffre et du droit (avocats, notaires, commissaires aux comptes, huissiers de justice, mandataires de justice – administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires - et commissaires-priseurs judiciaires).
- Ces professions disposent d'**instances représentatives** : l'adhésion à l'ordre ou à l'instance représentative est obligatoire ; l'instance représentative représente la profession vis-à-vis de l'État et dispose d'une compétence réglementaire et disciplinaire vis-à-vis de celle-ci. Les ordres ont une organisation décentralisée ainsi qu'une instance nationale réunissant les ordres locaux : la profession d'avocat compte ainsi plus de 160 barreaux locaux et est représentée au niveau national par le Conseil national des barreaux (CNB).
- Certaines de ces professions peuvent être amenées à **manier des fonds** : c'est notamment le cas des mandataires de justice (administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires), des notaires et des avocats.

Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT

Les professionnels du chiffre et du droit sont confrontés à la menace de **blanchiment** sous divers aspects.

- S'agissant du **blanchiment**, ils sont au premier chef confrontés à la menace de **fraudes** d'ampleur variée. Les avocats peuvent ainsi être instrumentalisés aux fins d'élaborer des montages fiscaux ou d'autres montages complexes (empilement de sociétés, par exemple) visant à blanchir des fraudes fiscales ou à opacifier des transactions frauduleuses. Les notaires doivent être particulièrement vigilants face aux risques concernant les transmissions immobilières à l'égard des droits de mutation.
- Les professions du chiffre et du droit peuvent être en présence de menaces de criminalité financière, telles que **les abus de biens sociaux ou les escroqueries**, notamment lors des procédures liées à la restructuration et au traitement de l'insolvabilité d'une société.
- De manière plus transversale, les menaces intéressant l'activité des notaires sont très liées à celles concernant le secteur de l'**immobilier** (cf. *infra*). Similairement, les experts-comptables sont confrontés à des menaces tenant à leur contact fréquent avec des petites et moyennes entreprises (PME) de secteurs caractérisés par une **forte utilisation d'espèces**.

En matière de **blanchiment**, l'exposition à la **menace** est donc **modérée**. En dehors de la menace portant sur le secteur de l'immobilier, traitée dans le chapitre suivant, elle semble en effet cantonnée à des

⁷² Pour les mandataires de Justice, la Commission nationale d'inscription et de discipline (CNID), commission administrative indépendante, procède à l'inscription sur les listes après vérifications que les conditions requises par la loi sont remplies.

schémas de blanchiment sophistiqués et, pour certaines professions, à des cas précis (par exemple, les mandataires de justice - administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires - interviennent essentiellement dans des procédures liées à une restructuration ou au traitement d'une insolvabilité).

L'évaluation de la **menace** et des risques en matière de **financement du terrorisme** n'est pas caractérisée pour les professions du chiffre et du droit : il n'existe en effet pas de typologies mettant en lumière une forte menace pour ce secteur, le recours à un professionnel du chiffre et du droit étant dans la grande majorité des cas superflu pour les montages de financement du terrorisme. Cependant, l'assujettissement de certains professionnels du chiffre et du droit, comme les commissaires aux comptes, permet de révéler à travers les DS des flux atypiques, notamment lors des contrôles menés sur les associations soumises à l'obligation de faire certifier leurs comptes (cf. *infra*).

Vulnérabilités

Vulnérabilité intrinsèque

Les vulnérabilités des professionnels du chiffre et du droit tiennent en premier lieu à l'**activité de gestion de compte ou de séquestre** qu'ils peuvent exercer, soit en vertu d'une obligation légale, soit à titre facultatif. En effet, ils voient transiter ou gèrent à cette occasion des sommes parfois importantes dont une partie peut être d'origine frauduleuse.

Les vulnérabilités des professionnels du chiffre et du droit tiennent ensuite à la **nature de la relation d'affaires** que certains de ces professionnels peuvent entretenir avec leurs clients. Celle-ci est couverte par le secret professionnel et est dans certains cas caractérisée par une grande proximité, qui peut parfois être exploitée à des fins de blanchiment, en particulier lorsque le client est ou agit pour le compte d'une PPE.

Les vulnérabilités sont également liées aux **missions de conseil juridique et fiscal** des professions du chiffre et du droit. Ces missions peuvent conduire ces professionnels à être instrumentalisés pour la mise en place de montages complexes, tels que l'empilement de personnes morales-« écrans » détenant des comptes bancaires dans des pays divers à des fins d'opacification d'une transaction délictueuse ou de son bénéficiaire effectif. En matière fiscale, l'expertise du professionnel peut être instrumentalisée à des fins de fraude fiscale et de blanchiment de ce délit.

Elles sont aussi liées à l'**intervention de certains professionnels du chiffre et du droit dans des opérations particulièrement exposées aux risques de blanchiment**.

La détection des cas de détournements d'actifs et d'abus de biens sociaux

Les mandataires de justice - administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires - constatent des cas de détournements d'actifs pénalement qualifiables d'abus de biens sociaux et/ou de banqueroute. Les critères d'alerte peuvent être l'existence de comptes courants débiteurs chez les gérants de sociétés, la dissimulation d'actifs à l'étranger pendant une procédure de sauvegarde, ou des avances consenties entre sociétés sœurs en cours de procédure collective, contraires à l'intérêt social de celles-ci.

Enfin, les vulnérabilités sont liées à l'**usage de faux**, notamment s'agissant des experts-comptables. Ces derniers peuvent être confrontés à des fausses factures, faux contrats de biens ou à des logiciels de double caisse facilitant les schémas de blanchiment.

L'utilisation de logiciels de double-comptabilité ou de double caisse

Les experts-comptables doivent rester vigilants face à une fraude en développement chez les commerçants, consistant à mettre en place deux terminaux de paiement électronique (TPE) différents, afin d'éluder une partie des recettes. Le premier TPE, régulier, est relié au compte bancaire français du

commerce, en vertu d'un contrat de domiciliation avec sa banque. Le second TPE, frauduleux, est relié à un compte de cantonnement, d'où les recettes perçues sont régulièrement transférées vers des comptes bancaires non déclarés à l'étranger. Ces comptes à l'étranger sont ouverts au nom ou au bénéfice du commerçant français, et une carte bancaire y est adossée.

Dans ces conditions, les **vulnérabilités intrinsèques** présentées par les professions du chiffre et du droit peuvent être considérées comme **élevées** en ce qui concerne le **blanchiment de capitaux**.

Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Les professions réglementées du chiffre et du droit interviennent dans des contextes ou des secteurs économiques exposés à la menace de BC-FT. Toutefois, elles contribuent à la prévention des risques et à l'identification des opérations frauduleuses.

Les **vulnérabilités liées au maniement de fonds** font l'objet de mesures d'atténuation efficaces.

- Pour les **avocats**, les contrôles mis en place par les Caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) sont en effet robustes : en effet les avocats sont tenus de déposer les fonds reçus de leurs clients ou d'un tiers sur un compte bancaire spécial géré par les CARPA, qui exercent des contrôles stricts tant à l'entrée qu'à la sortie des flux en vérifiant notamment l'origine des fonds. Les contrôles exercés par la CARPA d'une part, et par la banque à laquelle elle est adossée d'autre part, s'exercent de manière complémentaire. Les contrôles de la CARPA étant exercés sous l'autorité du bâtonnier, garant du secret professionnel, les avocats ont l'obligation de lui fournir les explications nécessaires à ces contrôles sans pouvoir lui opposer le secret professionnel. Elles opèrent ainsi un véritable filtre efficace et pertinent au regard des risques BC-FT.
- Le maniement de fonds est également encadré pour les autres professions du chiffre et du droit concernées. Ainsi, les **mandataires de justice** – administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires – et les **notaires** sont tenus de déposer les fonds qu'ils manient sur des comptes dédiés et fortement réglementés ouverts à la Caisse des dépôts et des consignations ; celle-ci est assujettie au dispositif de LCB-FT en tant qu'établissement bancaire.

Les professionnels du chiffre et du droit sont tous **assujettis aux obligations relatives à la LCB-FT** en vertu de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier. Afin de concilier l'organisation ordinaire de certaines de ces professions avec l'impératif de LCB-FT, leur autorité de contrôle et de sanction est un organisme professionnel d'autorégulation, sauf s'agissant des commissaires aux comptes (qui sont contrôlés et sanctionnés par un régulateur indépendant de la profession, le Haut Conseil du commissariat aux comptes, qui a le statut d'autorité publique indépendante) et des AJMJ (qui sont contrôlés par le CNAJMJ, le ministère public et les magistrats du parquet général, sous la coordination d'un magistrat coordinateur, et sanctionnés par une commission administrative indépendante).

L'assujettissement permet une atténuation horizontale des vulnérabilités constatées pour les professionnels du chiffre et du droit :

- Il se traduit par la transmission d'un nombre important de déclarations de soupçons (DS), émanant particulièrement des **mandataires de justice** – administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires – (932 DS en 2017) et des **notaires** (1 401 DS en 2017) ;
- La mobilisation des **experts-comptables** est également en hausse (+ 16 % des DS entre 2016 et 2017), comme en témoigne, d'une part, l'augmentation des DS transmises et, d'autre part, les travaux de mise à jour de lignes directrices communes avec Tracfin ;
- S'agissant des **avocats**, la collaboration entre les Caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats (CARPA, cf. *infra*) et Tracfin s'est renforcée depuis 2016 et a donné lieu à un usage régulier du droit de communication de Tracfin auprès de celles-ci⁷³. Celles-ci opèrent des contrôles systématiques sur les flux financiers qui leur sont soumis et constituent ainsi un bon

⁷³ Tracfin dispose d'un droit de communication des informations détenues par ces caisses relatives au montant, à la provenance et à la destination des fonds, effets ou valeurs déposés par un avocat, à l'identité de l'avocat concerné et à l'indication de la nature de l'affaire enregistrée par la caisse (cf. article L. 561 25 1 du code monétaire et financier).

élément de détection des flux anormaux. Par ailleurs, la mobilisation de la profession d'avocat est croissante, notamment s'agissant du barreau de Paris, qui concentre plus de 40% des avocats et représente la majorité des flux financiers.

Eu égard aux flux financiers importants que les CARPA voient transiter, un assujettissement de celles-ci aux obligations de LCB-FT, dans le respect du secret professionnel, pourrait être envisagé ; il s'inscrirait dans la continuité de la collaboration de plus en plus étroite entre Tracfin et les CARPA, qui sont déjà tenues de répondre au droit de communication.

En outre, les professionnels du chiffre et du droit ont de plus récemment mis en place des **actions de sensibilisation et de formation** :

- Le **Conseil national des barreaux** (CNB) a mené des formations spécifiquement dédiées à la LCB-FT auprès des avocats, a actualisé en 2017 son guide pratique de LCB-FT et a institué en 2018 un comité national de prévention et de LCB-FT. La Conférence des Bâtonniers a également renforcé le dispositif de formation des bâtonniers sur les contrôles à opérer dans les cabinets d'avocats.
- Le **Conseil Supérieur du Notariat** a créé un *e-learning* accessible à tous les notaires et à leurs collaborateurs et assure avec les instances de la profession de nombreuses actions de formation en région.
- La **Chambre nationale des huissiers de justice**⁷⁴ (CNHJ) a diffusé un vademécum en matière de LCB-FT et a publié, conjointement avec Tracfin, des lignes directrices communes relatives aux obligations de vigilance.
- Le **Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires** (CNAJMJ) a initié en 2014 un plan de formation intensif des professionnels et de leurs salariés, qui bénéficient d'une assistance personnalisée en matière de LCB-FT. Des documents pédagogiques ont été diffusés à l'ensemble de la profession et le CNAJMJ a collaboré avec Tracfin afin de publier des lignes directrices actualisées à destination des mandataires de justice - administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires.
- Le **Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables** (CSOEC) mène également une politique volontariste de formation et de communication, matérialisée par des articles dans des revues professionnelles, des guides pratiques et l'organisation de conférences.
- Enfin, la norme d'exercice professionnel relative aux obligations des **commissaires aux comptes** en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (NEP 9605) est en cours de révision en vue d'une publication en octobre 2019. En outre, Tracfin et le H3C travaillent à la rédaction de lignes directrices à destination des commissaires aux comptes.

Enfin, les **caractéristiques intrinsèques des professions du chiffre et du droit**, en particulier, le fait qu'il s'agit de professions réglementées, officiers publics ou ministériels ou professions soumises à des contrôles stricts de l'Etat, au respect d'obligations déontologiques et, dans certains cas, à un agrément, contribuent à atténuer les vulnérabilités identifiées dans ces secteurs.

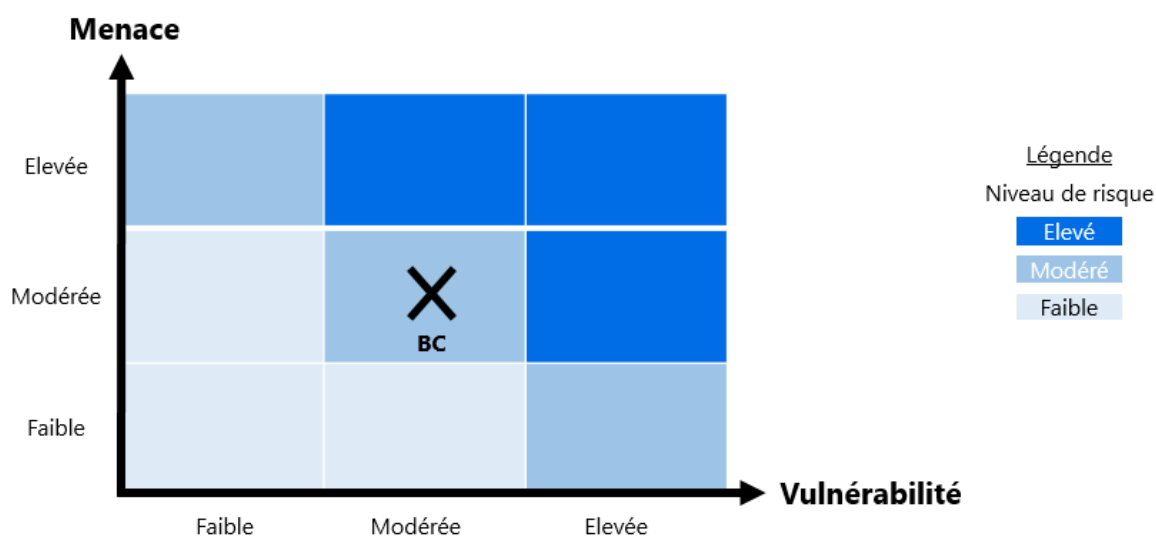
La **vulnérabilité résiduelle** du secteur et de ces professions est ainsi **modérée**.

⁷⁴ Depuis janvier 2019, la chambre nationale des huissiers de justice a été intégrée, avec celle des commissaires-priseurs judiciaires, dans la chambre nationale des commissaires de justice.

Cotation du risque BC/FT

En conséquence, le croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles après mesures d'atténuation, conduit à un **niveau de risque modéré** pour les professions du chiffre et du droit.

Professions du chiffre et du droit



➡ **Risque global modéré sur le blanchiment**

Chapitre 9 - Secteur de l'immobilier

Description du secteur

Le secteur immobilier comprend les activités d'achat, de vente, de syndic et de location immobilières. Il implique un large panel de professions et d'acteurs : agents immobiliers, marchands de biens, plateformes de financement participatif, notaires pour les activités d'acquisition immobilière ; agents immobiliers et plateformes collaboratives (de type AirBnB) pour les activités de location immobilière, qui peuvent également s'effectuer sans l'intervention d'un professionnel (locations de gré à gré).

Après une période d'activité morose entre 2012 et 2016, le secteur de l'acquisition immobilière est actuellement très dynamique, avec 965 000 transactions immobilières dans l'ancien réalisées en 2018⁷⁵, (-2% par rapport à 2017, mais +14% par rapport à 2016⁷⁶), dans un contexte de taux d'intérêt très bas. Les prix de l'immobilier sont en augmentation continue depuis 2015, particulièrement à Paris et dans les métropoles régionales (+5,7 % sur un an au quatrième trimestre 2018 à Paris, contre +3,2% au niveau national).

Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT

Les **activités d'acquisition et de vente immobilières** sont exposées à une **menace élevée en matière de blanchiment de capitaux**, du fait de leur caractère répandu, des montants importants en jeu et de la relative sécurité qu'elles offrent en matière d'investissement, particulièrement dans les grandes métropoles et les zones touristiques, où la progression continue des prix depuis 2016 tend à renforcer leur attractivité. La menace est diffuse et transversale, et concerne tant le blanchiment d'infractions telles que la corruption, le travail dissimulé ou le trafic de stupéfiants à petite échelle (qui peut s'opérer par le biais d'achats de faible montant, notamment en périphérie des grandes villes) que le blanchiment de produits de la fraude fiscale, d'escroqueries ou de trafics de stupéfiants de grande envergure, commis en France ou à l'étranger. Ce dernier cas concerne en premier lieu le secteur de l'immobilier de luxe, particulièrement à Paris, sur la Côte d'Azur, et dans les départements et territoires d'Outre-mer. Les activités d'acquisition et de vente immobilières sont en revanche moins exposées à la menace de **financement du terrorisme**, qui est **faible**, du fait du caractère peu liquide des investissements immobiliers et de l'absence d'anonymat qui les distingue.

Les activités de **location immobilière** sont exposées à une **menace faible**, bien que non nulle, **en termes de blanchiment de capitaux**, en raison du niveau plus modeste des montants en jeu dans ce type de transactions. Pour ces activités, la **menace de financement du terrorisme n'est pas juridiquement pertinente** (la location immobilière à une personne terroriste ne relevant pas *stricto sensu* du financement du terrorisme et n'étant pas appréhendée sous cet angle par les services répressifs, mais plutôt sous l'angle de la complicité). Les activités de location immobilière peuvent néanmoins être utilisées pour faciliter la commission d'attentats terroristes, ce qui a justifié leur assujettissement.

Vulnérabilités

Vulnérabilité intrinsèque

Les vulnérabilités du secteur immobilier tiennent à la fois au profil du client, aux caractéristiques du bien ou de l'opération, ainsi qu'aux modes d'acquisition et aux acteurs impliqués.

⁷⁵ Source : Conseil Supérieur du Notariat.

⁷⁶ Source : Conseil Supérieur du Notariat.

La vulnérabilité peut ainsi fortement varier selon le **type de client**. Présentent un profil de risque important :

- les clients travaillant dans un secteur caractérisé par une forte circulation d'espèces et dont les revenus déclarés sont peu importants en proportion de leur apport personnel ;
- les clients étrangers aux revenus importants (notamment les PPE) ;
- les acquéreurs et les vendeurs entretenant des liens familiaux ou personnels, ou appartenant à une même communauté.

La vulnérabilité dépend également des **caractéristiques du bien** :

- Le secteur des **biens résidentiels de luxe et de prestige**, particulièrement à Paris, sur la Côte d'Azur et dans les départements et territoires d'Outre-mer, est particulièrement vulnérable aux menaces de blanchiment de capitaux, en raison des montants importants des transactions, de la volatilité des prix de vente et de l'absence de référentiel permettant de vérifier la cohérence des prix dans le très haut de gamme.
- Le secteur de l'**immobilier commercial**, qui représente environ 30% du chiffre d'affaires des agents immobiliers, est également vulnérable.

La vulnérabilité dépend ensuite des **caractéristiques de l'opération**. Constituent des facteurs de risque :

- la **rapidité des opérations immobilières sur un même bien**, notamment lorsqu'une variation importante des prix entre l'achat et la vente est constatée et qu'elles sont réalisées par l'intermédiaire de plusieurs agences immobilières ;
- les **annulations subites d'achats immobiliers** : elles peuvent entraîner une demande de restitution des sommes versées comme frais de réservation auprès du professionnel (agents immobiliers, notaires, administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires, CARPA), ces sommes trouvant ainsi une source d'apparence légitime.

Les **modes d'acquisition ou de financement, dont certains peuvent viser à opacifier la transaction**, ont également une influence sur le niveau de vulnérabilité.

- Les **sociétés civiles immobilières** peuvent ainsi être utilisées pour masquer l'identité du propriétaire effectif d'un bien d'autant plus que les cessions de parts sociales de sociétés, et notamment les cessions de parts de SCI dans le domaine immobilier, ne requièrent pas d'acte authentique devant un notaire ni d'acte contresigné par avocats, et peuvent ainsi échapper au périmètre d'intervention de professions assujetties au dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme⁷⁷.
- L'**achat par une personne tierce**, ou « homme de paille », n'est pas une vulnérabilité propre au secteur immobilier mais celui-ci y est sensiblement exposé ; à ce titre, l'existence dans le compromis de vente d'une clause de substitution, qui peut permettre à l'acquéreur final de n'être identifié que lors de la signature de l'acte définitif de vente, doit constituer un critère d'alerte important pour les professionnels.
- Les **instruments financiers, tels que les organismes de placement collectif immobilier (OPCI) et les sociétés civiles de placement immobilier (SCPI)** pourraient être, dans certains cas, détournés dans des schémas de blanchiment de capitaux.
- Les **prêts entre particuliers**, notamment lorsque les fonds proviennent d'un pays tiers, constituent également un facteur de risque, comme l'utilisation de **plateformes de financement participatif**.

La vulnérabilité dépend enfin des **acteurs de la transaction immobilière** : si toutes les transactions immobilières, à l'exception des cessions de parts de sociétés civiles immobilières, requièrent l'intervention d'un notaire, l'intervention d'un professionnel en amont de l'opération est facultative. Toutefois, une part minoritaire des transactions immobilières (31 %) est réalisée **de gré à gré**⁷⁸, sans

⁷⁷ La DGFIP, conformément à l'article L 561-27 du code monétaire et financier, peut cependant transmettre des informations à Tracfin.

⁷⁸ Selon l'étude Xerfi « agences immobilières pour particuliers » parue au 2ème trimestre 2018, 69% des transactions immobilières sont réalisées avec l'intermédiation d'un professionnel.

l'intervention d'un agent immobilier, notamment *via* des plateformes ou des *start-ups* conçues à cet effet. Les transactions réalisées par des **marchands de biens**⁷⁹, plus particulièrement celles qui sont réalisées par les gros opérateurs installés à Paris ou en région parisienne, peuvent également présenter des risques spécifiques en matière de blanchiment de capitaux : des cas d'association avec de grandes fortunes expatriées non déclarées ou des membres de réseaux criminels cherchant à réinvestir une partie de leurs capitaux dans l'immobilier en France ont ainsi été identifiés par les services répressifs.

Dans ce contexte, les **vulnérabilités intrinsèques** du secteur sont **modérées** : si elles peuvent se cumuler pour certains pans du secteur, elles ne concernent toutefois qu'une partie des activités d'acquisition et de location immobilière.

Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Du fait de leur vulnérabilité intrinsèque au blanchiment de capitaux, les activités immobilières font l'objet d'un encadrement particulièrement rigoureux.

Les activités d'acquisition immobilière sont ainsi obligatoirement réalisées par **virement bancaire**⁸⁰, et nécessitent donc l'intervention d'un établissement bancaire. Les activités locatives sont quant à elles soumises aux seuils maximum de paiements en espèces, fixés à 1 000 euros pour les résidents français.

La majorité des transactions immobilières sont par ailleurs réalisées par **l'intermédiaire d'agents ou mandataires immobiliers**, qui sont assujettis aux obligations de LCB-FT depuis 2009 pour leur activité en matière d'achat et de vente, depuis 2014 pour leur activité de syndic de copropriété et depuis 2016 pour leur activité en matière de location, et sont à ce titre soumis aux contrôles de la DGCCRF et au pouvoir de sanction de la Commission nationale des sanctions. Si leur implication dans la mise en œuvre du dispositif de LCB-FT est encore perfectible, des progrès réguliers ont été constatés, notamment dans les secteurs de l'immobilier de luxe et de l'immobilier parisien, comme l'illustre la récente augmentation du nombre de DS transmises à Tracfin et la diminution du taux d'anomalies constatées lors des contrôles menés par la DGCCRF⁸¹. Partant, outre la généralisation de la carte professionnelle⁸², les pouvoirs publics ont développé récemment des initiatives visant à renforcer la connaissance des professionnels ainsi que leur compréhension des risques auxquels ils sont exposés et des obligations qui leur incombent (mise en place d'une formation obligatoire⁸³, publication de lignes directrices conjointes par la DGCCRF et Tracfin⁸⁴, réunions d'information, interventions auprès de réseaux et de syndicats professionnels).

Les activités d'acquisition immobilière requièrent enfin nécessairement **l'intervention d'un notaire** (cf. *supra*), officier public ministériel, à l'exception des cessions de parts de sociétés à prépondérance immobilière, qui peuvent être réalisées par acte sous seing privé. Les notaires ont accès au registre

⁷⁹ Un marchand de bien est un professionnel qui achète en son nom et de façon habituelle des immeubles, des parts de sociétés ou des fonds de commerce, pour les revendre dans le but de dégager des plus-values (cf. article 35 I. 1° du code général des impôts). Juridiquement, le terme de marchand de biens désigne un simple statut fiscal, et non une profession, même si dans les faits, les gros acteurs se reconnaissent comme membres d'une profession. Les marchands de bien achetant et détenant des biens immobiliers pour leur compte propre, ils ne font pas partie des professions immobilières assujetties au sens de l'article L.561-2 du code monétaire et financier. On recense environ 20 000 marchands de biens en France.

⁸⁰ Depuis une réforme de 2015, les paiements (frais d'actes, prix de vente d'un appartement ou d'une maison, etc.) des actes notariés donnant lieu à publicité foncière (vente, donation de bien immobilier, etc.) ne peuvent être réglés que par virement bancaire au-delà d'un seuil de 3 000 euros. Le secteur de l'immobilier est par ailleurs soumis, comme l'ensemble des secteurs économiques, au seuil maximal de paiement en espèces à 1 000 euros applicable aux résidents français.

⁸¹ Celui-ci reste toutefois élevé (63% en 2016 contre 86% en 2011).

⁸² La DGCCRF a pour objectif de vérifier la détention de la carte professionnelle, laquelle est, depuis le 1^{er} juillet 2015 (cf. décret n°2015-702 du 19 juin 2015), attribuée par les chambres de commerce et d'industrie (CCI).

⁸³ La loi ALUR a ainsi rendu obligatoire la formation des agents immobiliers, qui porte notamment sur leurs obligations au titre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

⁸⁴ La dernière édition de ces lignes directrices, publiée le 6 novembre 2018, a été présentée le même jour aux organisations professionnelles et aux principaux réseaux d'agences immobilières, d'une part, et aux référents en charge du secteur immobilier des chambres de commerce et d'industrie, d'autre part.

national de la propriété foncière⁸⁵, et donc aux opérations d'acquisition ayant précédemment porté sur le bien, ce qui leur donne les moyens de repérer certaines typologies de blanchiment. Les notaires sont assujettis aux obligations de LCB-FT depuis 2009 et sont les professionnels du secteur non financier qui transmettent à Tracfin⁸⁶ le plus grand nombre de DS, dont la répartition géographique correspond globalement à celle de la menace. Le Conseil supérieur du notariat a engagé plusieurs actions pour améliorer encore la mise en œuvre de leurs obligations par les notaires, notamment la mise en place d'actions de formation conjointes avec Tracfin et la création d'un outil informatique leur permettant de renforcer l'approche par les risques et leur fournissant une aide à la prise de décision en fonction du niveau de risque, ainsi que la possibilité de consulter une base de données leur permettant de vérifier si leur client figure sur une liste de personnes politiquement exposées (PPE) ou de sanctions nationales ou internationales.

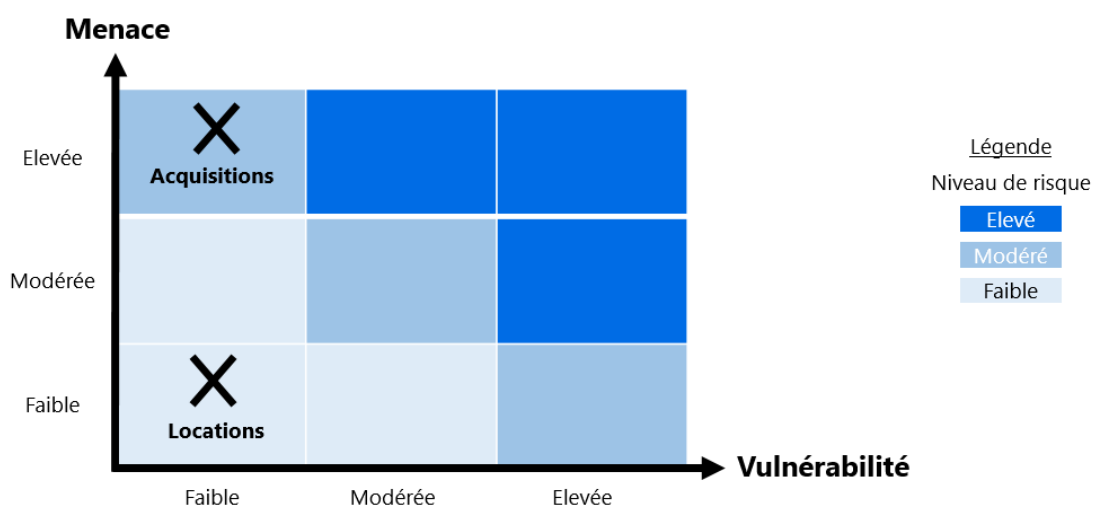
En prenant en compte l'ensemble des mesures d'atténuation adoptées par les pouvoirs publics, la **vulnérabilité résiduelle** du secteur est **faible**.

Cotation du risque BC/FT

Les activités **d'acquisition immobilière**, exposées à une menace importante en termes de blanchiment de capitaux, mais dont les vulnérabilités sont efficacement atténuées par les pouvoirs publics, présentent en conséquence un **risque de blanchiment de capitaux modéré**. Certaines transactions, principalement celles portant sur des biens de prestige localisés dans le centre de Paris, sur la Côte d'Azur ou en Outre-mer, peuvent toutefois présenter des risques plus élevés.

Au regard du croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles tenant compte des mesures d'atténuation prises, les **activités de location immobilière** présentent un **faible risque résiduel** en matière de blanchiment des capitaux.

Secteur de l'immobilier



Risque global
modéré pour les activités d'acquisition immobilière
et faible pour celles de location immobilière

⁸⁵ Le registre de la propriété foncière, fondé sur le cadastre, est tenu par les Centres des impôts fonciers (ex-Conservations des hypothèques). Un fichier national centralisé (sauf en Alsace-Moselle) est tenu par la DGFIP. Depuis 2018, tous les actes notariés (contre 75% auparavant) doivent être numérisés et alimentent directement le fichier national centralisé de la propriété foncière.

⁸⁶ En 2018, les notaires ont transmis 1474 déclarations de soupçon à Tracfin. En 2017, ils en avaient transmis 1 401, ce qui représentait une hausse de +34% par rapport 2016.

Chapitre 10 - Secteur des jeux

Description du secteur

Le secteur des jeux en France se répartit entre plusieurs acteurs :

- Les jeux physiques peuvent être dispensés dans des **casinos** : la France compte environ 200 casinos répartis en 19 groupes et représentant un produit brut de 2,3 Md euros. Ils sont principalement situés sur le littoral et dans des stations thermales, mais peuvent être installés depuis 1988 dans des grandes agglomérations.
- Les **clubs de jeux** ont, depuis 2017, un statut similaire à celui des casinos (cf. *infra*). **La loi n° 2017-257 du 28 février 2017** a autorisé l'expérimentation de nouveaux établissements, sur le ressort de la ville de Paris, appelés « clubs de jeux » dont le statut juridique et réglementaire est aligné sur celui des casinos. Débutée le 1^{er} janvier 2018 et devant durer 3 ans, cette expérimentation pourra aboutir à une pérennisation de ces établissements dans les mêmes conditions.
- La **Française des Jeux (FDJ)** propose des jeux de grattage et de tirage en point de vente et en ligne, activité qu'elle exerce sous monopole ainsi que des paris sportifs, également en points de vente et en ligne. La FDJ s'appuie sur un réseau de distribution de plus de 30 000 points de vente sur tout le territoire. Elle a réalisé en 2017 un produit brut de 5 Md euros pour un total de 15 Md euros de mises collectées.
- Le **Pari mutuel urbain (PMU)** bénéficie d'un monopole concernant l'organisation des paris hippiques en France et dispose d'un dense réseau de plus de 13 000 points de vente. Le PMU propose également des paris hippiques, sportifs et d'autres jeux (poker) en ligne. Il a réalisé en 2017 un produit brut de 2,4 Md euros pour environ 10 Md euros de mises.
- Le **secteur des jeux en ligne** a été créé par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010⁸⁷ qui a ouvert à la concurrence le secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. Le secteur est régulé par l'ARJEL et les 15 opérateurs qui y proposent des jeux doivent obligatoirement bénéficier d'un agrément de cette autorité. Le total des dépôts dépasse 2 Md euros et le total des mises s'élève à plus de 7 Md euros.

Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT

Le défi majeur de tout délinquant est de convertir ses profits illicites, le plus souvent des espèces, tout en cherchant à échapper aux contrôles et à la traçabilité des fonds. Comparativement à d'autres secteurs d'activité économique, le secteur des jeux se caractérise par un usage préférentiel d'espèces le rendant particulièrement attractif et l'exposant au risque de voir des criminels échanger des sommes importantes en numéraire, soit contre des jetons ou des tickets dans les casinos ou les clubs qui peuvent être joués ou rééchangés, soit contre des récépissés de jeux de la FDJ ou du PMU, soit directement sans jouer, en rachetant des tickets gagnants⁸⁸, afin de produire des gains dont le mode de paiement peut permettre de blanchir ces fonds.

⁸⁷ Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

⁸⁸ Pratique qui ne requiert pas d'expertise de la part du blanchisseur mais nécessite le plus souvent une complicité de l'exploitant d'un point de vente. Ce dernier va recueillir les tickets gagnants de joueurs qu'il va payer en espèces grâce à une caisse noire. Il n'encaisse pas ces tickets pour pouvoir les revendre à des malfaiteurs qui eux sont en possession de fortes sommes en espèces provenant de leur activité criminelle. Ces malfaiteurs vont alors racheter ces tickets pour les encaisser officiellement comme s'ils étaient les vrais gagnants. Ce type de blanchiment présente l'avantage de pouvoir convertir l'intégralité des espèces sales en monnaie scripturale moins une éventuelle commission. Il est le fait du grand banditisme mais aussi de certaines communautés disposant de cash et souhaitant pouvoir justifier de son origine.

Alors que le pari hippique ou sportif est un jeu d'expertise, il est possible de blanchir de l'argent par ce truchement en jouant sur des paris peu risqués (favoris) mais moins rémunérateurs ou en répartissant les mises sur des cotation équilibrées (ratio entre gagnant/nul/perdant).

La forte présence de points de vente physiques et l'existence d'une offre de jeux en ligne renforce l'accessibilité de ce secteur à des criminels. La menace provient au premier chef de la criminalité organisée et du trafic de stupéfiants et plus largement des escroqueries en bande organisée, d'abus de biens sociaux et de fraude fiscale et sociale.

S'agissant du **blanchiment de capitaux**, le secteur des jeux est exposé à plusieurs menaces criminelles. En effet, il est particulièrement attractif en ce qu'il permet de blanchir des sommes importantes d'espèces ou peu traçables (sommes stockées sur des cartes prépayées, par exemple). Ce type de blanchiment n'implique pas de connaissance ni d'expertise particulière, son seul enjeu étant de minimiser les risques de pertes lorsque les fonds sont investis dans des jeux et paris. Toutefois, s'agissant des jeux de grattage ou de tirage, la fréquence de gain, le taux de retour joueur, la répartition des sommes gagnantes entre gagnants du même rang dans certains cas, ne permettent pas de garantir un niveau de conversion optimal et rendent ce scénario très risqué pour les éventuels blanchisseurs.

Les paris sportifs et hippiques impliquent cependant des connaissances plus fines et sont de ce fait exposés à une menace plus circonscrite. Néanmoins, l'utilisation de stratégies de couverture, et de réduction de risque permet aux néophytes de convertir des sommes avec des taux de retour acceptables (limitation des pertes de jeux). La forte présence de points de vente physiques et l'existence d'une offre de jeux en ligne renforce l'accessibilité de ce secteur à des criminels. La menace provient au premier chef de la criminalité organisée et du trafic de stupéfiants et plus largement des escroqueries en bande organisée, d'abus de biens sociaux et de fraude fiscale et sociale.

La **menace** est globalement **modérée** en matière de blanchiment des capitaux.

En revanche, une exposition du secteur à la **menace de financement du terrorisme** n'est pas étayée. L'évaluation des risques de FT est donc non caractérisée pour ce secteur.

Vulnérabilités

Vulnérabilité intrinsèque

Les vulnérabilités du secteur des jeux sont tout d'abord liées à **l'importante circulation d'espèces** et à **l'anonymisation des joueurs** :

- S'agissant tout particulièrement des **casinos**, l'usage d'espèces est facilité dans les appareils de jeux au moyens de divers dispositifs monétiques (accepteurs de billets, cartes anonymes, bornes automatiques de change) qui dispensent les joueurs de se rendre en caisse pour obtenir un titre de jeu (jetons ou tickets) favorisant ainsi l'anonymat et complexifiant la traçabilité des fonds engagés.
- L'anonymat de la prise de paris facilite le rachat de tickets gagnants en ce qui concerne les jeux dispensés par **la FDJ et le PMU**. L'utilisation massive d'espèces non bancarisées constitue donc un critère d'alerte important. La détection des opérations frauduleuses est rendue difficile par la technique du fractionnement des mises destinées à rester en dessous des seuils d'identification imposés depuis le 1er janvier 2019 et le maillage territorial très dense des points de vente.
- Le secteur des jeux en ligne présente à cet égard des vulnérabilités moindres puisque les comptes sont majoritairement approvisionnés *via* des canaux traçables – ils peuvent cependant être alimentés au moyen de cartes prépayées, ce qui constitue un critère d'alerte.

La difficulté à constituer une véritable connaissance du client est également une vulnérabilité propre à ce secteur puisqu'elle accroît les possibilités d'anonymisation et de contournement des seuils de paiement en espèces. Ainsi, dans les casinos, le suivi exhaustif des enjeux est difficile à réaliser en l'absence de mise en place de moyens techniques (logiciels de suivi des sommes insérées dans les

appareils de jeux, utilisation de la vidéo protection) ou humains (renforcement de la présence de personnels aux tables de jeux).

En raison de la présence de très nombreux points de vente, **la FDJ et le PMU** peuvent également être confrontés à des obstacles similaires : en effet, les réseaux de détaillants commercialisant leurs produits ne bénéficient pas toujours d'une formation approfondie en LCB-FT.

L'entrée de fonds frauduleux sur des comptes constitue aussi une vulnérabilité majeure du secteur :

- Les **sociétés mères**, qui jouent un rôle central dans l'organisation des courses, proposent également des activités para-bancaires en assurant la tenue et la gestion de comptes. Ceux-ci peuvent constituer une vulnérabilité importante, notamment par l'intermédiaire de comptes bancaires étrangers.

Les vulnérabilités sont également liées au type de jeu :

- Certains **jeux de cercle proposés en ligne** se prêtent à des manipulations dont l'objectif est de faire perdre des sommes au bénéfice d'un des autres joueurs, complice du criminel.
- Les **paris sportifs et hippiques**, s'ils sont exposés à une menace plus ciblée (cf. *supra*), permettent, moyennant des connaissances sur le secteur sportif ou, plus rarement, des opérations connexes de truchage, de garantir un taux de retour proche de 100%.
- Pour certains jeux de hasard à taux de retour au joueur (TRJ) élevé ou paris sportifs et hippiques, l'incertitude du résultat peut être contournée lorsque des joueurs, agissant de façon concertée, couvrent toutes les possibilités de mises offertes par le jeu ou le pari.

Enfin, la vulnérabilité peut être **transfrontalière** dans le secteur des jeux en ligne lorsque l'offre de jeux est proposée par des opérateurs régulés dans d'autres pays européens, soumis à des dispositions de LCB-FT plus souples.

Dans ce contexte, les **vulnérabilités intrinsèques** du secteur des jeux peuvent être considérées comme **élevées**.

Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

La plupart des acteurs du secteur des jeux sont **assujettis à la LCB-FT**. Ils sont de ce fait soumis aux obligations de vigilance et d'identification de la clientèle prescrites par le code monétaire et financier. L'identification du joueur et son enregistrement, tant au stade des mises qu'à celui des gains, à partir de 2 000 euros ont été étendus par l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 : ils ne concernent plus seulement les casinos, mais tous les acteurs du secteur des jeux, la FDJ et le PMU étant par ailleurs soumis aux obligations anti-blanchiment depuis la loi Perben II de 2004. Plusieurs actions ont permis de renforcer les obligations découlant de l'assujettissement des acteurs ou d'améliorer l'appropriation par ceux-ci de ces règles :

- Les différentes cartographies sectorielles des risques, le dialogue permanent avec le secteur, les contrôles menés par le SCCJ et les sanctions régulièrement prononcées par la CNS (trois sanctions en 2017), ont conduit à une prise de conscience et à une meilleure mise en œuvre de leurs obligations par les professionnels. La mobilisation des casinos est sans cesse croissante, bien qu'elle puisse encore être améliorée pour les casinos réalisant un chiffre d'affaires important. La réglementation impose par ailleurs que pour toute évolution de la répartition du capital social et du contrôle direct ou indirect d'une société titulaire d'une autorisation d'exploiter un casino ou un club de jeux soit soumise à autorisation préalable du ministre de l'intérieur. Des enquêtes administratives sur les pièces produites par les investisseurs aux fins d'avis fondé sur l'origine des fonds sont ainsi menées.
- La **FDJ** a opéré une refonte de ses outils informatiques et a réalisé une cartographie précise des risques. Par ailleurs, les vulnérabilités liées à son vaste réseau de détaillants (cf. *supra*) ont pu être atténuées par la mise en œuvre d'un dispositif d'inspection des points de vente, la formation

du réseau commercial, et par l'application du décret n° 2017-1306 du 25 août 2017⁸⁹ : celui-ci conditionne en effet l'ouverture de nouveaux points de vente de la FDJ à un avis conforme du SCCJ (ministère de l'Intérieur).

- Le **PMU** a effectué plusieurs campagnes de formation et de sensibilisation en interne, permettant de renforcer l'efficacité de son dispositif de LCB-FT. Tout comme la FDJ, le PMU a élaboré une cartographie précise des risques de blanchiment dès 2016. L'ouverture de nouveaux points de vente est également soumise à un avis du SCCJ et ce, depuis 1997, ce qui limite également les vulnérabilités liées à son réseau de détaillants, même si celui-ci est de taille moindre que celui de la FDJ. A l'instar de la FDJ, cet avis est désormais un avis conforme depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2017-1306 du 25 août 2017 susmentionné.
- Les **sociétés mères**, qui peuvent proposer des services para-bancaires (cf. *supra*), sont, malgré leur absence d'assujettissement, tenues de classer les risques de BC-FT⁹⁰ et de définir des procédures de contrôle interne⁹¹. Par ailleurs, elles ne peuvent fournir de services de paiement sauf à s'exposer à des sanctions pénales⁹².
- Les **services de jeux en ligne** bénéficient d'une analyse sectorielle des risques réalisée par l'ARJEL.

Les mesures prises afin de **limiter la circulation d'espèces** (cf. *supra*) conduisent également à une atténuation des vulnérabilités propres au secteur des jeux.

Enfin, l'**action des services répressifs** a pu conduire à une diminution des vulnérabilités. Les cercles de jeux, qui présentaient des vulnérabilités très importantes en matière de blanchiment, ont ainsi été interdits et fermés grâce à une action normative et répressive (cf. *infra*). Les activités illégales de jeux en ligne sont également sévèrement réprimées grâce à la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010, qui a conduit à de nombreuses fermetures de sites illégaux.

La fermeture des cercles de jeux

Les cercles de jeux, longtemps dépourvus de statut juridique en France, ont vu leur existence légalisée en 1923. Ils étaient constitués en association et devaient être titulaires d'une autorisation du ministère de l'intérieur, qui pouvait être révoquée à tout moment. L'objet de l'association devait être social, sportif, artistique ou littéraire et les cercles devaient justifier chaque année des aides apportées conformément à l'objet de l'association. Avant leur interdiction, il n'en restait que deux, situés à Paris : le Club anglais (environ 300 entrées par jour) et le Cercle Clichy-Montmartre (plus de 700 entrées par jour).

Les cercles de jeux ont longtemps constitué un important foyer de blanchiment de capitaux, au service du grand banditisme. L'attrait des cercles de jeux auprès de figures du grand banditisme reposait sur leur régime juridique souple (statut d'association) et sur la circulation importante d'espèces. Le rôle du « banquier » au cours d'une partie pouvait être assuré non par un joueur lambda mais par un complice homme de paille. Ces caractéristiques faisaient des cercles de jeux des vecteurs importants de blanchiment. Les dirigeants des cercles de jeux étant le plus souvent complices, voire instigateurs des opérations de blanchiment.

Face aux risques avérés en matière de blanchiment de capitaux concernant les cercles de jeux, la **réponse des pouvoirs publics a été répressive dans un premier temps** : la totalité des cercles de jeux ont été fermés à la suite d'une activité répressive menée par les services de police et l'autorité judiciaire à partir de 2011. Plusieurs condamnations ont été prononcées, et plusieurs procédures judiciaires sont toujours

⁸⁹ Décret n° 2017-1306 du 25 août 2017 relatif à l'exploitation des postes d'enregistrement de jeux de loterie, de jeux de pronostics sportifs et de paris hippiques et aux sociétés de courses.

⁹⁰ Article L. 561-4-1 du code monétaire et financier.

⁹¹ Article L. 561-32 du code monétaire et financier.

⁹² Articles L. 561-1 et L. 572-5 du code monétaire et financier.

en cours. Le dernier cercle de jeu encore en activité à Paris (le Cercle de Clichy-Montmartre) a été fermé au mois de septembre 2018.

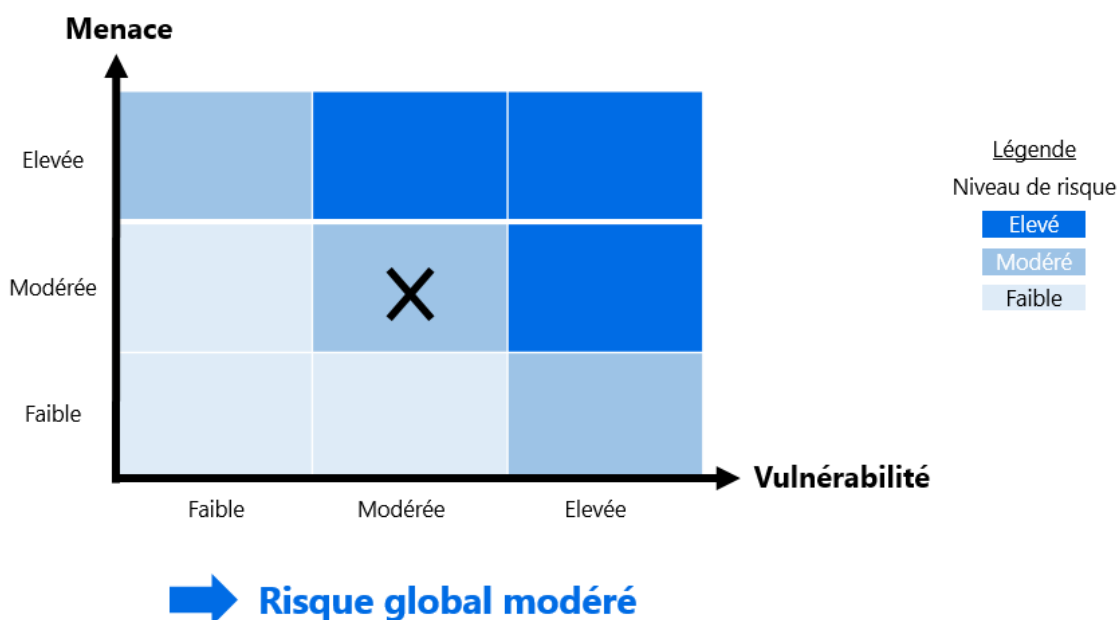
La mise en œuvre de l'expérimentation des « clubs de jeux » à Paris, voués à terme à remplacer les cercles de jeux s'accompagne d'un nouveau cadre réglementaire : passage d'un statut associatif au statut de société commerciale et suppression du rôle de « banquier ». Ces actions ont permis d'atténuer substantiellement le risque de BC-FT en alignant le statut des clubs de jeux sur celui des casinos.

La **vulnérabilité résiduelle** est donc **modérée** après mesures d'atténuation.

Cotation du risque BC/FT

En conséquence, le croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles après mesures d'atténuation, conduit à un **niveau de risque modéré** pour le secteur des jeux.

Secteur des jeux et casinos



Chapitre 11 - Secteur de l'art et du luxe

Description du secteur

La France occupe la 4^e place d'un marché mondial de l'**art** estimé en 2018 à 60 Md euros⁹³, dont 28 Md euros pour le marché des enchères publiques⁹⁴. Les ventes aux enchères ont représenté cette année-là 3 Md euros en France, dont 1,4 Md euros pour le secteur des objets d'art et de collection. La ville de Paris occupe tout particulièrement une place majeure sur le marché des ventes d'objets d'art et de luxe et est donc très attractive, notamment pour des clients étrangers.

Les acteurs intervenant sur le marché de l'art exercent à la fois dans le domaine des ventes publiques et des ventes privées.

- Les **ventes publiques**, qui sont réglementées, relèvent des sociétés de ventes volontaires (vente aux enchères) et des commissaires-priseurs judiciaires. Les ventes aux enchères ont été marquées ces dernières années par le développement de ventes sur internet représentant en 2018 1,1 Md euros, dont 200 millions d'euros pour le secteur de l'art.
- Les **ventes privées**, elles, relèvent des antiquaires, brocanteurs et galeries d'art, mais aussi depuis la loi du 20 juillet 2011 des sociétés de ventes volontaires. Les trois premières professions ne sont pas précisément réglementées – elles peuvent être exercées moyennant une simple déclaration en préfecture – et relèvent du droit du commerce.

Le secteur du **luxe** recouvre l'horlogerie, la bijouterie, la joaillerie et l'orfèvrerie (« HBJO »). Ses ventes s'élevaient en 2017 à plus de 5,5 Md euros, en hausse de 1% par rapport à 2016. Outre les bijouteries spécialisées en bijoux de fantaisie, deux types de magasins HBJO se répartissent le marché des montres et des bijoux en France :

- Les **bijouteries de centre-ville** sont essentiellement tenues par des bijoutiers indépendants sans enseigne. Elles proposent des articles haut de gamme et orientés « luxe ». Bien que générant plus de 50 % des ventes totales en valeur, leur part est en recul.
- Les **bijouteries de centre commercial** (également présentes en centre-ville) sont le plus souvent intégrées à une marque nationale et représentent environ 20 % des ventes. Leur positionnement s'articule autour d'articles d'entrée et de milieu de gamme.

Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT

Le scénario de risque BC-FT auquel font face les secteurs de l'art et du luxe diffère en fonction de l'utilisation des produits. En matière de **financement du terrorisme**, des œuvres d'art et antiquités issues du pillage peuvent procurer des bénéfices aux organisations terroristes, soit par revente *via* un intermédiaire (principalement lors de ventes privées), soit par le biais de « taxes » imposées lors des fouilles ou lors du transport de ces œuvres. Les métaux précieux peuvent être transportés dans des zones de conflit et servir au financement du terrorisme. Le scénario de risque en matière de **blanchiment** peut être similaire (blanchiment de produit de trafic illicite d'œuvres d'art) ou bien recouvrir le cas d'un achat d'œuvres, d'antiquités ou de produits de luxe à des fins de dissimulation de produits illicites et de blanchiment.

Les menaces de financement du terrorisme sont liées, d'une part, aux possibilités de pillage d'œuvres d'art et d'antiquités offertes par le conflit en zone irako-syrienne. D'autre part, s'agissant des métaux précieux, les facilités d'accès et de transport rendent attractif ce mode de financement du terrorisme. L'accessibilité est néanmoins limitée par la nécessité d'une expertise technique et de connaissances requises dans le domaine de l'art. La menace en termes de financement du terrorisme est donc **modérée**.

⁹³ Art Report 2019 (Art Basel-UBS) : The Art market 2019

⁹⁴ Rapport annuel 2018 du Conseil des ventes aux enchères

Les **menaces** de **blanchiment** sont liées à la facilité que procurent les produits du secteur de l'art et du luxe en matière de stockage et de transfert. En effet, l'acquisition d'œuvres d'art, d'antiquités ou de produits de HBJO permet, à condition de disposer d'une bonne connaissance, de converser la valeur de l'actif, voire de l'augmenter. Elle est de plus prise en ce qui concerne le mode de vie pour certains produits de luxe tels que des véhicules, des montres, etc. L'acquisition de tels produits nécessite cependant une expertise réelle. La menace en termes de blanchiment est donc **modérée**.

Vulnérabilités

Vulnérabilité intrinsèque

Les vulnérabilités de ces secteurs tiennent tout d'abord à la fréquence importante, bien qu'en constante diminution, de **paiements en espèces**.

Les vulnérabilités liées au **caractère transfrontalier** des marchés de l'art et du luxe sont également une vulnérabilité en termes de BC-FT.

- S'agissant du trafic d'objets culturels, les fouilles clandestines favorisées par le contexte géopolitique irako-syrien ont pu donner lieu à des importations illégales d'antiquités en France.
- En matière de blanchiment, la présence de ports francs au niveau international permet aux criminels de stocker à long terme des biens de grande valeur en leur offrant anonymat, sécurité et opacification de la traçabilité du bien. Le transfert de biens dans ces ports francs doit donc constituer un critère d'alerte.
- Les objets de valeur ou métaux précieux peuvent aussi traverser les frontières facilement.

Cas de contrebande d'or

Une procédure était diligentée, à la suite de nouveaux faits révélés dans une affaire distincte, visant un réseau de blanchiment de trafic de stupéfiants dirigé par un ressortissant asiatique, associé dans plusieurs sociétés basées à l'étranger, sur lesquelles il s'appuyait pour générer factures fictives, bons de commandes et virements bancaires internationaux.

L'argent collecté était acheminé, plusieurs fois par semaine, en train ou par la route, en Europe du Nord où il était pour partie changé en or auprès d'un complice local négociant en métaux précieux, susceptible de fournir des justificatifs de complaisance conférant aux transports réalisés une apparence de licéité. L'or et les espèces étaient ensuite transportés par des passeurs sur des vols réguliers au Moyen-Orient. Une fois sur place, les espèces faisaient l'objet d'opérations de change ou étaient directement réinvesties, dans les deux cas au bénéfice de trafiquants de stupéfiants qui récupéraient ainsi leurs gains. L'or était revendu en contrebande, soit sur place, soit à des acheteurs asiatiques.

L'enquête a mis en évidence que les blanchisseurs utilisaient parfois le flux d'argent issu du trafic de stupéfiants comme une véritable matière première (transformation de l'or en bijoux, par exemple) afin de générer de nouveaux profits.

En 2014, une vaste opération déclenchée simultanément en plusieurs points du territoire européen a abouti à l'interpellation de 17 personnes. Espèces, or et bijoux ont été saisis pour un montant global de 3 M euros. L'analyse des comptabilités occultes a permis d'établir que l'ensemble du réseau avait blanchi plus de 230 M d'euros entre 2010 et 2014. En 2017, 26 prévenus ont été condamnés à des peines d'emprisonnement allant jusqu'à 10 ans, ainsi qu'à plus de 19 M euros d'amendes cumulées.

Les propriétés intrinsèques aux produits de l'art, tels que la **volatilité parfois forte de leurs prix**, peuvent également constituer une vulnérabilité importante. En effet, elle permet des manipulations de prix facilitées par d'éventuelles complicités entre vendeurs et acheteurs. L'adjudication d'œuvres d'art à des estimations très différentes de celles contenues dans les catalogues de vente doit constituer un signal d'alerte pour les opérateurs de ventes volontaires.

Par ailleurs, d'autres complicités peuvent exister entre les vendeurs et les experts afin de masquer l'origine frauduleuse d'un objet culturel vendu.

Enfin, **le fort développement des ventes à distance**, qui peuvent être plus ou moins anonymes selon qu'elles se déroulent sur Internet ou sur le « *deepweb* », est source de vulnérabilités importantes en ce qu'elles compliquent l'identification du client.

Dans ce contexte, les **vulnérabilités intrinsèques** du secteur de l'art et du luxe peuvent être considérées comme **élevées**.

Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

L'**assujettissement de la plupart des opérateurs** atténue dans une certaine mesure les vulnérabilités de ce secteur. Les sociétés de ventes aux enchères publiques sont soumises au contrôle du Conseil des ventes volontaires (CVV), les études de commissaires-priseurs judiciaires à celui de la Chambre nationale des commissaires de justice (CNCJ)⁹⁵, tandis que les personnes se livrant au commerce d'antiquités et d'œuvres d'art sont contrôlées par la DGDDI et sanctionnées par la CNS. Les professionnels du secteur du luxe sont soumis au contrôle de la DGCCRF et au pouvoir de sanction de la commission nationale des sanctions (CNS).

- Malgré des améliorations récentes, les **professionnels du secteur de la vente aux enchères** sont encore insuffisamment mobilisés. Cette défaillance relative peut s'expliquer en partie par l'absence de pouvoirs de contrôle sur pièce ou sur place du CVV ; ce dernier ne peut pas non plus s'autosaisir aux fins de poursuite. Afin de remédier à ces difficultés, Tracfin et le CVV ont finalisé des lignes directrices conjointes en 2019 et ont entrepris des actions de sensibilisation auprès des syndicats et représentants de ce secteur, lesquelles ont permis une augmentation du nombre de DS (67 DS pour les commissaires-priseurs et sociétés de vente aux enchères en 2017, en hausse de 31 % par rapport à 2016). Une réflexion a ainsi été lancée afin d'assurer que des contrôles sur pièce ou sur place puissent être réalisés.
- Les **personnes se livrant habituellement au commerce d'antiquités et d'œuvres d'art**, si elles étaient assujetties aux obligations de LCB-FT, ne disposaient pas d'une autorité de contrôle. L'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 et le décret du n° 2018-284 du 18 avril 2018 ont remédié à cette faiblesse en désignant la DGDDI comme autorité de contrôle de ces professionnels. A l'issue d'un travail d'échange avec les professionnels ayant conduit à la publication en mai 2019 de lignes directrices conjointes avec Tracfin, et de la réalisation concomitante de son analyse sectorielle des risques, la DGDDI a débuté les premiers contrôles du secteur en juillet 2019.

L'office central de lutte contre le trafic de biens culturels (OCBC) contrôle régulièrement la tenue du registre des objets mobiliers (ROM) par les professionnels du marché de l'art mettant en vente des biens mobiliers usagés ou d'occasion. Ce registre est prévu par l'article 321-7 du code pénal. Ce document permet d'enregistrer les transactions et ainsi de garder une trace de l'origine des objets et du prix d'acquisition. L'existence d'irrégularités constitue un délit réprimé par 6 mois d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende et peut ainsi être le motif pour initier une enquête judiciaire.

Les mesures d'atténuation propres à la **limitation de la circulation d'espèces** (chapitre « Espèces », cf. *supra*) permettent également d'atténuer les vulnérabilités identifiées. Ainsi, un plafond de paiement en espèces de 15 000 euros a été mis en place pour les acheteurs étrangers, qui sont particulièrement nombreux eu égard à la place particulière qu'occupe la France et notamment Paris sur les marchés de l'art et du luxe. Il est encore plus contraignant (1 000 euros) pour les résidents français.

⁹⁵ Créée en janvier 2019, en remplacement de la chambre nationale des huissiers de justice et de la chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires.

Si la France compte trois zones franches (en Gironde, en Guyane, et à la frontière suisse - Pays de Gex), la sensibilité du secteur au risque de blanchiment, notamment dans le secteur de l'art, est atténuée par l'utilisation réelle qui est faite de ces zones franches réservées aux secteurs industriel ou agricole.

Les **réglementations européenne et nationale en matière d'importation et d'exportation de biens culturels**, dont les manquements sont contrôlés par la DGDDI, permettent par ailleurs d'atténuer la vulnérabilité liée au caractère transfrontalier des secteurs de l'art et du luxe. Dans le secteur de l'art, l'**exportation** de biens culturels est en effet soumise à la délivrance d'une licence d'exportation. De plus, le règlement (UE) 2019/880 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 prévoit la mise en place de licences d'**importation** pour certaines catégories de biens culturels ayant plus de 250 ans d'âge (règlement applicable à l'horizon 2025). En outre, trois textes juridiques encadrent et permettent de mieux protéger les professionnels et le marché national légal de la vente pièces qui seraient issues de pillages ou de fouilles illégales : obligation que les pièces soient sorties d'Irak avant le 6 août 1990⁹⁶, sorties de Syrie avant le 9 mai 2011⁹⁷, et pour les objets issus de théâtres d'opérations de groupement terroristes, nécessité de justifier la licéité de l'origine du bien sous peine de poursuites pénales⁹⁸.

Dès 2016, des mesures pénales ont été également prises pour lutter contre le trafic des biens culturels et le financement du terrorisme. L'article 322-3-2 du code pénal réprime les transactions des biens provenant des territoires assujettis à des groupements terroristes en imposant une justification de la licéité de l'origine de ce bien. Les articles L. 111-8 et L. 111-9 du code du patrimoine interdisent et sanctionnent également l'importation de biens culturels notamment en provenance d'Irak et de Syrie.

Les vulnérabilités liées aux transactions à distance sont enfin atténuées par des **mesures de vigilance renforcée**. Le code monétaire et financier⁹⁹ prescrit ainsi des mesures garantissant un haut niveau de sécurité pour qu'une identification à distance soit considérée équivalente à une identification en face-à-face. À défaut, l'identification à distance ne peut être possible qu'à condition qu'elle respecte des mesures complémentaires permettant d'assurer l'identification du client.

La **vulnérabilité résiduelle** reste donc **élevée** pour l'instant. En effet, malgré l'existence de nombreuses mesures d'atténuation et les contrôles réalisés par l'OCBC dans le cadre de son activité judiciaire liée au secteur de l'art, les autorités de contrôle des personnes se livrant au commerce d'antiquités et d'œuvres d'art et des professionnels du secteur du luxe (respectivement la DGDDI et la DGCCRF) ont été désignées récemment, et les premiers contrôles viennent d'être initiés. Le niveau de vulnérabilité résiduelle pourra néanmoins diminuer au fur et à mesure que l'action des autorités de contrôle conduira à une meilleure compréhension et prise en compte par les professionnels de leurs obligations légales et des risques auxquels ils sont confrontés.

⁹⁶ Règlement UE n° 1210/2003 2003 sur l'Irak.

⁹⁷ Règlement UE n° 1332/2013 du 13 décembre 2013 sur la Syrie.

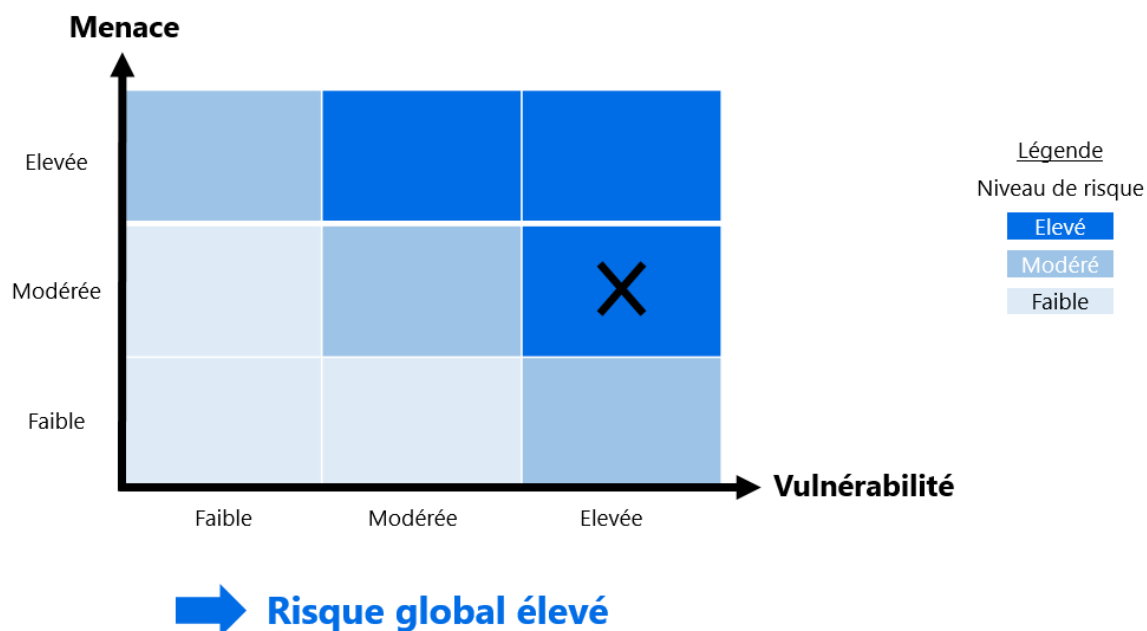
⁹⁸ Article 322-3-2 du code pénal qui prévoit jusqu'à sept ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amendes)

⁹⁹ Article L. 561-10 du code monétaire et financier.

Cotation du risque BC/FT

En conséquence, le croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles après mesures d'atténuation, conduit à un **niveau de risque élevé** pour le secteur de l'art et du luxe.

Secteur de l'art et du luxe



Chapitre 12 - Constructions juridiques et personnes morales, dont sociétés de domiciliation

Description du secteur

Les **sociétés de personnes**, dans lesquelles chaque associé est en principe indéfiniment et solidairement responsable des engagements de la société, représentaient moins de 4 % de l'ensemble des sociétés créées en France en 2016. Elles comprennent :

- l'ensemble des **sociétés civiles**, qui peuvent être (i) les sociétés civiles de gestion de titres ou de valeurs mobilières, (ii) les sociétés civiles immobilières (SCI) ayant vocation à détenir des biens immobiliers (cf. *supra*, chapitre « Secteur de l'immobilier ») et qui sont fréquemment utilisées en France, notamment pour transmettre de façon anticipée des biens immobiliers ou de modifier les conséquences d'un régime matrimonial et (iii) les sociétés civiles du secteur professionnel (en général utilisées par les professions libérales).
- trois types de **sociétés à caractère commercial** : (i) les sociétés en nom collectif (les associés répondant indéfiniment et solidairement des dettes sociales) ; (ii) les sociétés en commandite simple, dans laquelle on distingue, parmi les actionnaires, les commanditaires (risque limité) des commandités (risque illimité) ; (iii) les sociétés à responsabilité limitée (SARL), constituées de 2 à 100 associés, qui représentent le type de société commerciale le plus usité en France malgré un déclin au profit notamment des sociétés par actions simplifiées.

Les **sociétés de capitaux**, dans lesquelles les associés ne sont en principe tenus du passif de la société qu'à concurrence de leurs apports, comprennent :

- La **société anonyme (SA)**, dont les actionnaires ne sont responsables que dans la limite de leurs apports, et peuvent céder librement leurs titres.
- La **société par actions simplifiée (SAS)**, qui est caractérisée par la grande liberté laissée aux actionnaires. Les actionnaires ne sont responsables que dans la limite de leurs apports, et peuvent céder librement leurs titres. Plus de la moitié des sociétés créées en 2016 étaient des SAS, confirmant ainsi l'attractivité de ce régime juridique.
- La **société en commandite par actions (SCA)** dans laquelle on distingue deux types d'associés : les commanditaires (risque limité) et les commandités (risque illimité).

Tant les sociétés de personnes que les sociétés de capitaux doivent être enregistrées au registre du commerce et des sociétés (RCS). Cette inscription implique la communication au greffe des tribunaux de commerce de nombreux documents justificatifs, conditionne l'exercice de la plupart des droits et obligations des sociétés et a pour effet de leur attribuer la personnalité morale (cf. *infra*).

Les **sociétés de domiciliation** sont un type de société proposant une adresse fiscale et commerciale permettant à une entreprise ne disposant pas de locaux une domiciliation en France. Celle-ci donne accès à la personnalité juridique (qui permet notamment d'ouvrir un compte bancaire). La France compte environ 3 000 sociétés de domiciliation. Le Syndicat national des professionnels de l'hébergement d'entreprises (SYNAPHE) représente la profession mais ne couvre que les sociétés de domiciliation les plus importantes.

S'agissant des **constructions juridiques**, on distingue les *trusts* des fiducies :

- Les **trusts** désignent des transferts de propriété d'un bien d'un constituant à une autre personne (le *trustee*) qui aura la responsabilité de l'administrer en faveur du bénéficiaire choisi par le constituant. Le *trust* met donc en place une véritable dissociation du droit de propriété, incompatible avec le droit français : il n'existe donc pas de *trusts* en droit français. Cependant, des biens situés en France peuvent être placés dans un *trust* de droit étranger, et des personnes domiciliées en France peuvent avoir la qualité de constituant ou de bénéficiaire d'un *trust* de droit étranger.

- Le droit français reconnaît en revanche les **fiducies** depuis 2007 mais la France ne comptait en 2017 pas plus de 300 fiducies¹⁰⁰. Elles permettent de transférer des biens, droits et sûretés à un ou plusieurs fiduciaires qui agissent dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires ; le fiduciaire tient ces biens, droits ou sûretés séparés de son patrimoine propre. La fiducie est utilisée comme outil de gestion d'affaires (« fiducie-gestion ») ou est destinée à la constitution de garanties et de sûretés (« fiducie-sûreté »¹⁰¹). Elle ne peut en revanche pas, sous peine de nullité, s'appliquer dans le domaine de la transmission du patrimoine. De plus, elle doit être établie par la loi ou par contrat écrit, avec mention (sous peine de nullité) de l'identité des parties. Enfin, le fiduciaire ne peut être qu'un établissement de crédit, une institution publique¹⁰², une entreprise d'investissement, une entreprise d'assurance ou un avocat, qui sont tous assujettis aux obligations de LCB-FT.

Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT

En matière de **blanchiment**, les **personnes morales** peuvent être utilisées comme façades permettant la fraude ou la fausse facturation, le blanchiment fondé sur le commerce (« *trade-based money laundering* ») ou encore des prêts frauduleux. La création d'une société est relativement aisée; il est également possible d'avoir recours à la création d'une multiplicité de sociétés destinée à masquer l'identification du bénéficiaire effectif ou de l'origine des fonds.

La **menace**, portant sur tous les types de personnes morales mais diffuse, est globalement **modérée**. Les **constructions juridiques** peuvent être utilisées dans le cadre de montages complexes et transnationaux visant à opacifier l'identité du bénéficiaire effectif d'une opération, notamment dans un but de blanchiment de fraude fiscale à grande échelle. La **menace** reste néanmoins **faible**, étant donné le très faible nombre de fiducies recensés en France.

En matière de **financement du terrorisme**, les personnes morales et les constructions juridiques sont peu attractives. La création ou l'infiltration d'une structure nécessite en effet un haut degré de planification et d'expertise qui rendent la société peu à même de garantir une collecte rapide de fonds. Elle peut cependant remplacer des collectes informelles (transmissions de fonds, *hawala*, etc.) dans certains cas. La **menace** est donc **faible** en matière de financement du terrorisme.

Vulnérabilités

Vulnérabilité intrinsèque

Les sociétés permettent dans certains cas de **préserver l'anonymat** de leurs associés

- C'est notamment le cas des **sociétés de personnes**, et surtout des **SCI**, qui lorsqu'elles sont à capital variable peuvent permettre des mouvements de capital non déclarés et aux nouveaux associés de rester anonymes.
- S'agissant des **sociétés de capitaux**, l'identification précise des actionnaires peut parfois être difficile à appréhender. En effet, aucune publicité n'est requise pour les cessions d'actions et la modification des statuts n'est pas nécessaire en cas de changement dans la répartition du capital.

Certains montages permettent en outre de compliquer l'**identification du bénéficiaire effectif** :

- Le montage des « **fiducies en chaîne** », légal en France, pourrait théoriquement compliquer le travail des enquêteurs d'identification du bénéficiaire final ; les *trusts* étrangers clients d'un établissement financier français présentent des vulnérabilités accrues : la dissociation du droit

¹⁰⁰ Le mécanisme de fiducie a été institué en France par la loi n° 2007-211 du 19 février 2007 et modifié par l'article 18 de la loi de modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008 puis par l'ordonnance n° 2009-112 du 30 janvier 2009.

¹⁰¹ Le débiteur transfère à son créancier, pour garantir le remboursement de sa dette, la propriété d'un bien mobilier ou immobilier

¹⁰² Le Trésor public, la Banque de France, la Caisse de dépôts et de consignations ou une institution d'émission d'Outre-mer et de départements d'Outre-mer.

de propriété peut être utilisée afin d'occulter l'identité du bénéficiaire effectif. Des **chaînes de détentions internationales** peuvent aggraver ces vulnérabilités.

- La **chaîne de détention de certaines sociétés** peut également rendre une société vulnérable aux menaces internationales : la construction de chaînes de détention internationales utilisant des structures juridiques de droit étranger immatriculées dans des pays et territoires non-coopératifs peut dans certains cas permettre d'occulter l'identité du bénéficiaire effectif.

Les sociétés de domiciliation présentent des vulnérabilités dues à leur **forte proximité avec une clientèle risquée** notamment constituée de sociétés éphémères. Un critère d'alerte réside dans l'existence d'une incohérence entre la domiciliation et l'activité de la société domiciliée (notamment pour des activités de BTP, de téléphonie, d'informatique, de formation et de gardiennage), des changements statutaires successifs ou encore des situations de multi-gérance.

Enfin, les personnes morales et constructions juridiques peuvent **compliquer la saisie des biens**. Ainsi, dans le cas d'une SCI, si son interposition ne fait pas obstacle à la saisie du bien immobilier, l'identification des biens à saisir peut en pratique présenter des difficultés dues à l'établissement du lien entre la personne morale et la personne physique.

Ainsi, dans la mesure où les sociétés et constructions juridiques permettent une anonymisation des actionnaires et peuvent compliquer l'identification du bénéficiaire effectif, voire dissimuler celui-ci, leur **vulnérabilité intrinsèque** peut être considérée comme **élevée**. Les vulnérabilités liées aux sociétés de domiciliation tiennent essentiellement à leur contact avec une clientèle risquée.

Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Les sociétés constituées en droit français ou bénéficiant du statut de société européenne sont soumises à des **obligations relativement harmonisées en termes de transparence**. Elles sont ainsi soumises à des formalités de publicité communes :

- L'insertion, préalablement à la constitution de la société, d'un **avis dans un journal d'annonces légales**, qui détaille les informations essentielles, dont celles permettant d'identifier les associés et les dirigeants.
- Une **immatriculation au RCS**, obligatoire pour les sociétés, ainsi que pour les personnes physiques ayant la qualité de commerçant. Elle est conditionnée à la déclaration de nombreuses informations¹⁰³ ainsi qu'au dépôt auprès du greffe des actes constitutifs de la société. Les informations déclarées sont obligatoirement vérifiées par un greffier qui ne les enregistre que sur présentation des justificatifs. Le fait de donner, de mauvaise foi, des informations inexacts ou incomplètes constitue un délit¹⁰⁴. Les informations inscrites au RCS sont par ailleurs publiques.
- Une insertion au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales, effectuée dans les huit jours suivant l'immatriculation par le greffier du tribunal de commerce.

La mise en place de **registres permettant d'identifier les bénéficiaires effectifs** constitue également une mesure à même d'atténuer les vulnérabilités liées aux possibilités d'opacification de la chaîne de détention d'une personne morale ou d'une construction juridique.

- L'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2017 et le décret n° 2017-1094 du 12 juin 2017 rendent obligatoire la mise en place d'un **registre des bénéficiaires effectifs (RBE)** concernant notamment les sociétés au 1^{er} août 2017. Celles-ci sont donc tenues de déposer, en annexe au RCS, un document comportant des informations exactes et actualisées sur leurs bénéficiaires effectifs. Ces informations sont accessibles aux entités assujetties à la LCB-FT, aux autorités de contrôles et aux autorités compétentes (autorité judiciaire, CRF, douanes et administration fiscale).

¹⁰³ Ces informations sont variables selon le type de société.

¹⁰⁴ Article L. 123-5 du code de commerce.

- Le **registre national des fiducies**, créé par le décret n° 2010-219 du 2 mars 2010¹⁰⁵, également accessible aux autorités susmentionnées, est actualisé chaque trimestre et les informations qu'il contient, parmi lesquelles figurent l'ensemble des données d'identification des parties au contrat de fiducie, sont conservées dix ans après l'extinction du contrat. Cet encadrement très strict permet d'identifier instantanément l'ensemble des opérations et acteurs impliqués.
- Le **registre national des trusts** a été créé par la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013, accessible aux mêmes autorités, a similairement été renforcé par le décret du 18 avril 2018.
- Par ailleurs, au-delà de certains seuils¹⁰⁶, les sociétés sont soumises, à l'**obligation de nommer un commissaire aux comptes**.

S'agissant plus spécifiquement des sociétés de domiciliation, leur création implique la **transmission de documents justificatifs à même de mieux les identifier** : elles sont en effet soumises à un agrément préfectoral et doivent à ce titre transmettre des documents justificatifs. Par ailleurs, la délivrance de l'agrément est soumise à des conditions d'honorabilité (absence de condamnation à une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement sans sursis pour une liste importante de délits dont l'escroquerie, le blanchiment, le faux, la fraude fiscale, le trafic de stupéfiants, les pratiques commerciales trompeuses, la corruption et le travail dissimulé). Les sociétés de domiciliation sont de plus assujetties à la LCB-FT et soumises au contrôle de la DGCCRF et au pouvoir de sanction de la CNS. La DGCCRF et Tracfin ont actualisé en juin 2019 les lignes directrices à destination des sociétés de domiciliation établies dès 2011. Ces lignes directrices font l'objet d'une diffusion large, notamment via l'action des préfetures, qui entretiennent des contacts directs avec les domiciliataires à l'occasion des démarches relatives à leur agrément. Ces lignes directrices s'ajoutent aux actions de formation menées par la DGCCRF, au renforcement de ses contrôles et à la montée en puissance de la CNS.

Compte tenu des nombreuses mesures d'atténuation, en particulier la mise en place de registres sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales, sur les *trusts* et sur les fiducies, les **vulnérabilités résiduelles** sont **modérées** pour les personnes morales et les *trusts*, et **faibles** pour les fiducies, compte tenu de leur encadrement très important.

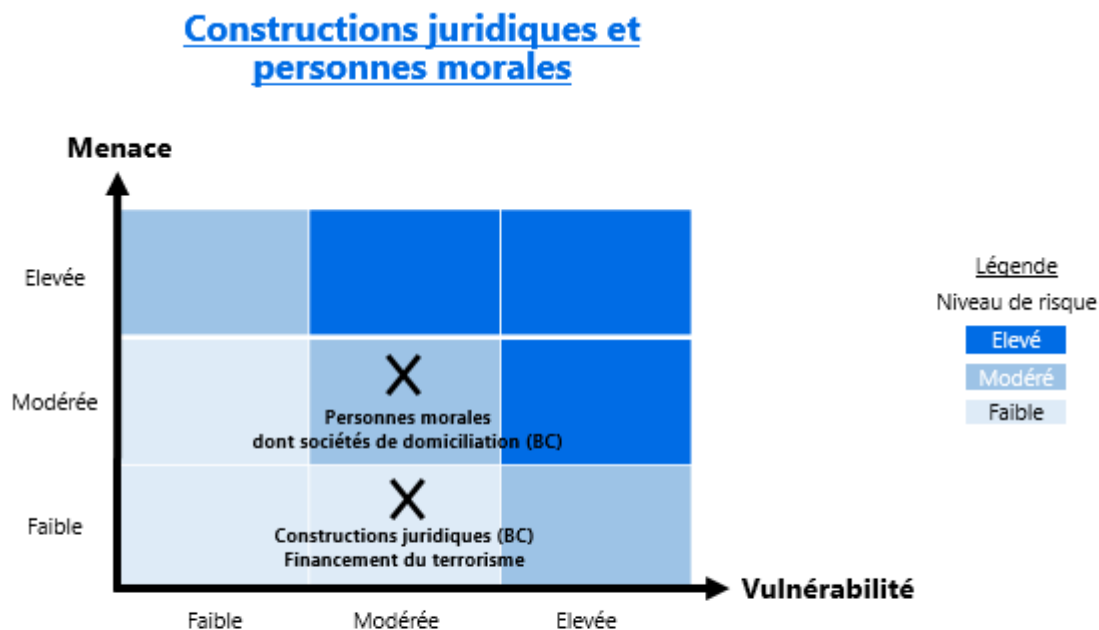
¹⁰⁵ Décret n° 2010-219 du 2 mars 2010 portant création du « registre national des fiducies ».

¹⁰⁶ Seuil obligatoire à partir de 4M€ de bilan, 8M€ de CA et 50 salariés (dispositifs spécifiques pour les groupes consolidés) et sous les seuils possibilité de désignation de commissaires au compte sur base volontaire.

Cotation du risque BC/FT

En conséquence, le croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles après mesures d'atténuation, conduit à un **niveau de risque de blanchiment de capitaux modéré** en ce qui concerne les personnes morales et **faible** en ce qui concerne les constructions juridiques telles que les *trusts* et fiducies.

Le niveau de **risque de financement de terrorisme** est en revanche **faible** pour l'ensemble du secteur.



➔ **Risque de financement du terrorisme faible**
Risque de blanchiment de capitaux modéré pour les personnes morales (dont les sociétés de domiciliation) et faible pour les *trusts* et fiducies

Chapitre 13 - Structures associatives

Description du secteur

Les structures associatives recouvrent, d'une part, les associations et, d'autre part, les fondations. Ces deux types de structures sont dédiés à la réalisation d'un intérêt général à but non lucratif.

Une **association** est une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que celui de partager des bénéfices. Liberté fondamentale reconnue par la Constitution¹⁰⁷, la liberté d'association est organisée par la loi du 1^{er} juillet 1901 et son décret d'application du 16 août 1901. Ces textes fixent les principales modalités d'exercice de la liberté d'association, à savoir la liberté pour tout individu de constituer une association sans autorisation administrative préalable, d'adhérer à une association et de s'en retirer à tout moment.

L'étendue de la personnalité juridique d'une association dépend de son statut :

- lorsqu'elle est **reconnue d'utilité publique** (par décret en Conseil d'État), l'association bénéficie d'une personnalité juridique complète, qui lui permet notamment de posséder des immeubles et de recevoir des fonds, moyennant en contrepartie un contrôle de l'autorité publique ;
- lorsqu'un ministère souhaite entretenir des relations privilégiées avec une association, celle-ci peut être **agrée** : l'agrément peut conditionner l'accès à des subventions ou augmenter la capacité juridique de l'association (possibilité de se porter partie civile lors d'un procès, par exemple) ; afin d'obtenir un agrément, l'association doit répondre à un objet d'intérêt général, avoir un mode de fonctionnement démocratique et respecter la transparence financière ;
- lorsqu'elle est **déclarée**, l'association bénéficie d'une personnalité juridique réduite (elle ne peut recevoir des donations et ne peut posséder des immeubles que dans la stricte limite de son objet social) ;
- lorsqu'elle est **non déclarée**, l'association ne dispose d'aucune capacité juridique, et ne peut donc ni ester en justice, ni recevoir de dons, legs ou subventions publiques.

La France compte environ 1,3 million d'associations actives déclarées, qui interviennent dans les domaines du sport, des loisirs, de la culture et de la défense de causes, de droits ou d'intérêts. La grande majorité des associations fonctionne avec de petits budgets et repose sur le travail bénévole, tandis que des grandes associations employeuses concentrent la majeure partie du budget associatif (12 % des associations représentent ainsi 90 % des ressources financières du secteur associatif), notamment dans les domaines social, sanitaire, médical, éducationnel, humanitaire et caritatif.

La **fondation** désigne à la fois l'acte par lequel des personnes physiques ou morales décident de l'affectation de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif ainsi que la personne morale qui résulte de cet acte. Elle est régie par la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987¹⁰⁸ et par la loi n° 90-559 du 4 juillet 1990¹⁰⁹. Les principaux types de fondations sont les suivants :

- la **fondation reconnue d'utilité publique** par décret du Premier ministre jouit de la personnalité morale, ce qui lui permet d'accomplir tous les actes de la vie civile qui ne sont pas en contradiction avec l'objet qu'elle poursuit (posséder des immeubles, recevoir des dons, libéralités et subventions, etc.) ; on en compte plus de 600 en France ;

¹⁰⁷ La liberté d'association fait partie des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République qui sont garantis par le préambule de la Constitution de 1946, auquel renvoie la Constitution de 1958. Elle a donc une valeur constitutionnelle reconnue par le Conseil constitutionnel aux termes de sa décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.

¹⁰⁸ Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

¹⁰⁹ Loi n° 90-559 du 4 juillet 1990 créant les fondations d'entreprise et modifiant les dispositions de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat relatives aux fondations.

- la **fondation d'entreprise**, parfois qualifiée de société sans actionnaires, peut être créée à l'initiative d'une ou plusieurs entreprises pour la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et peut recevoir des cotisations de ses fondateurs, des subventions des pouvoirs publics, des dons manuels des salariés, des produits de rétributions en compensation de services rendus, mais ne peut pas recevoir des libéralités (donations entre vifs ou legs) ; on en compte environ 400 en France ;
- le **fonds de dotation** est une nouvelle forme de fondation¹¹⁰ et a des caractéristiques qui lui confèrent une souplesse plus importante que les autres fondations : il peut être constitué par une seule personne physique ou morale, ne requiert pas d'autorisation administrative préalable, dispose d'une capacité juridique et financière équivalente aux autres fondations, peut recevoir des libéralités sans que celles-ci ne soient tenues de respecter son objet social et a la capacité de recevoir des biens et droits de toute nature ; on en compte près de 3 000 en France (en augmentation de presque 25 % entre 2015 et 2017).

Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT

Les structures associatives peuvent être exposées aux menaces de **financement du terrorisme** et de **blanchiment**. En matière de **blanchiment**, une association peut bénéficier de fonds illicitement acquis soit avec sa complicité, soit à son insu, notamment en matière de fraude fiscale (lorsque la structure associative se comporte de fait comme une société commerciale) ou de travail dissimulé. En matière de **financement du terrorisme**, certaines structures associatives intervenant dans des zones de conflit peuvent être utilisées pour financer des activités terroristes ou pour transférer des fonds dans lesdites zones.

Si la collecte et le transfert de fonds *via* une structure associative ne nécessitent pas de compétences particulières, un certain niveau d'expertise est toutefois requis afin de véritablement infiltrer une association ou une fondation. Dans le cas des associations à but humanitaire, leur facilité d'accès pour les groupes terroristes ou les criminels dépend de leur niveau de professionnalisation. Néanmoins, la très grande majorité des acteurs du secteur associatif ne présente pas un caractère attractif pour les criminels ou pour les organisations terroristes du fait de leur objet social parfois très spécifique et sans aucun lien avec une activité criminelle ou de leur caractère très local. Globalement, **la menace tant en matière de blanchiment que de financement du terrorisme est donc faible**.

Cependant, cette **menace** peut se révéler **élevée en ce qui concerne le financement du terrorisme pour certaines associations** :

- des associations implantées en périphérie de grandes agglomérations et ayant un objet culturel, culturel ou socio-éducatif, qui peuvent être exposées à une menace de financement de la radicalisation ;
- des associations ayant un objet humanitaire et dont les opérations ou flux financiers sont dirigés vers des zones à risque où opèrent des groupes terroristes (Proche-Orient, bande sahélo-saharienne, Afghanistan, etc.), qui peuvent être détournées ou instrumentalisées aux fins de financer des actions à caractère terroriste à l'étranger ;
- des associations opérant dans une zone de conflit ou en lien avec d'autres associations présentes dans une telle zone (cf. *infra*).

Vulnérabilités

Vulnérabilité intrinsèque

La vulnérabilité des associations dépend notamment de leur statut et de leur **capacité à recevoir des fonds**. Ainsi, les **associations non déclarées** ne représentent pas de vulnérabilités particulières en matière de BC-FT puisqu'elles ne peuvent ni recevoir de fonds, ni disposer de la capacité juridique. En revanche, les **associations déclarées** peuvent recevoir des fonds et voir le cadre juridique souple dévoyé

¹¹⁰ Créé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

à des fins autres que celles prévues par leur objet social. En effet, la création de la structure associative ne nécessite pas de fournir les pièces d'identité des membres dirigeants, la capacité de gérer du trésorier ou du président n'est pas vérifiée et il n'existe pas d'obligation de publication annuelle d'éléments comptables si la structure n'est pas déclarée d'utilité publique, ou si elle perçoit moins de 153 k€ de dons ou subventions. Ainsi, les fonds dont bénéficie l'association peuvent être, à l'insu ou non de ses dirigeants, détournés à des fins de **blanchiment** ou de **financement du terrorisme**.

En matière de **financement du terrorisme**, la **vulnérabilité d'une association, notamment lorsqu'elle agit dans un territoire étranger, est à considérer au regard de son aptitude à bénéficier de subventions publiques**, qui peuvent augmenter significativement sa capacité d'intervention.

Critères d'alerte en matière de financement du terrorisme	
<u>Associations pouvant financer des organisations radicales</u>	<u>Associations pouvant financer des opérations terroristes</u>
- objet culturel, cultuel ou socio-éducatif ; - implantation en périphérie de grandes agglomérations ; - financement à partir de fonds émanant de l'étranger.	- objet humanitaire ; - faible structuration ; - recours massif à internet, aux réseaux sociaux et aux cagnottes en ligne ; - recours à des subventions publiques ; - champ d'action et flux financiers dirigés vers des zones de conflit (cf. <i>supra</i>) ; - absence de compte-rendu crédible sur les actions menées à l'étranger.

En matière de **blanchiment des capitaux**, les associations les plus vulnérables sont celles les plus exposées au risque de détournement de fonds publics (souvent cumulé avec des infractions de corruption, de trafic d'influence, d'abus de confiance, etc.), en particulier de la part d'élus locaux et de personnes en charge d'une mission de service public, c'est-à-dire des associations :

- entretenant un lien avec des collectivités locales, servant de relais à l'action sociale de ces collectivités voire dirigées par des responsables locaux (élus ou membres de l'exécutif local) ;
- dont une part importante du budget est composée de subventions publiques, locales ou nationales et/ou de dons d'entreprises susceptibles d'être attributaires de marchés publics ou en relations contractuelles avec une entité du secteur public ayant les mêmes dirigeants que l'association.

Critères d'alertes en matière de blanchiment
- montant du budget de l'association disproportionné par rapport à son objet ; - nature des dépenses sans rapport avec l'objet de l'association ; - recours à des pratiques financières incohérentes ou non justifiées (retraits d'espèces, fausses facturations, virements et chèques vers des personnes physiques sans justification, etc.).

Dans ce contexte, les **vulnérabilités intrinsèques** du secteur associatif peuvent être considérées comme **élevées**.

Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Les **modalités de création** d'une structure associative atténuent dans une certaine mesure ses vulnérabilités. Lorsqu'une association veut acquérir une personnalité morale et une capacité juridique, ses fondateurs doivent effectuer une déclaration au greffe des associations, qui donne lieu à une

publication au Journal officiel des associations et fondations des entreprises (JOAFE), après quoi l'association est enregistrée en préfecture. La déclaration en préfecture doit comporter un certain nombre d'éléments d'identification, qui font l'objet de vérifications par le greffier. Un extrait de la déclaration, comportant la date de la déclaration en préfecture, le titre, l'objet et l'adresse du siège de l'association, est publié au Journal officiel.

Certaines mesures permettent en outre une **meilleure identification des associations**. L'enregistrement en préfecture entraîne l'inscription de l'association au registre national des associations dont la gestion relève des préfectures. Par ailleurs, la définition de « bénéficiaire effectif », qui pouvait être difficile à appréhender dans un cadre associatif, a été précisée par le décret n° 2018-284 du 18 avril 2018 qui indique que doit être considéré comme bénéficiaire effectif d'une association son représentant légal.

Des **mesures d'encadrement accompagnent l'octroi de subventions publiques**, qui constitue un facteur de vulnérabilité (cf. *supra*).

- Une structure associative souhaitant bénéficier de subventions publiques doit être immatriculée au répertoire national des entreprises et des établissements (répertoire SIRENE) et toute modification relative aux caractéristiques principales de la structure doit faire l'objet d'une déclaration.
- La Cour des comptes, les chambres régionales des comptes (CRC) et l'administration elle-même (inspections générales, élus ou agents territoriaux délégués par les collectivités) peuvent contrôler les associations bénéficiant de subventions publiques (à partir de 1 500 euros pour les CRC).
- Les associations bénéficiant de subventions publiques doivent, à partir d'un montant supérieur à 23 000 euros, conclure avec l'administration une convention sur leur objet et rendre compte de l'utilisation des fonds qui leur sont alloués.
- Au-delà de 153 000 euros de perception de subventions publiques, un audit légal annuel par un commissaire aux comptes (lui-même assujéti aux obligations préventives et déclaratives en matière de LCB-FT, cf. *supra*) est obligatoire – les DS émanant des commissaires aux comptes fournissent des informations particulièrement utiles à Tracfin dans la détection des flux atypiques. Les associations reconnues d'utilité publique (RUP) sont soumises à des obligations déclaratives renforcées concernant leurs comptes annuels et à un contrôle de leur structure permettant de limiter les risques de BC-FT.

Les vulnérabilités identifiées ont conduit les pouvoirs publics à renforcer leur **communication** à destination des associations. La Direction générale du Trésor a ainsi publié en 2015 un guide de bonne conduite à l'attention des associations, lequel explicite la législation, leur permet de mieux évaluer le risque et détaille les bonnes pratiques financières à même de garantir la transparence et la conformité.

L'évaluation et l'audit des associations opérant dans des zones à risque et bénéficiant de subventions du CDCS, mis en place depuis le début de l'année 2019, permettront de renforcer le contrôle *a priori* sur les projets bénéficiant de subventions publiques.

Enfin, la loi n° 2018-727 du 10 août 2018¹¹¹ a rendu obligatoire une déclaration préalable en préfecture pour les associations collectant des dons par téléphone mobile.

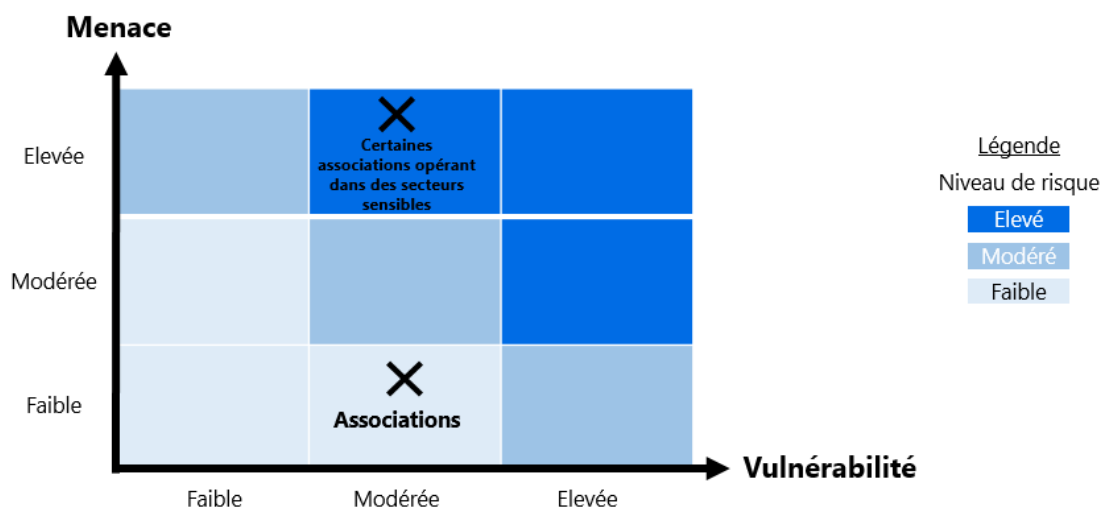
Eu égard à l'ensemble des mesures d'atténuation existantes ou engagées, les **vulnérabilités résiduelles** peuvent être considérées comme **modérées**.

¹¹¹ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance

Cotation du risque BC/FT

En conséquence, le croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles après mesures d'atténuation, conduit à un **niveau de risque faible** pour la majorité des associations, avec toutefois quelques poches de risque identifiées comme **élevé** pour certaines associations opérant dans des secteurs et géographies sensibles.

Secteur associatif

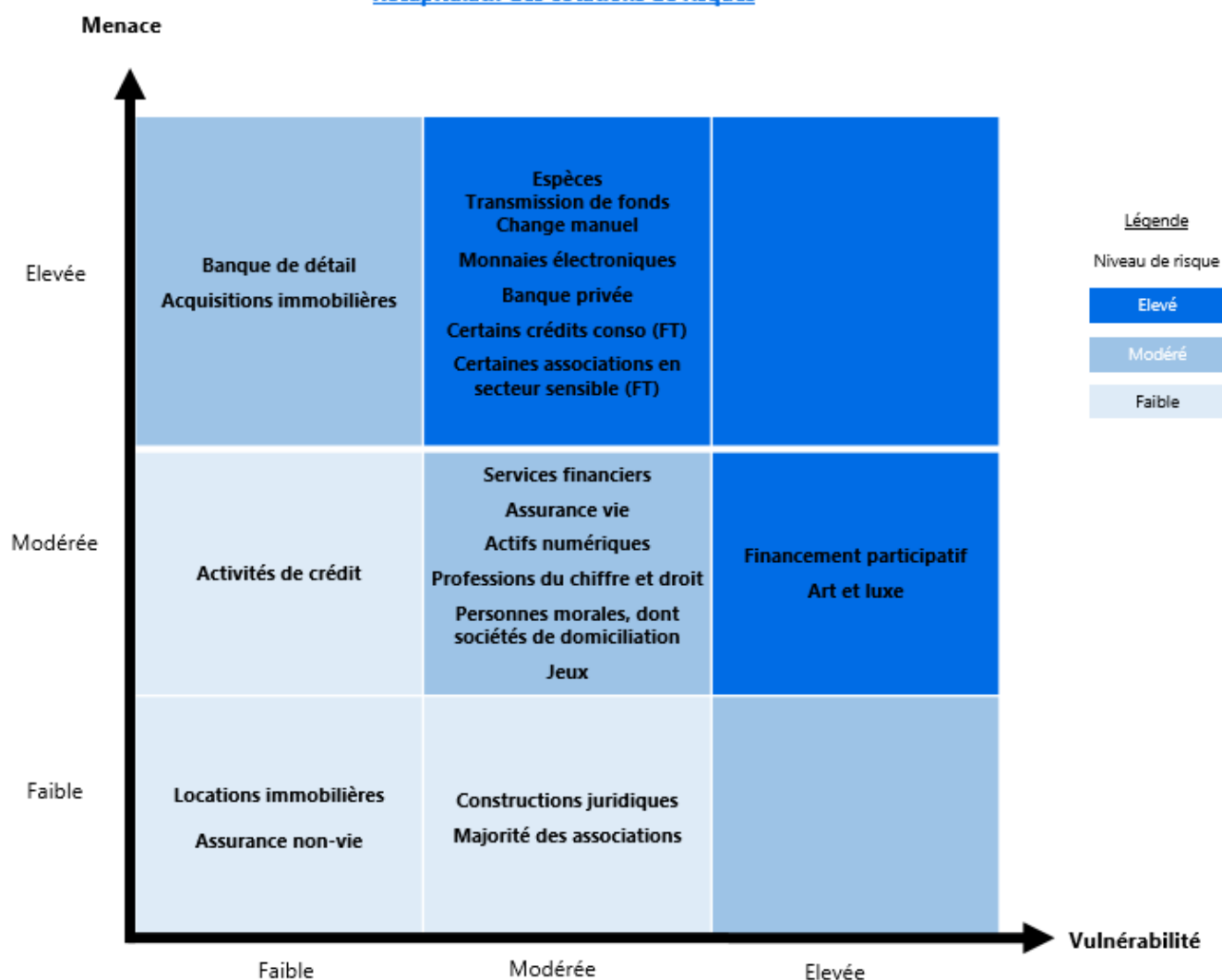


Risque global faible pour la majorité des associations, élevé pour certaines d'entre elles opérant en secteur sensible

Conclusion

Le travail approfondi effectué par l'ensemble des administrations, autorités de contrôle, et les consultations avec les professions assujetties ont permis d'aboutir à une vision partagée des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France.

Récapitulatif des cotations de risques



Cette meilleure et plus fine compréhension des risques nationaux appelle une déclinaison au niveau sectoriel, par les différentes autorités de contrôle, de l'appréciation de leurs risques spécifiques aux professions afin d'engager et diligenter les contrôles selon cette approche, et pour les professions de pouvoir mieux identifier les zones à risque, afin de mettre en adéquation leurs dispositifs de contrôle interne.

Elle appelle aussi à la mise en place d'un plan d'actions permettant de continuer à intensifier le travail d'atténuation de ces différents risques. La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme nécessite en effet une perpétuelle adaptation et amélioration des mesures, préventives comme répressives, afin de lutter de façon coordonnée contre cette criminalité financière et le fléau du terrorisme de la façon la plus efficace possible.

Annexe 1 : Glossaire des principaux acronymes utilisés

ACPR	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
AGRASC	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués
AJMJ	Mandataires de justice (administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires)
AMF	Autorité des marchés financiers
APG	Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment d'argent
ARJEL	Autorité de régulation des jeux en ligne
BC	Blanchiment de capitaux
CARPA	Caisse des règlements pécuniaires des avocats
CCLCBFT	Commission consultative Lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme
CIF	Conseiller en investissement financier
CIP	Conseiller en investissement participatif
CNAJMJ	Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires
CNID	Commission nationale d'inscription et de discipline des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires
CNB	Conseil national des barreaux
CNCPJ	Conseil national des commissaires-priseurs judiciaires
CNHJ	Chambre nationale des huissiers de justice
CNS	Commission nationale des sanctions
COLB	Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme
CRF	Cellule de renseignement financier
CSN	Conseil supérieur du notariat
CSOEC	Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables
CVV	Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques
DACS	Direction des Affaires civiles et du Sceau
DACG	Direction des Affaires criminelles et des Grâces
DCPJ	Direction centrale de la police judiciaire
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN	Direction générale de la police nationale
DG Trésor	Direction générale du Trésor
DNRED	Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
DS	Déclaration de soupçon
EC	Etablissements de crédit
EAG	Groupe Eurasie
EEE	Espace économique européen
EI	Entreprises d'investissement
EME	Etablissements de monnaie électronique
EP	Etablissements de paiement
ETNC	Etats et territoires non coopératifs
FT	Financement du terrorisme
GABAC	Groupe d'Action contre le blanchiment d'Argent en Afrique Centrale

GAFIC	Groupe d'action financière des Caraïbes
GAFILAT	Groupe d'action financière d'Amérique latine
GAFIMOAN	Groupe d'Action Financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du nord
GIABA	Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest
GIR	Groupe interministériel de recherche
H3C	Haut-conseil du Commissariat aux comptes
IFP	Intermédiaire en financement participatif
JIRS	Juridictions interrégionales spécialisées
LCB-FT	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
OCRGDF	Office central pour la répression de la grande délinquance financière
OCLCIFF	Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales
ORIAS	Organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance
PAS	Principes d'application sectorielle
PIAC	Plateforme d'identification des avoirs criminels
PNAT	Parquet national antiterroriste
PNF	Parquet national financier
PPE	Personnes politiquement exposées
PTHR	Pays tiers à haut risque
SEJF	Service d'enquêtes judiciaire des finances
SIRASCO	Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée
SCCJ	Service central des courses et jeux
SGP	Société de gestion de portefeuille
TGI	Tribunal de grande instance
UCLAT	Unité de coordination de la lutte antiterroriste

Annexe 2 : Liste des entités assujetties

Secteur financier :

Dans le secteur de la banque :

- Les établissements de crédit (EC) ;
- Les établissements de monnaie électronique (EME) ;
- Les établissements de paiement (EP) ;
- Les sociétés de financement ;
- Les entreprises d'investissement (EI) ;
- Les changeurs manuels ;
- La Caisse des dépôts et consignations ;
- Les intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement (IOBSP), lorsqu'ils agissent en vertu d'un mandat délivré par un client et qu'ils se voient confier des fonds en tant que mandataire des parties ;
- Les intermédiaires en financement participatif ;
- Les succursales établies en France des EC, EP, EME et EI dont le siège social est situé dans l'Espace économique européen (EEE): Les succursales d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement agréées dans l'EEE sont assujetties à la réglementation LCB-FT, lorsqu'elles effectuent des opérations pour leur clientèle en France (tenue de compte en France, opérations de transmission de fonds, réception-transmission d'ordres) ;
- Les prestataires de services de paiement (EC, EP et EME) agréés dans l'EEE, qui exercent leur activité en France en ayant recours à des agents de services de paiement ou des distributeurs de monnaie électronique, et agissent donc sous une forme de libre établissement autre qu'une succursale ;
- Les entreprises d'investissement agréées dans l'EEE, qui exercent leur activité en France en ayant recours à des agents liés ;
- Les prestataires de service sur actifs numériques.

Dans le secteur de l'assurance :

- Les entreprises exerçant une activité d'assurance directe mentionnées aux articles L. 310-1 et L. 310-2 du code des assurances ;
- Les intermédiaires d'assurance définis à l'article L. 511-1 du code des assurances lorsqu'ils agissent dans le cadre d'un mandat délivré par le client, soit les courtiers d'assurance ;
- Les mutuelles et unions réalisant des opérations mentionnées au 1° du I de l'article L. 111-1 du code de la mutualité ;
- Les fonds de retraite professionnelle supplémentaire mentionnés à l'article L. 381-1 du code des assurances, les mutuelles ou unions de retraite professionnelle supplémentaire mentionnées à l'article L. 214-1 du code de la mutualité et les institutions de retraite professionnelle supplémentaire mentionnées à l'article L. 942-1 du code de la sécurité sociale ;
- Les institutions de prévoyance, unions et groupements paritaires de prévoyance régis par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale ;
- Les succursales établies en France des entreprises d'assurance dont le siège social est situé dans l'Espace Economique Européen (EEE).

Dans le secteur de la gestion d'actifs :

- Les sociétés de gestion de portefeuille ;
- Les conseillers en investissement financier ;
- Les conseillers en investissement participatif ;
- Les dépositaires centraux et gestionnaires de systèmes de règlement-livraison ;

Professions du secteur non-financier :

- **les professions du chiffre et du droit** (avocats, notaires, experts-comptables, commissaires aux comptes, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires, mandataires de justice (administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires) ;
- **les intermédiaires immobiliers** ;
- **les opérateurs de jeux** : casinos, groupements, clubs et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris, et des pronostics sportifs ou hippiques ; opérateurs de jeux et paris en ligne ;
- **les professionnels des secteurs de l'art et du luxe** : personnes se livrant habituellement au commerce ou organisant la vente de pierres précieuses, de matériaux précieux, d'antiquité ou d'œuvres d'art ; sociétés de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques ;
- **les sociétés de domiciliation** ;
- **et les agents sportifs.**