



GOUVERNEMENT

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Janvier 2023

# 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)

# Table des matières

<b>Introduction .....</b>	<b>6</b>
<b>Synthèse du rapport .....</b>	<b>8</b>
<b>Chapitre 1 - Objectifs et méthodologie d'élaboration de l'analyse nationale des risques</b>	
<b>12</b>	
<i>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>12</i>
<i>II. Un processus d'élaboration ayant impliqué activement toutes les parties prenantes .....</i>	<i>13</i>
<i>III. Une méthodologie rigoureuse correspondant aux standards du GAFI .....</i>	<i>15</i>
<b>Chapitre 2 - La France dispose d'un cadre légal et réglementaire de LCB-FT solide et constamment renforcé au cours de ces dernières années .....</b>	<b>17</b>
<i>I. La France joue un rôle moteur au niveau international notamment grâce à sa participation active au GAFI .....</i>	<i>17</i>
<i>II. 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>18</i>
<b>Chapitre 3 - Description de la menace de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France .....</b>	<b>34</b>
<i>I. La menace de blanchiment de capitaux est protéiforme et principalement concentrée autour des fraudes, du trafic de stupéfiants et des escroqueries.....</i>	<i>34</i>
<i>II. Le terrorisme, menace de toute première importance pour la France, peut être financé par plusieurs vecteurs bien identifiés.....</i>	<i>46</i>
<i>III. La lutte contre le financement de la prolifération .....</i>	<i>50</i>
<b>Chapitre 4 – Exemple de l'impact d'une crise sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – cas du Covid-19 .....</b>	<b>55</b>
<i>Les menaces pesant sur les particuliers et les professionnels.....</i>	<i>55</i>
<i>Les menaces de détournement de fonds publics .....</i>	<i>56</i>
<b>Chapitre 5 – L'Outre-mer.....</b>	<b>59</b>
Description du secteur .....	59
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	59
Vulnérabilités .....	61
Cotation du risque BC-FT .....	64
<b>Chapitre 6 - Organismes à but non lucratif .....</b>	<b>65</b>
Description du secteur .....	65
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	67
Vulnérabilités .....	69
Cotation du risque BC-FT .....	77
<b>Chapitre 7 - Services bancaires, financiers et d'assurance .....</b>	<b>78</b>
<i>Banque de détail et autres prestataires de services de paiement offrant des comptes .....</i>	<i>79</i>
Description du secteur .....	79

Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	79
Vulnérabilités .....	80
Cotation du risque BC-FT .....	83
<i>Activités de crédit.....</i>	<i>84</i>
Description du secteur .....	84
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	84
Vulnérabilités .....	85
Cotation du risque BC-FT .....	88
<i>Services financiers.....</i>	<i>89</i>
Description du secteur .....	89
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	89
Vulnérabilités .....	90
Cotation du risque BC-FT .....	93
<i>La banque privée.....</i>	<i>94</i>
Menaces et vulnérabilités.....	94
Cotation du risque BC-FT .....	95
<i>La correspondance bancaire transfrontalière.....</i>	<i>96</i>
Description du secteur .....	96
Exposition à la menace et description des scénarios à des fins de BC-FT .....	96
Vulnérabilités et mesures d'atténuation .....	96
Cotation du risque BC-FT .....	98
<i>Assurance-vie et contrat de capitalisation.....</i>	<i>99</i>
Description du secteur .....	99
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de LCB-FT .....	99
Vulnérabilités .....	99
<i>Assurance non-vie.....</i>	<i>101</i>
Description du secteur .....	101
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de LCB-FT .....	101
Vulnérabilités .....	101
Cotation du risque BC-FT .....	103
<b>Chapitre 8 – Espèces, transmissions de fonds, change manuel et monnaies électroniques.....</b>	<b>104</b>
<i>Espèces, transmissions de fonds et services de change manuel.....</i>	<i>104</i>
Description du secteur .....	104
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	105
Vulnérabilités .....	105
Cotation du risque BC-FT .....	108
<i>Monnaies électroniques.....</i>	<i>110</i>
Description du secteur .....	110

Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	110
Vulnérabilités .....	111
Cotation du risque BC-FT .....	114
<b>Chapitre 9 – Innovations financières.....</b>	<b>115</b>
<i>Actifs numériques.....</i>	<i>115</i>
Description du secteur .....	115
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	116
Vulnérabilités .....	117
Cotation du risque BC-FT .....	122
<i>Financement participatif.....</i>	<i>123</i>
Description du secteur .....	123
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	124
Vulnérabilités .....	125
Cotation du risque BC-FT .....	127
<b>Chapitre 10 – Personnes morales et constructions juridiques.....</b>	<b>128</b>
Description du secteur .....	128
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	129
Vulnérabilités .....	130
Cotation du risque BC-FT .....	137
<b>Chapitre 11 – Professions réglementées du chiffre et du droit .....</b>	<b>138</b>
Description du secteur .....	138
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	138
Vulnérabilités .....	139
Cotation du risque BC-FT .....	144
<b>Chapitre 12 - Secteur de l'immobilier.....</b>	<b>145</b>
Description du secteur .....	145
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	145
Vulnérabilités .....	147
Cotation du risque BC-FT .....	152
<b>Chapitre 13 - Secteur des jeux.....</b>	<b>153</b>
<i>Etablissements de jeux.....</i>	<i>153</i>
Description du secteur .....	153
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	153
Vulnérabilités .....	154
Cotation du risque BC-FT .....	159
<i>Jeux et paris en réseau physique et en ligne.....</i>	<i>160</i>
Description du secteur .....	160
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	160

Vulnérabilités .....	161
Cotation du risque BC-FT .....	165
<b>Chapitre 14 – Biens de haute valeur .....</b>	<b>166</b>
<i>Négociants de métaux précieux et de pierres précieuses.....</i>	<i>166</i>
Description du secteur .....	166
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	166
Vulnérabilités .....	167
Cotation du risque BC-FT .....	169
<i>Horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie .....</i>	<i>170</i>
Description du secteur .....	170
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	170
Vulnérabilités .....	171
Cotation du risque BC-FT .....	173
<i>Vendeurs d'art et d'antiquités.....</i>	<i>174</i>
Description du secteur .....	174
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	174
Vulnérabilités .....	176
Cotation du risque BC-FT .....	178
<i>Vente aux enchères .....</i>	<i>179</i>
Description du secteur .....	179
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	179
Vulnérabilités .....	180
Cotation du risque BC-FT .....	183
<b>Chapitre 15 – Agents sportifs .....</b>	<b>184</b>
Description du secteur .....	184
Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT .....	185
Vulnérabilités .....	186
Cotation du risque BC-FT .....	189
<b>Annexe 1: Glossaire des principaux acronymes utilisés.....</b>	<b>190</b>
<b>Annexe 2 : Liste des entités assujetties.....</b>	<b>193</b>

# 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 des capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT) est une priorité de la France depuis de nombreuses années. Les menaces que représentent le terrorisme et les réseaux de criminalité organisée, les fortes attentes exprimées par la société face à la délinquance économique et la nécessité de préserver l'intégrité de notre système financier sont des enjeux auxquels est confronté notre pays. Elles justifient pleinement le niveau d'ambition élevé de la politique française en la matière.

Les différents dispositifs ont été renforcés, notamment à la suite des attentats terroristes commis sur le territoire français depuis 2015. Le gouvernement a ainsi mené un ensemble de réformes structurelles afin de prévenir les cas de blanchiment de capitaux, d'assécher les sources et les modalités de financement du terrorisme et de réprimer toute forme de criminalité financière. L'évolution constante du cadre législatif et réglementaire traduit la détermination des autorités à s'adapter aux nouveaux risques, à la menace terroriste et aux menaces émergentes. Les initiatives prises et les mesures mises en œuvre ont d'ailleurs été soulignées dans le rapport d'évaluation de la France publié par le Groupe d'action financière (GAFI) en mai 2022, rapport qui a conclu que notre pays dispose d'un cadre LCB-FT robuste, sophistiqué et très efficace à plusieurs titres.

La politique de LCB-FT repose sur des instruments nationaux, mais présente par nature un caractère international. C'est pourquoi le renforcement des standards internationaux est une priorité de la politique LCB-FT française. Par l'importance de son secteur économique et financier au plan international et *a fortiori* européen, la France porte une responsabilité particulière dans cette lutte. Elle défend des positions fermes et promeut un niveau d'exigence renforcé sur la scène internationale, afin que les standards les plus élevés, notamment dans le cadre du GAFI, soient adoptés par la majorité des juridictions. 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). Elle participe activement aux travaux en cours relatifs à l'adoption du 6<sup>ème</sup> paquet européen anti-blanchiment.

Sur le plan national, la politique de LCB-FT mobilise de manière concertée et cohérente tous les leviers d'action dont notre pays dispose. Outre le cadre réglementaire solide, l'implication constamment réaffirmée des différentes autorités et administrations concernées par la LCB-FT, ainsi que la coopération permanente entre ces autorités est et demeure l'élément déterminant pour renforcer l'efficacité collective du dispositif français, de la prévention à la répression, en passant par la collecte d'informations et l'enquête.

De même, la pleine mobilisation du secteur privé, en particulier les professions les plus exposées aux schémas de contournement ou de criminalité et qui, de ce fait, sont assujetties au dispositif de LCB-FT, est un rouage indispensable et de plus en plus

essentiel de la politique de prévention et de détection des activités criminelles, de leurs évolutions et conditionne la capacité d'analyse des risques associés.

Comme pour la précédente version de 2019, l'analyse nationale des risques (ANR) mise à jour identifie les principales menaces, les vulnérabilités, les mesures d'atténuation et le niveau de risque qui en découle pour chaque vecteur significatif du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

Cette nouvelle version traduit les progrès importants réalisés en trois ans. En particulier, de nouveaux chapitres dédiés traitent des actifs numériques ou de l'outre-mer, précédemment couverts de manière moins détaillée. Cette nouvelle version traite aussi nouvellement de la profession d'agent sportif. Elle repose sur les travaux approfondis menés en parallèle pour l'actualisation de l'analyse sectorielle des risques de chacun des secteurs assujettis à la LCB-FT. Elle est illustrée par de nombreux cas pratiques permettant d'affiner la cotation des différents risques, selon un barème à 4 niveaux cohérent avec la méthodologie du GAFI au lieu de 3 niveaux précédemment. Elle résulte également des débats nourris et concrets avec les évaluateurs du GAFI pendant plus de deux ans. Enfin, elle a fait l'objet de nombreux échanges avec les acteurs de LCB-FT, publics et privés.

L'actualisation de l'ANR a favorisé, 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, compréhension qui est la condition essentielle pour améliorer l'efficacité globale de la lutte contre la criminalité financière sous ses différentes formes.

*Didier Banquy*

## Synthèse du rapport

La France mène un travail permanent d'analyse des risques associés à la criminalité financière. L'ensemble des acteurs qui concourent à cette politique, dans le secteur public comme dans le secteur privé (annexe 2), se mobilise 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, 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. A la suite de l'évaluation de la France par le GAFI, cette analyse a veillé à tenir compte des recommandations qui avait été formulées. Il a ainsi permis d'approfondir la présentation des risques 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.

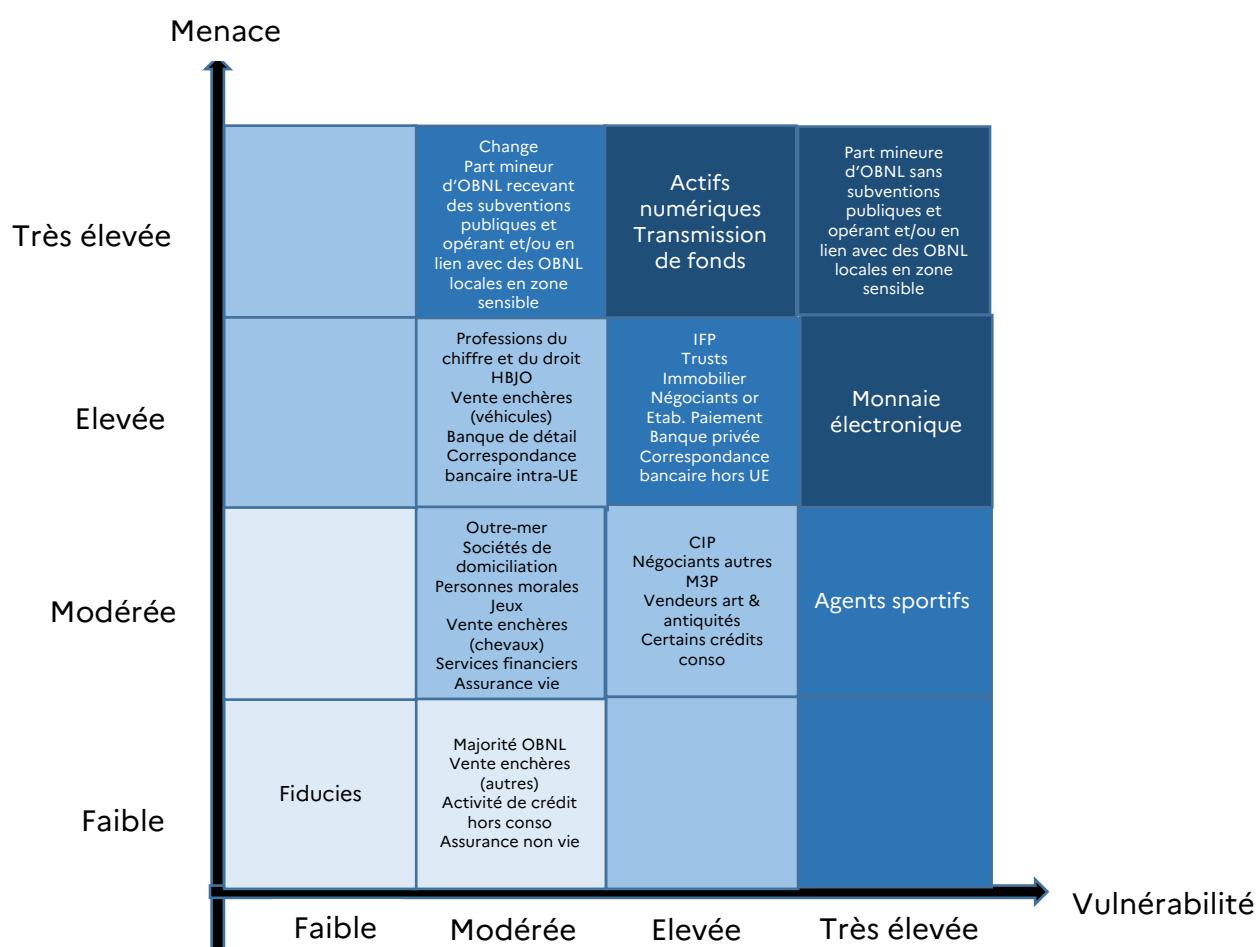
### **Principaux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme**

S'agissant du **blanchiment de capitaux**, la France est exposée à trois menaces 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**, si la menace jihadiste visant l'Hexagone a évolué, les modes de financement du terrorisme ont peu changé sur la période récente et relèvent toujours du micro-financement. Les flux dont bénéficient les jihadistes utilisent trois types de vecteurs : les réseaux de collecteurs de fonds, le recours à des modes de financement innovants et, dans une moindre mesure, l'exploitation abusive des organismes à but non lucratif. Les systèmes traditionnels de financements d'autres organisations terroristes non directement impliquées dans des attaques en France, tels que le Parti des travailleurs du Kurdistan (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, l'essor des actifs numériques 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 élevée 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.

### Aperçu du classement des secteurs en fonction de l'intensité de la menace et de la vulnérabilité



#### Légende :

- █ Risque très élevé
- █ Risque élevé
- █ Risque modéré
- █ Risque faible

## **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 renforcées au cours des années :

- 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 financiers comme non financiers, 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<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> directives anti-blanchiment, dans le cadre desquelles la France a été particulièrement impliquée et la négociation du nouveau paquet européen anti-blanchiment (6<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment et règlement) ;
- 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 ou le signalement des divergences, 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. Elles ont déjà fait l'objet d'un plan d'action national en 2021 qui comportait 133 mesures recouvrant notamment :

- 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 à risque ;
- 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 de l'art et du luxe) ;
- 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 avec les 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 des personnes morales (sociétés, *trusts* et fiducies) et les registres de comptes bancaires ;

- 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.

Ce plan d'actions est actuellement examiné afin d'être enrichi des recommandations du GAFI à la suite de l'évaluation de la France.

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

- 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

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 mise à jour 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 (ASR) 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<sup>e</sup> 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.

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

A la suite du travail d'élaboration de l'ANR de 2019, la France a été fortement mobilisée dans le cadre du processus d'évaluation de sa conformité technique et de son efficacité au regard des standards du GAFI. Elle a ainsi travaillé activement et en continu à parfaire son dispositif et son analyse des risques.

Cette ANR de la France a été actualisée 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 mais également les représentants des professions assujetties. Pour cette édition 2023, un travail a été mené parallèlement entre la rédaction de l'ANR et des ASR qui ont vocation à être publiées par les autorités de contrôle et de supervision.

L'exercice d'actualisation de l'ANR s'est matérialisé par des discussions nourries au sein du COLB et par la création de différents groupes de travail réunissant l'ensemble des services de l'Etat concernés par la LCB-FT ainsi que l'ensemble des autorités de contrôle et de sanction compétente.

Ainsi, 5 groupes de travail ont été constitués pour contribuer à la rédaction des chapitres de l'ANR relatifs aux secteurs assujettis à la LCB-FT :

- Actifs numériques ;
- Secteur immobilier ;
- Sociétés de domiciliation ;
- Secteur des jeux ;
- Agents sportifs.

Par ailleurs, 3 groupes de travail thématiques ne relevant pas de secteurs assujettis ont également été créés :

- Organismes à but non lucratif ;
- Outre-mer ;
- Statistiques.

Les professionnels assujettis ont également été associés étroitement à cette élaboration, par le biais de questionnaires qui leur ont été transmis par l'intermédiaire de leurs autorités de contrôle respectives ou par les groupes de travail afin de procéder à une consultation large visant à recueillir leur appréciation et compréhension des risques dans leur champ de compétences. 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 préexistants 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 : (i) de la précédente analyse nationale des risques ; (ii) des rapports de la cellule de renseignement financier (CRF) pour le Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins dit Tracfin, sur la base notamment des déclarations de soupçon (DS) collectées, en particulier ses rapports annuels<sup>1</sup>, (iii) des rapports des autorités de contrôle du volet préventif et (iv) des rapports des autorités judiciaires et des services d'enquête, en particulier les rapports annuels du Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO) ;
- les rapports récents du GAFI sur les méthodes et tendances du blanchiment de capitaux ;
- l'analyse supranationale des risques produite par la Commission européenne<sup>2</sup>.

En matière de financement du terrorisme, la nécessité de développer une connaissance fine des modalités de financement de l'Etat islamique (EI) 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 pour les affaires de financement du terrorisme au sein de la section antiterroriste puis la création en 2019 du parquet national antiterroriste du Tribunal judiciaire de Paris. Le parquet national antiterroriste a développé un important travail de partenariat avec TRACFIN et les différents services d'enquête spécialisés (SAT-BC, OCRGDF, SDAT et DGSI) permettant 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, 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.

---

<sup>1</sup> Rapport « Tendance et analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme 2019-2020 » publié par Tracfin, ainsi que les rapports d'activité et d'analyse de Tracfin de 2021 et 2020.

<sup>2</sup> 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 (2022) 554 final, 27 octobre 2022.

### III. Une méthodologie rigoureuse correspondant aux standards du GAFI

#### 1. 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.

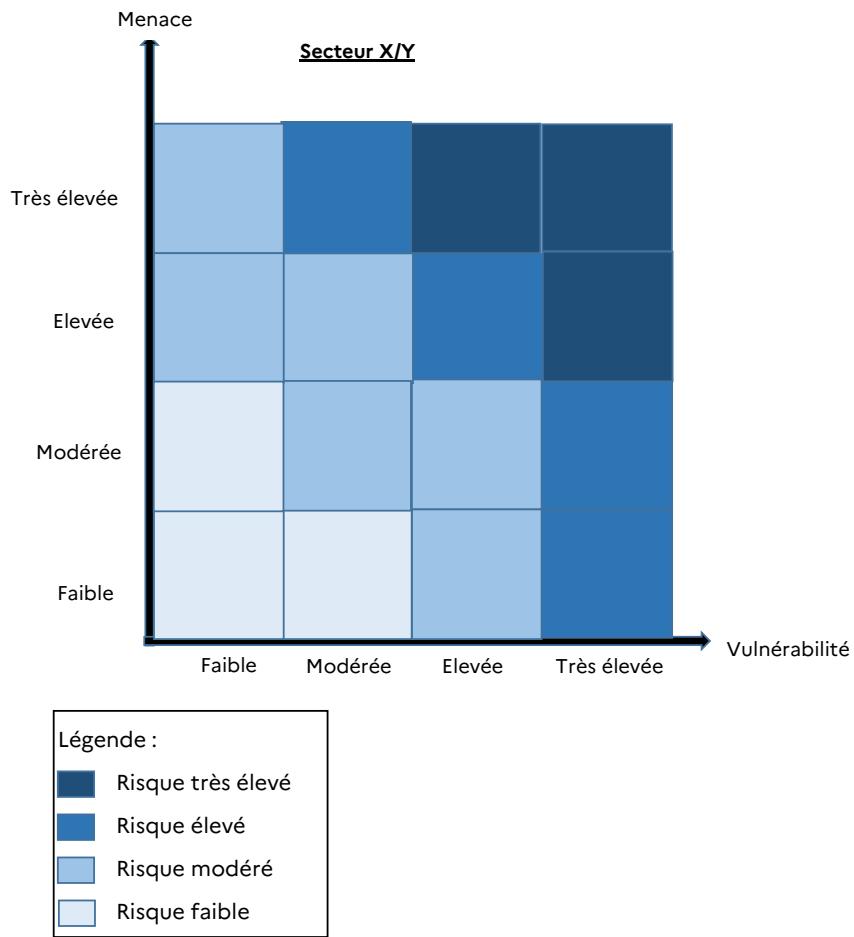
Sur la base de cette analyse, l'**exposition de chaque produit ou secteur à la menace** a fait l'objet d'une **cotation à quatre niveaux** (exposition faible, modérée, élevée ou très élevée) contrairement à 2019 où la cotation était fondée sur trois niveaux (faible, modéré, élevé). De même, la **vulnérabilité de chaque produit, service ou opération** a fait l'objet d'une **cotation à quatre niveaux** : faible, modérée, élevée et très élevée. 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.

#### 2. 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 résiduelle permet de récapituler le niveau de risque global du secteur (faible, modéré, élevé ou

très élevé), parfois en spécifiant certaines particularités liées à un produit, secteur 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 et enfin 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 la 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**

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

#### 1. 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. Comptant aujourd'hui 39 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 des listes de juridictions sous surveillance renforcée ou à hauts risques.

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 France accueillera par ailleurs la réunion plénière du groupe Egmont en 2024. Elle est également membre de la Conférence des Parties (COP 198) relative à la convention de Varsovie du Conseil de l'Europe et portant sur le blanchiment de capitaux, le dépistage, la saisie et la confiscation des produits du crime et le financement du terrorisme. Enfin, la France, qui travaille déjà étroitement avec Europol (agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs) en matière de LCB-FT, assurera par ailleurs une double présidence du réseau CARIN (via la PIAC et l'AGRASC) sur le recouvrement des avoirs criminels en 2023, à la suite de la présidence par l'OCRGDF du réseau AMON des enquêteurs spécialisés en matière de LCB. La présidence du réseau AMON devrait être reprise en 2024 par la France.

### Evaluation de la France par le GAFI

La France a été évaluée par ses pairs au sein de l'organisme du GAFI en 2021 sur son dispositif LCB-FT ainsi que sur l'efficacité de ce dernier.

Le rapport d'évaluation mutuelle de la France publié par le GAFI en mai 2022 fait état d'un dispositif très solide et sophistiqué tant pour la lutte contre le blanchiment de capitaux (BC) que pour la lutte contre le financement du terrorisme (FT) et de la prolifération. Les points forts de la France reposent notamment sur l'efficacité des enquêtes et poursuites de BC-FT, y compris l'utilisation des renseignements financiers, ainsi que les procédures de confiscation des produits du crime et de coopération internationale. Du point de vue du cadre réglementaire, la France dispose d'un arsenal répressif étoffé qui facilite la poursuite pénale et la condamnation pour BC. L'extension du champ des secteurs assujettis, le renforcement de la supervision basée sur les risques du secteur financier et la création du RBE dès 2017 sont également de forts atouts.

Des pistes d'améliorations sont identifiées pour renforcer la supervision et la mise en œuvre des mesures préventives pour les entreprises et professions non-financières désignées (EPNFD) ou pour faire appliquer les obligations de vigilance relatives aux PPE. La France s'inscrit dans un processus d'amélioration continue de son dispositif LCB-FT : (i) l'approfondissement et l'élargissement de l'analyse nationale des risques de BC-FT à de nouveaux secteurs (sports, outre-mer par exemple) ainsi qu'un (ii) plan d'actions interministériel intégrant notamment les recommandations issues de l'évaluation du GAFI.

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

La lutte contre les flux financiers illicites 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 première Conférence internationale de mobilisation contre le financement du terrorisme (*No Money For Terror*) en 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, l'accroissement du soutien aux Etats vulnérables et la mise sous pression des Etats défaillants, le renforcement de l'autorité et des moyens du GAFI et des ORTG. Moins d'un an après cette première conférence, une Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies sur le financement du terrorisme (RCSNU 2462/2019), décision politique de référence, a été adoptée. La troisième Conférence internationale *No Money For Terror*s'est tenue en novembre 2022.

## II. 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

## **1. 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**

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<sup>e</sup> directive anti-blanchiment (2015)<sup>3</sup>, 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<sup>e</sup> 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, cette directive a renforcé les obligations de LCB-FT applicables aux **produits de monnaie électronique** 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<sup>er</sup> décembre 2016<sup>4</sup>, par le décret n° 2017-1094 du 12 juin 2017<sup>5</sup>, ainsi que par le décret n° 2018-284 du 18 avril 2018<sup>6</sup>.

La 5<sup>e</sup> directive (2018)<sup>7</sup>, révisant la 4<sup>e</sup> 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** (dont la publicité a été invalidée par un arrêt du 22 novembre de la CJUE), 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<sup>e</sup> directive **inclut le secteur des actifs numériques dans le champ des entités assujetties à la LCB-FT** et renforce les **mesures de vigilance complémentaires 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 fixait un délai de transposition de dix-huit mois, jusqu'au

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Ordonnance n° 2016-1635 du 1er décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

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

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

<sup>7</sup> 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.

10 janvier 2020. La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 dite « PACTE »<sup>8</sup> a transposé une partie des dispositions relatives aux actifs numériques et a donné habilitation au gouvernement pour prendre l'ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme qui transpose le reste des 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 fonds<sup>9</sup> 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.

Enfin, la France s'est montrée particulièrement engagée dans l'élaboration du nouveau paquet législatif européen anti-blanchiment (*Single rulebook*) qui vise à harmoniser les règles en matière de LCB au sein de l'Union européenne, à améliorer la supervision à travers la création d'une autorité européenne dotée de pouvoirs de supervision directe sur des entités risquées du secteur financier, à renforcer la coopération et favoriser la convergence des pratiques des CRF par la création d'un mécanisme européen de coordination et à renforcer le cadre européen relatif aux actifs numériques. Dans le cadre de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2022, la France a obtenu un bilan particulièrement positif s'agissant des textes relatifs à la LCB-FT : adoption d'un accord politique en trilogue avec le parlement européen sur le règlement relatif aux transferts de fonds qui vise à introduire de nouvelles obligations de transparence pour les transferts de cryptoactifs, adoption d'un mandat de négociation au Conseil sur le règlement instituant la nouvelle agence européenne de supervision LCB-FT (AMLA).

## 2. 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

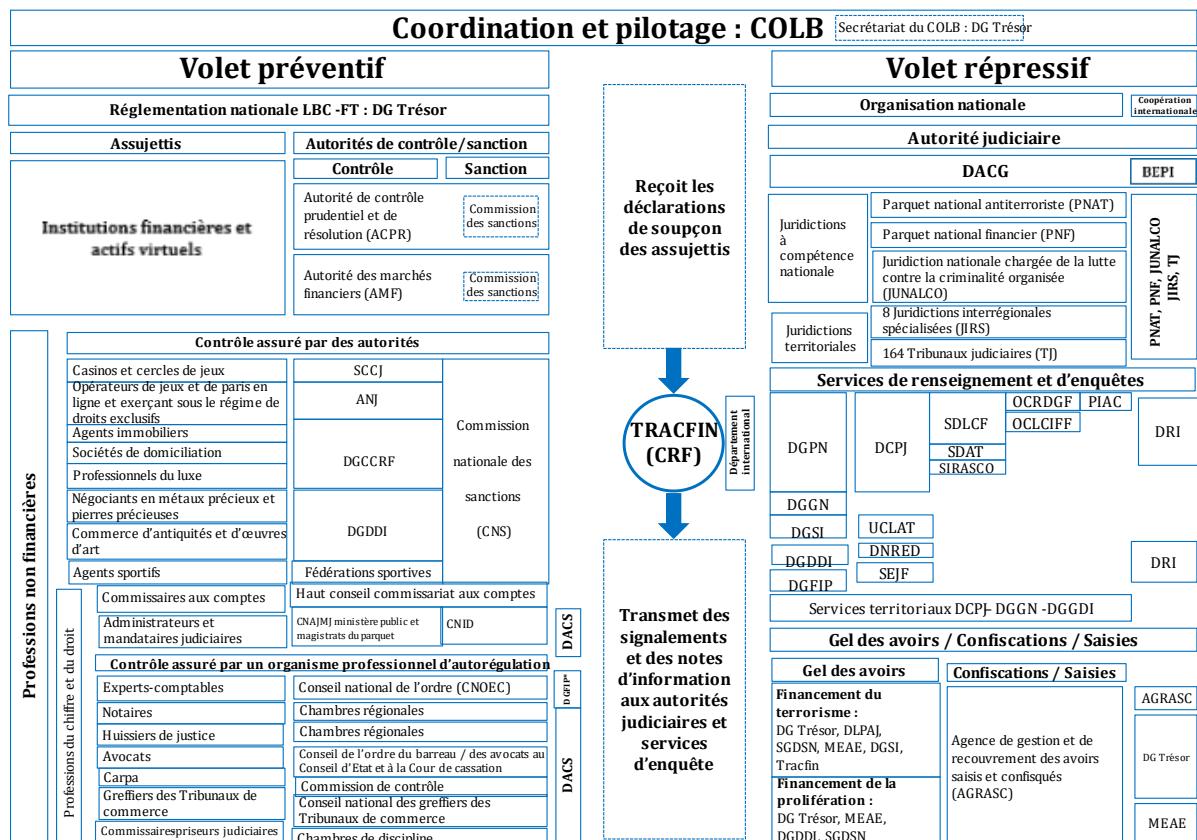
Au niveau national, la LCB-FT s'articule autour de deux volets, préventif et répressif. Ceux-ci impliquent un nombre important d'acteurs des domaines public et privé. La cellule de renseignement financier Tracfin assure la jonction entre les volets préventif et répressif.

---

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

<sup>9</sup> 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.

## 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).

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 la 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, commissaires de justice, mandataires de justice - administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires, CARPA, greffiers des tribunaux de commerce) ;
- les **entités du secteur des jeux d'argent et de hasard** ;
- les **négociants en biens et services de grande valeur** (pièces précieuses, métaux précieux, antiquités ou œuvres d'art, etc.) ;
- les **agents sportifs** ;

- 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 Livre V 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 accusés de risques (pays à haut risque, personne politiquement exposée, 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 mesures restrictives et 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<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> directives anti-blanchiment. 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 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 de l'application, 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, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique 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 établissements de jeux (casinos et clubs de jeux) ;

- l'Autorité nationale des jeux (ANJ), autorité administrative indépendante, pour les activités de jeux et paris en ligne ou de paris sportifs et hippiques en réseau physique de distribution ;
- la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) du ministère de l'Economie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique pour les personnes se livrant au commerce d'antiquités et d'œuvres d'art ainsi que s'agissant des négociants en pierres précieuses et métaux précieux et des maisons de vente volontaire aux enchères ;
- le Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires (CNAJMJJ), 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 judiciaires<sup>10</sup>, Conseil de l'ordre du barreau assisté par le Conseil national des barreaux et Conseil de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation pour les avocats, commission de contrôle des CARPA).

La Commission nationale des sanctions (CNS), institution indépendante installée auprès du ministre chargé 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, les opérateurs de jeux et de paris, y compris en ligne, et les personnes se livrant au commerce d'antiquités et d'œuvres d'art, les négociants de métaux précieux et de pierres précieuses), 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 sans délai 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 national de gel des avoirs autonome (par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre de l'intérieur) qui peut viser des personnes physiques ou morales ou toute autre entité qui commettent, tentent de commettre, facilitent ou financent des actes de terrorisme, y incitent ou y participent. Au-delà des obligations de gel, ces mesures s'accompagnent d'une interdiction de mise à disposition directe ou indirecte ou d'utilisation de fonds ou de ressources économiques au profit de ces personnes ou entités, et d'une interdiction de participer, sciemment et volontairement, à des activités ayant pour objet ou pour effet de les contourner. L'institution d'un mécanisme de coopération interservices permet l'utilisation régulière du dispositif. Entre 2016 et 2021, la France a désigné 272 personnes (dont 14 personnes morales et hors renouvellements) au niveau national sur

---

<sup>10</sup> 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.

la base de la résolution 1373/2001 du Conseil de sécurité des Nations Unies (CNSU) qui requiert de prévenir et réprimer le financement d'actes de terrorisme, notamment par la mise en place d'un dispositif de gel des avoirs.

Les dispositions du code monétaire et financier permettent également de mettre en œuvre sans délai les décisions de gel du CSNU et de l'Union européenne. Par l'ordonnance du 4 novembre 2020 et l'arrêté du 1<sup>er</sup> février 2021, les décisions de gel du CSNU sont exécutoires sur le territoire national, y compris dans les PTOM, dès la publication des éléments d'identification au registre national des gels d'avoir afin d'éviter toute carence, dans l'intervalle de leur mise en œuvre par l'UE. Au total, la France met en œuvre près de 3 800 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 ligne<sup>11</sup> pour faciliter leur prise en compte et leur pleine application par les personnes auxquelles elles s'imposent.

Le régime du gel des avoirs et de l'interdiction de mise à disposition et d'utilisation de fonds et ressources économiques a été renforcé depuis plusieurs années, notamment par l'ordonnance n° 2016-1575 du 24 novembre 2016<sup>12</sup>, le décret n° 2018-264 du 9 avril 2018<sup>13</sup>, l'ordonnance du 4 novembre 2020<sup>14</sup> et l'arrêté du 1<sup>er</sup> février 2021. Les dernières modifications ont étendu le périmètre d'application à toutes les personnes physiques et morales présentes en France, y compris intervenant en libre prestation de services depuis un autre pays de l'UE, et non plus seulement les professions assujetties à la LCB-FT et certains organismes ou personnes morales de droit public.

Par ailleurs, la Direction générale du Trésor (DG Trésor) et l'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 et en 2021 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. Elles feront l'objet d'une nouvelle actualisation courant 2023. Ces lignes directrices précisent de manière concrète et opérationnelle pour le secteur bancaire et financier les exigences en matière de gel des avoirs. D'autres lignes directrices ont été publiées par certaines autorités de contrôle et de supervision comme l'AMF, l'ANJ, ou encore le Conseil supérieur du notariat (CSN). Elles s'ajoutent au guide de bonne conduite édité par la DG Trésor<sup>15</sup>, 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 gel des avoirs. Dans l'attente de la publication de lignes directrices spécifiques, 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.

Enfin, outre les sanctions administratives appliquées par les autorités de contrôle et de sanction, des sanctions pénales, prévues au code des douanes<sup>16</sup> permettent, à titre répressif, de sanctionner toute action visant à se soustraire aux obligations en matière

<sup>11</sup> <https://gels-avoirs.dgtresor.gouv.fr/> ; des lignes directrices et des guides de bonnes pratiques relatives à la manière de saisir la Direction générale du Trésor sont également publiées sur le site internet de la DG Trésor.

<sup>12</sup> Ordonnance n° 2016-1575 du 24 novembre 2016 portant réforme du dispositif de gel des avoirs.

<sup>13</sup> Décret n° 2018-264 du 9 avril 2018 relatif au dispositif de gel des avoirs.

<sup>14</sup> Ordonnance n°2020-1342 du 4 novembre 2020 renforçant le dispositif de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition.

<sup>15</sup> <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/sanctions-economiques>

<sup>16</sup> Articles 451 bis et 459 du code des douanes.

de respect des sanctions, à faire obstacle à leur mise en œuvre, 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, le recours au cercle familial ou professionnel, l'utilisation de sociétés écrans, de prête-noms, les opérations commerciales fictives, etc., qui visent à dissimuler le véritable propriétaire en France. Par ailleurs, la juridiction de jugement peut ordonner, conformément à l'article 433 bis du code des douanes (affichage et diffusion des décisions) adopté par la loi n°2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, 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-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 2015<sup>17</sup> et Tracfin peut 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, qui a plus que doublé entre 2017 et 2021, 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.) et à l'international a par exemple augmenté de 24 % entre 2017 et 2021. La cellule de renseignement financier possède une double culture puisqu'elle est aussi l'un des six services de renseignement du premier cercle. Cette double identité la place au cœur du dispositif de lutte contre le financement du terrorisme et lui permet

---

<sup>17</sup> Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

notamment d'être un acteur de premier plan dans la coordination mise 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, autorité de supervision des entités à l'origine d'environ de 95 % des déclarations de soupçon reçues par 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** (DAGC), 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 des bureaux normatifs ainsi que sur trois bureaux en particulier, 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. Une mission spécifiquement dédiée à la LCB-FT a également été instaurée au sein de la sous-direction de la justice pénale spécialisée afin d'assurer la coordination de la direction et de constituer un point de contact unique.

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

Au sein du réseau 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 permet à la JUNALCO (juridiction nationale de lutte contre la criminalité organisée) 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, 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)<sup>18</sup>. 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 (DGPN)** 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 DGPN, 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 fonds 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 de recherche et d'intervention financière nationale (BRIFN)** ;
- et **l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF)**, 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<sup>er</sup> 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

---

<sup>18</sup> 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.

travail d'analyse, de recouplement 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, graduée 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 de 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) ont pour mission de lutter contre l'économie souterraine et les mécanismes de blanchiment associés. En parallèle, les GIR procèdent à des enquêtes patrimoniales en vue de saisir des avoirs criminels (ils participent à environ un tiers des saisies). L'action des GIR est coordonnée par la Coordination Nationale des GIR installée au sein de la sous-direction de la lutte contre la criminalité financière.

Enfin, la **Direction générale des douanes et droits indirects** (DGDDI) 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 d'argent liquide. La mise en œuvre des réglementations européenne et française relative au contrôle physique de l'argent liquide a été confiée à l'administration des douanes. Ainsi, les agents des douanes peuvent, selon le cas, soit retenir ou consigner cet argent liquide en cas d'infraction ou d'indices de lien avec une activité criminelle, en vue de diligenter une enquête, soit les saisir en application des dispositions de l'article L. 152-4 du code monétaire et financier ou au titre du blanchiment douanier (article 415 du code des douanes). En cas de flagrant délit de blanchiment douanier, les personnes en cause peuvent être arrêtées et remises 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<sup>er</sup> 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. De manière constante, les enquêtes judiciaires confiées au SEJF intègrent l'infraction de blanchiment à titre principal, ou en lien avec une infraction sous-jacente génératrice d'un profit illicite (fraude fiscale, escroquerie à la TVA, fraude aux subventions COVID notamment). Les enquêtes de la sorte recouvrent près des trois-quart des enquêtes confiées au SEJF par l'autorité judiciaire. 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 son effectif, 247 ont la qualité d'« officier de douane judiciaire » (ODJ) et 40 ont la qualité d' « officiers fiscaux judiciaires » (OFJ). Ces agents sont répartis en dix unités locales, en métropole et outre-mer.

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 ou encore toute assistance à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect. Le champ large de l'infraction de blanchiment est complété par l'existence d'infractions spécifiques de blanchiment : le blanchiment lié au trafic de stupéfiants<sup>19</sup>, le blanchiment du produit du proxénétisme<sup>20</sup>, et le blanchiment douanier<sup>21</sup>.

La poursuite des faits de blanchiment est facilitée par la reconnaissance jurisprudentielle de son **autonomie par rapport au délit sous-jacent**<sup>22</sup>. 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 2013<sup>23</sup>, qui a instauré une **présomption d'origine frauduleuse de biens ou de revenus**<sup>24</sup>, 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 :

---

<sup>19</sup> Article 222-38 du code pénal.

<sup>20</sup> Article 225-6 du code pénal.

<sup>21</sup> Article 415 du code des douanes.

<sup>22</sup> 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.

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

<sup>24</sup> 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.

**le recel et le recel aggravé<sup>25</sup>, la non-justification de ressources<sup>26</sup>, 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 portées à 10 ans d'emprisonnement 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 loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice<sup>27</sup> a parachevé la spécialisation de la justice antiterroriste, avec la création, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2019, d'un **Parquet national antiterroriste** (PNAT), dirigé par le procureur de la République antiterroriste et placé près le tribunal judiciaire de Paris.

L'objectif poursuivi est de renforcer la force de frappe judiciaire antiterroriste en créant un ministère public dédié, composé à ce jour de 29 magistrats. La création du Parquet national antiterroriste a ainsi répondu 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** (DGSI) 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) ;

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

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

- 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 2016<sup>28</sup> ;
- 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 2001<sup>29</sup>. 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 145 condamnations définitives ont été prononcées du chef de financement d'entreprise terroriste entre 2010 et 2020.

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 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 COLB**

### Une politique partenariale fondée sur la coordination au sein du COLB

La **DG Trésor** du ministère de l'Economie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique 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 COLB<sup>30</sup>.

Créé en 2010<sup>31</sup>, 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

<sup>28</sup> 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.

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

<sup>30</sup> Articles D. 561-51 et suivants du code monétaire et financier.

<sup>31</sup> 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.

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-FT. Il peut, plus ponctuellement, consulter les professions assujetties elles-mêmes et les associer à ses travaux. Ses missions ont été précisées et élargies entre 2018 et 2021, dans le contexte de transposition de la 5<sup>ème</sup> directive européenne et la préparation de l'évaluation de la France par le GAFI<sup>32</sup>. Le COLB est désormais chargé de renforcer les échanges d'informations entre les acteurs des volets préventif et répressif et de proposer des améliorations devant alimenter un plan d'action interministériel<sup>33</sup>.

La fonction de vice-présidence du COLB, dont le titulaire est désigné par le Garde des Sceaux, a été créée en 2020<sup>34</sup> pour renforcer l'articulation entre les volets préventif et répressif du dispositif.

#### 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 DG 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 déclinent l'ANR en analyses sectorielles (ASR) afin de moduler leur niveau de contrôle en fonction des risques identifiés. Ces ASR, comme l'ANR, facilitent l'élaboration de cartographies des risques par les assujettis. Ces autorités 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. En décembre 2020, la possibilité d'organiser des CCLCBFT étendues à l'ensemble du secteur financier a été formalisée, avec des ordres du jour arrêtés conjointement par l'ACPR et l'AMF<sup>35</sup>.

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

---

<sup>32</sup> Article D. 561-53 du code monétaire et financier.

<sup>33</sup> Décret n° 2020-119 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Décision ACPR n° 2020-C-58 du 11 décembre 2020, insérant notamment un nouvel article 3-1 à la décision instituant la CCLCBFT.

autorités de contrôle concernées. Les lignes directrices publiées conjointement par l'ACPR et Tracfin<sup>36</sup> accompagnent 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 activité<sup>37</sup>, et peuvent se référer aux lignes directrices du secteur financier pour les éléments communs.

---

<sup>36</sup> Dernière mise à jour en novembre 2018.

<sup>37</sup> 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

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

S'agissant du blanchiment de capitaux, la France est exposée à trois menaces majeures : les fraudes (fiscales, sociales et douanières), le trafic de stupéfiants ainsi que les escroqueries et vols.

#### 1. Les fraudes, fiscale, sociale, et douanière recouvrent une réalité protéiforme

De même que les autres pays ayant une économie développée et ouverte aux échanges internationaux, 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 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 repose pas nécessairement sur des opérations sophistiquées de blanchiment. Le régime de sanction privilégié est administratif, mais il est complété pour les propositions de rectification fiscales par une transmission à l'autorité judiciaire des affaires les plus frauduleuses ou qui, résultant de manquements délibérés, sont en réitération. L'action répressive pénale est concentrée sur les fraudes générant ou ayant recours à des mécanismes de blanchiment plus élaborés (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 prononcés chaque année (plus de 15 Mds euros en 2021<sup>38</sup> dont 4,1 Mds euros concernant les fraudes avec des pénalités répressives) illustre ce phénomène.

Deux principaux types de fraudes fiscales peuvent être recensés :

---

<sup>38</sup> Ce montant englobant aussi les erreurs faites de bonne foi, il n'est toutefois pas parfaitement représentatif de la fraude évitée.

- la fraude fiscale peut d'abord être liée aux **fraudes des sociétés commerciales**, principalement centrées sur la TVA et l'impôt sur les sociétés. Les secteurs des transports, de la construction et de la restauration sont particulièrement concernés par la fraude fiscale, de même que les personnes morales de droit étranger. La fraude des sociétés commerciales est notamment liée pour les plus importantes d'entre elles à la problématique des prix de transferts (manipulation des prix des transactions intra-groupes pour transférer des bénéfices 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. A cet égard, les échanges croissants d'informations fiscales entre les administrations de différents pays, qu'ils soient automatiques ou sur demande ont fortement accru le risque de sanctions liées à la fraude fiscale internationale et ont contribué à la décourager.

La lutte contre la fraude fiscale, sous toutes ses formes, demeure une priorité des pouvoirs publics. L'adoption de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a ainsi renforcé les moyens judiciaires mis en œuvre pour détecter et traiter les fraudes fiscales les plus graves. La création du service d'enquêtes judiciaires des finances qui dépend de la DGDDI vient dans ce cadre compléter les capacités d'enquêtes judiciaires déjà exercées par la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, cette dernière étant davantage orientée sur les fraudes financières. La loi du 23 octobre 2018 renforce également la coopération de la direction générale des finances publiques avec les autres administrations, de même que ses liaisons avec l'autorité judiciaire et met à jour la procédure pénale pour fraude fiscale afin de sanctionner plus lourdement les contribuables s'étant délibérément soustraits aux règles fiscales.

Sur son périmètre, la direction générale des finances publiques a fortement amélioré son dispositif de programmation des contrôles fiscaux, d'une part en s'appuyant sur les techniques d'exploitation des données les plus en pointe (intelligence artificielle, datamining) et d'autre part en prenant en compte de nouvelles informations, par exemple celles des transactions en provenance des plateformes de l'économie collaborative et des ventes à distance. Elle poursuit par ailleurs plusieurs axes de contrôles stratégiques, qu'il s'agisse de la fraude à la TVA, des problématiques autour de la fiscalité patrimoniale, de la fraude liée aux paradis fiscaux ou des schémas d'optimisation fiscale agressifs. Pour être efficace toute en étant dissuasive, la lutte contre la fraude doit aboutir au recouvrement effectif des sommes éludées. Le recouvrement offensif des créances issues du contrôle fiscal fait donc partie des priorités de la direction générale des finances publiques.

Par ailleurs, les échanges d'information entre Tracfin et les cellules de renseignement financier des autres pays permettent, grâce aux signalements dont bénéficie ensuite la Direction générale des finances publiques (DGFIP), de détecter des opérations de fraude fiscale réalisée par des ressortissants français. Les signalements de Tracfin auprès de la DGFIP permettent de détecter également des tentatives de fraude à la TVA ou des mouvements financiers anormaux sur des comptes bancaires et de paiement français.

La lutte contre la fraude aux finances publiques fait l'objet d'une coordination interministérielle, au niveau national et local, sous l'égide de la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) qui est placée, aux termes du décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020, sous l'autorité du ministre chargé du budget par délégation du Premier ministre. Au niveau national, la MICAF pilote, avec les directions cheffes de file, des groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF) autour de problématiques prioritaires (dont la fraude à la TVA, les fraudes fiscales commises via le e-commerce ou via des sociétés éphémères, les trafics de tabac et de contrefaçons, le travail illégal, la fraude à la résidence, la fraude documentaire et à l'identité).

Au niveau local, la MICAF assure la coordination des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF). Co-présidés par les préfets et les procureurs de la République, ces CODAF ont pour mission d'organiser des contrôles ciblés et coordonnés ainsi que des échanges d'informations entre les services.

Elle est également chargée de la coordination en matière de lutte contre la fraude aux intérêts financiers de l'Union européenne et a élaboré, à ce titre, en lien avec ses partenaires, une stratégie nationale anti-fraude au budget de l'Union européenne validée par le Premier ministre le 4 février 2022. Cette dernière est organisée autour d'une feuille de route de 39 mesures associant l'ensemble des partenaires concernés par la fraude aux ressources et aux dépenses de l'Union européenne.

### 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 Mds euros (méthode d'extrapolation basée sur des contrôles ciblés) et 22,5 Mds 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, les prestations chômage et les prestations retraites. Elle peut être le fait des assurés, *via* 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 plus faible montant que la fraude aux cotisations : elles représentaient en effet environ 702 M euros en 2019 (230 M euros pour les fraudes aux prestations maladie, 327 M euros pour les fraudes aux prestations familiales, 15 M euros pour les fraudes aux prestations retraites et 128,8 M euros pour

les prestations chômages<sup>39</sup>). La fraude aux prestations sociales constitue donc un enjeu moindre 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 ces versements perçus à tort et de supprimer les prestations sociales a été conclu entre la SDAT et la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

### La fraude douanière

La douane a une mission de lutte contre la fraude, les agissements illicites et la criminalité organisée dont le périmètre recouvre un large champ d'action. Il peut s'agir de :

- la fraude aux intérêts financiers de l'Union européenne (fiscalité douanière, droit de douane, droit antidumping,...) ;
- la fraude fiscale portant atteinte aux intérêts des départements et collectivités d'outre-mer (octroi de mer...) ;
- la fraude aux intérêts économiques (lutte contre la contrefaçon) ;
- les trafics de tabacs, de stupéfiants, d'armes, la prolifération, notamment via des biens à double usage ;
- la violation des mesures internationales, européennes ou nationales d'embargo ;
- la violation aux sanctions européennes ou nationales adoptées en matière de gel de fonds ou de ressources économiques ou d'interdiction financière ;
- l'ensemble des opérations financières transnationales illicites.

En 2021, la douane a saisi 68 M d'euros au titre de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale douanière et les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne, la douane travaille en collaboration avec le parquet européen et le procureur européen délégué.

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

Le territoire français, métropolitain comme ultramarin, 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, huit 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 Mds euros – l'un des plus dynamiques en Europe. Ce dynamisme a conduit à l'émergence d'un narco-banditisme français, dans le sillage de groupes criminels européens et internationaux, caractérisé par une **coopération croissante entre différents types de criminalité** (trafiquants, banditisme traditionnel et groupes criminels étrangers). **La France figure parmi les États les plus actifs sur le plan répressif en Europe** : les saisies se sont élevées, sur l'ensemble de l'année 2021, à un total de 139,3 tonnes de stupéfiants avec la saisie de 111 tonnes de cannabis, 27 tonnes de cocaïne et 1,3 tonnes d'héroïne.

---

<sup>39</sup> D'après les bilans de 2020 et 201 de la MICAF. Les chiffres de 2020 sont fortement impactés par la pandémie de Covid-19 et sont donc peu représentatifs.

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 mais aussi aux fins de dissimulation de leur activité, comme révélé dans certains dossiers récents d'ampleur internationale. 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<sup>40</sup>.

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 ou de rachat de sociétés commerciales**, mais il peut également alimenter l'**économie souterraine** (par exemple par le travail dissimulé).

#### **Exemple n°1 de poursuites judiciaires pour blanchiment du produit du trafic de stupéfiants**

Une enquête était initiée sur un réseau de collecteurs d'espèces, piloté par un donneur d'ordres installé au Maroc, auquel avait recours une équipe de trafiquants angevins pour blanchir le produit de la vente de cannabis. Les investigations démontraient que les sommes collectées étaient remises à un réseau de blanchisseurs pakistanais installés à Paris qui les mettaient à disposition de sociétés du secteur du BTP (pour payer les salariés non déclarés) en échange de virements bancaires. Lesdits virements transitant par un ensemble de sociétés « coquilles vides » contrôlées par les blanchisseurs pakistanais, servaient exclusivement à honorer des commandes de biens d'équipement et d'achat de cartes téléphoniques prépayées en Europe, destinés à être ensuite exportés vers le Pakistan ou l'Afrique du Nord. L'enquête établissait ainsi qu'entre 2019 et 2020, 42 M d'euros en espèces avaient été encaissés par les sociétés « coquilles vides ». Les principaux organisateurs du réseau de blanchiment étaient condamnés par le tribunal judiciaire de Rennes en avril 2022 à des peines comprises entre 6 et 8 ans d'emprisonnement. Les investigations menées par l'OCRGDF démontrent la porosité entre le blanchiment du trafic de stupéfiants et des acteurs d'activité en tension comme le BTP et la sécurité privée, du fait des coûts de main d'œuvre élevés, générant ainsi un phénomène d'économie souterraine de grande ampleur.

<sup>40</sup> Plus de 3 000 sites de production ont ainsi été démantelés en France en 2021.

## **Exemple n° 2 de poursuites judiciaires pour blanchiment du produit du trafic de stupéfiants**

En juin 2015, la douane d'Avignon découvrait lors du contrôle d'un véhicule suspecté de venir d'un lieu de vente de stupéfiants, une somme de 298 000 euros dissimulée dans une cache aménagée. Ce contrôle donnait lieu à l'ouverture d'une enquête par la cellule d'enquête douanière puis co-saisie avec la gendarmerie nationale, pour blanchiment de trafic de stupéfiants. Elle conduisait au démantèlement d'un réseau international de blanchiment de trafic de stupéfiants mais également de fraude fiscale.

Le donneur d'ordre résidait au Maroc mais le réseau de collecteurs était très étendu, avec des acteurs aux EAU, au Maroc, en Belgique, en Espagne et en France. La mise en place rapide d'une équipe commune d'enquête (ECE) avec la police judiciaire belge en 2015 puis néerlandaise en 2016 a permis, avec le soutien d'Europol (partie à l'ECE) et d' Eurojust de coordonner l'exercice des poursuites pénales dans les pays concernés. Le système de blanchiment utilisé s'est avéré simple car basé notamment sur le principe de la compensation (système de l'Hawala) qui permet de brasser des sommes colossales en marge de tout système bancaire. En France, les bénéfices des trafics étaient notamment déposés dans des petits commerces qui servaient d'agences bancaires, mettant ces fonds à la disposition de particuliers et d'entreprises. En échange, ces notables transféraient les sommes équivalentes à partir de comptes dont ils disposaient à l'étranger vers des comptes du réseau criminel. In fine, l'argent revenait au Maroc où il servait à payer les producteurs et où il était investi, notamment dans l'immobilier et l'achat de commerces.

Onze mis en cause ayant une place « intermédiaire » dans la structure ont fait l'objet de jugements en comparution immédiate et en comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité en juin 2019. Des confiscations et amendes d'un montant total de 1 538 950 euros ont aussi été imposées. Les principaux acteurs du réseau ont quant à eux été jugés en octobre 2019 : 18 prévenus ont été condamnés à des peines de 2 à 10 ans d'emprisonnement, 1 870 000 euros d'amendes et des confiscations à hauteur de plus de 3,7 M d'euros.

### **3. 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, encarts publicitaires, etc.) et les commerces de proximité.

Le nombre de déclarations de soupçons portant sur des escroqueries aux faux ordres de virements est en constante augmentation depuis 2019. Au titre de l'exercice 2021, Tracfin a ainsi reçu plus de 400 déclarations portant sur ce sous-jacent. Preuve du caractère transversal du phénomène, l'origine de ces informations provient désormais autant du secteur financier que du secteur public. Ces escroqueries visent tant les petits établissements ou administrations locales 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 n° 1 de procédure judiciaire dans le cadre d'une escroquerie aux faux ordres de virement (FOVI) et blanchiment de l'escroquerie**

Fin 2012 – début 2013, la directrice financière d'une société X déposait plainte après avoir fortuitement découvert qu'une fausse adresse mail à son nom avait été utilisée pour communiquer avec le service comptable de son entreprise.

Sous couvert de la préparation – devant rester secrète – du rachat d'une entreprise avec le concours d'un cabinet de conseil, plusieurs demandes de virements étaient effectuées à partir de cette adresse mail. Au total, si deux virements avaient pu être interrompus, onze étaient réalisés pour un préjudice total de près de 7 M d'euros. La JIRS de Lyon se saisissait de ces faits d'escroquerie en bande organisée, blanchiment et participation à une association de malfaiteurs.

Les investigations mettaient rapidement en lumière de multiples comptes rebond en Espagne, en Suisse, en Chine, à Chypre et permettait la jonction, au cours de l'année 2014 puis 2015, avec de nombreux autres FOVI pour un montant total additionnel de 13 M d'euros environ, lesquels étaient joints à la procédure principale.

A l'issue de l'information judiciaire, quatre individus étaient mis en examen. A la suite du décès de l'un d'entre eux, les trois autres mis en examen étaient renvoyés devant le tribunal correctionnel par décision du magistrat instructeur en date du 1<sup>er</sup> décembre 2020.

Les **escroqueries aux FOVI** ont représenté depuis 2010 plus de 700 M euros de préjudice (et près d'1,5 Mds euros de tentatives) pour près de 3 000 sociétés victimes. Malgré des sensibilisations régulières, ces escroqueries perdurent. Le phénomène, qui était en baisse à la fin des années 2010, semble avoir été revigoré par la crise COVID. En 2021, les volumes atteignent 287 M d'euros, soit un niveau 3 fois supérieur à 2019 et 10 fois supérieur à 2016.

Leur blanchiment passe souvent par la réception du virement frauduleux sur un compte ouvert avec une identité usurpée. Des comptes avec IBAN français sont de plus en plus utilisés pour recevoir de tels virements. En 2021, seuls 52 % des virements frauduleux sont transfrontaliers<sup>41</sup>. Les fraudeurs peuvent utiliser des techniques de *phishing* et autres usurpations de sites légitimes (courtiers en crédit) qui leur permettent de récupérer des copies de documents de connaissance des clients authentiques, y compris pour l'ouverture de comptes d'entreprises permettant des flux plus importants. Ces mêmes techniques peuvent être utilisées pour le blanchiment d'autres fraudes, telles les fraudes aux aides publiques.

#### **Exemple n° 2 de poursuite judiciaire dans le cadre d'une escroquerie aux faux ordres de virement**

Au printemps 2022, un chef d'entreprise était contacté par la messagerie électronique d'une employée d'une société avec qui il était en relation commerciale. L'escroc usurpant l'identité de l'employée, indiquait que sa société avait changé de coordonnées bancaires et fournissait un nouveau RIB pour paiement de prestations de BTP. Le chef d'entreprise victime effectuait deux virements pour plus de 400 000 euros. Identifié et interpellé en Ile-de-France, le groupe d'individus derrière ce

<sup>41</sup> Banque de France, Rapport de l'observatoire sur la sécurité des moyens de paiement pour 2021

montage, avait ouvert des sociétés au Portugal et en Bulgarie pour encaisser les fonds détournés.

Les fraudes aux chèques ont également fortement augmenté ces dernières années, avec 625 M d'euros (+16 % en une année sur 2021, dont 161 M d'euros de tentatives déjouées). Le blanchiment des fraudes aux chèques comprend notamment l'utilisation de « mules » pour l'encaissement de chèques falsifiés ou volés.

#### **Exemple n°3 dans le cadre de fraudes aux chèques**

Entre 2016 et 2018, deux bars de Seine-Saint-Denis encaissaient des chèques et des virements de 133 sociétés du BTP, pour des montants allant de 500 euros à 440 000 euros. En contrepartie les gérants des bars remettaient des espèces. Des investigations réalisées entre 2020 et 2021, il ressortait que les sociétés créitrices étaient souvent éphémères, radiées, ou en cours de liquidation. La plupart ont manqué aux obligations déclaratives. Certaines n'avaient établi aucune comptabilité. Les bénéficiaires de ce mécanisme de blanchiment agissaient suivant des configurations variées : une société de rénovation servait à collecter les fonds de nombreux clients avant de les transférer dans les bars, moyennant une commission de 7 %. D'autres entreprises recrutaient des ouvriers dans ces bars en les faisant travailler en sous-traitance. Des chèques sans ordre étaient remis aux sous-traitants qui les faisaient encaisser par les bars.

Le numérique deviennent également une source ou un vecteur de fraudes. D'une part, les ransomwares ou rançongiciels, sont en augmentation. En France, entre 2020 et 2021, les attaques par rançongiciels contre les professionnels ont connu une augmentation de 41 %<sup>42</sup>. Les montants des rançons demandées progressent (hausse de plus de 170 % enregistrée entre 2019 et 2020) et les profits générés par l'emploi de rançongiciels enregistrent une très forte augmentation. S'agissant des cibles, les cybercriminels privilégient de plus en plus celles ayant la capacité financière à se conformer à des demandes de rançon plus élevées et le besoin de pouvoir reprendre leurs opérations le plus rapidement possible. Les entreprises demeurent ainsi les cibles privilégiées (68 %), mais les administrations (17 %), particuliers (11 %) et associations (4 %) sont dans le spectre des cybercriminels. D'autre part, **les escroqueries à l'investissement en cryptoactifs** se développent également alors qu'elles concernaient traditionnellement le marché des changes. 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.

#### **Exemple n°4 d'escroquerie à l'investissement**

En septembre 2021, une personne a voulu acheter 925 Ethers (ETH), via le réseau Arbitrum, sur la plateforme arbiape.com. Voulant récupérer ses fonds, elle découvre que des frais de retrait s'élèvent à 100 % du montant, et que les fonds ont transité, en rebonds successifs jusqu'à des adresses intraçables. L'auteur principal de cette escroquerie était le créateur de la plateforme en question.

Les faux investissements ne concernent pas seulement des produits financiers proposés à des particuliers par des sociétés de courtage. Pendant un temps,

<sup>42</sup> Cependant, l'analyse de l'écosystème des rançongiciels permet d'affirmer que le chiffre noir de cette délinquance (la différence entre le nombre d'infractions commises et celles répertoriées dans les statistiques) a considérablement augmenté : près de 30 % des victimes françaises payeraient une rançon, encouragées par le système d'assurance et la garantie contre les rançongiciels et bon nombre de victimes ne déposant pas plainte, le plus souvent par crainte d'une atteinte à leur image ou de sanctions administratives.

entrepreneurs et commerçants représentaient des cibles bien identifiées par les organisations criminelles dans le domaine des escroqueries aux encarts publicitaires. Toutefois, depuis la crise COVID, ce genre de malversations est en baisse. Il est toutefois envisageable que cette baisse ne soit que temporaire.

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.

#### **Exemple n°5 d'escroquerie au compte personnel de formation (CPF)**

Au printemps 2022, un individu a ouvert un compte bancaire au nom d'une fausse société de formation professionnelle, avec de faux documents. De nombreux particuliers, appâtés sur les réseaux sociaux, s'y sont inscrits pour des formations en échange d'une contrepartie financière, qui leur était promise suite au déblocage de leur CPF. L'escroc avait ainsi réussi à capter plus d'1 M d'euros.

### **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 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. 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.

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.

#### **Exemple de vols en bande organisée et blanchiment du produit des délits**

En 2018, la JIRS de Rennes se saisissait d'une procédure relative à des centaines de vols commis chez des particuliers ou sur des chantiers en construction et visant tout particulièrement du matériel électrique, des métaux ou encore des dispositifs de chauffage.

Il apparaissait que ces faits, commis sur l'ensemble du territoire national, étaient réalisés par plusieurs équipes agissant en France sur ordre de commanditaires se trouvant à l'étranger et notamment en Moldavie. Régulièrement, les biens dérobés ou

les fonds perçus par leur revente étaient acheminés vers des pays de l'Est afin d'être blanchis et réinvestis.

A la suite de mise en place de nombreuses techniques spéciales d'enquête, dix-neuf individus, dont trois en charge du réseau de blanchiment, étaient interpellés en France, en Espagne ou encore en Pologne.

Ils étaient finalement jugés au mois d'octobre 2020 et condamnés à des peines allant de 18 mois d'emprisonnement avec sursis à 5 ans d'emprisonnement.

#### 4. 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 central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRTEH). 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 nigérians) 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 certains réseaux de proxénétisme 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 d'autres réseaux de traite 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, lesquels ont également développé des structures de traite d'êtres humains aux fins de commission de vols multiples.

##### Exemple de blanchiment de traite d'êtres humains

A l'automne 2022, les services d'enquête identifient un réseau de traite d'êtres humains exploitant des voleurs originaires des Balkans et fonctionnant sur un mode clanique.

Plusieurs mineurs étaient envoyés en France et forcés à voler sous la menace de pressions et de violences. Le butin était ensuite en partie remis à un réseau dédié aux fins de blanchiment des sommes à l'étranger.

## 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, de détournement de fonds publics, commis sur le territoire français ou à l'international, de prise illégale d'intérêts, de favoritisme ou encore de trafic d'influence. La France peut être concernée par la corruption active (offre ou demande 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 22<sup>e</sup> position sur 180 pays en 2021, avec un indice comparable à celui d'autres pays occidentaux tels que le Japon, la Belgique ou l'Australie. En 2020, les parquets ont traité 834 affaires de manquement à la probité et 237 condamnations ont été prononcées.

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.

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.

## 5. 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.

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 asiatiques 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 M d'euros en 1 an, principalement des fonds provenant d'abus de biens sociaux, de fraudes fiscales, du travail dissimulé et d'escroqueries.

De même, certains groupes criminels semblent désormais se spécialiser dans l'ouverture de comptes bancaires dont ils revendent ensuite les identifiants de connexion à distance. Cette spécialisation leur permet de disposer d'une connaissance approfondie des mesures de vigilance mises en place par les assujettis lors de l'entrée en relation, et donc des moyens d'exploiter toute faille à une échelle importante. Même s'il est à l'heure actuelle très difficile de mesurer l'ampleur du phénomène, le fait que désormais tous les établissements financiers proposent des entrées en relation à distance ainsi que des outils de gestion en ligne contribue vraisemblablement à accroître le développement de ces réseaux.

## II. 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 22 attaques terroristes jihadistes entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 15 décembre 2022 ; elles ont causé la mort de 271 personnes et blessé 1 200 autres. Avec 8 attentats commis et 9 déjoués depuis 2020, la France reste le pays européen le plus touché par la menace jihadiste. A titre de comparaison, ses voisins allemand et britannique ont chacun été touchés par 2 attentats mortels au cours de la même période.

Outre la mouvance jihadiste dominante, d'autres segments idéologiques radicaux alimentent également la menace, au premier rang desquels l'ultra-droite, avec 10 attentats déjoués en France depuis 2017.

Enfin, d'autres organisations, telles que le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) ou le Hezbollah, si elles ne menacent pas directement de commettre des actes terroristes sur le territoire français, peuvent utiliser celui-ci comme base arrière logistique et financière.

### 1. La menace jihadiste visant l'Hexagone a évolué

La capacité de « projection » de la menace par l'EI à partir du Levant, dont les exemples les plus emblématiques demeurent les attentats coordonnés du 13 novembre 2015, a été très fortement dégradée par l'action de la coalition internationale bâtie contre l'organisation terroriste et par l'ensemble du travail international de coopération antiterroriste. Néanmoins, au Levant, la volonté de l'EI de reconstituer cette capacité reste intacte. En outre, sa montée en puissance en Afghanistan constitue un point de vigilance essentiel.

Al Qaïda, qui a revendiqué l'attentat contre Charlie Hebdo le 7 janvier 2015, reste déterminée à frapper les pays occidentaux. En lutte avec l'EI pour la prééminence sur la scène du jihad international, certaines de ses filiales, plus particulièrement en Somalie et au Sahel, se distinguent localement par leur montée en puissance opérationnelle. A l'instar de l'EI, l'organisation est soumise à un processus d'attrition de ses hauts cadres, comme l'a illustré la neutralisation de son émir, Ayman Al Zawahiri, le 31 juillet 2022 à Kaboul, qui constitue un indéniable revers symbolique pour Al Qaïda.

En France, à la menace projetée s'est ajoutée une menace émanant très majoritairement d'acteurs endogènes (en opposition à la menace exogène), notamment influencés par une propagande jihadiste persistante, en dépit d'une activité en baisse.

Les modes opératoires promus par les organisations terroristes, tels que des attaques au couteau ou avec des véhicules béliers, sont reproduits par des porteurs de projets violents, au terme d'un parcours individuel parfois marqué par des facteurs de fragilité psychologique.

La prise en charge des détenus terroristes islamistes, en détention et à leur sortie, constitue également un enjeu sécuritaire majeur. Avec plus de 400 individus actuellement incarcérés pour des faits de terrorisme et plus de 270 individus libérés entre 2019 et 2021, la menace potentielle portée par les détenus et anciens détenus est au cœur des préoccupations des services antiterroristes français.

Alors que plus de 350 jihadistes français ou partis de France de 13 ans et plus restent détenus ou évoluent librement en zone syro-irakienne, plus de 350 sont revenus en France. Ces individus constituent un potentiel vecteur de menace.

En outre, commises dans un contexte de forte mobilisation de la mouvance islamiste radicale, les attaques de l'automne 2020 ont constitué une séquence terroriste inédite. Elles illustrent l'émergence d'une menace incarnée par des individus non nécessairement affiliés à une organisation terroriste et d'autant plus complexe à identifier avant leur passage à l'acte. Cette séquence révèle également l'extrême sensibilité à l'égard des notions de blasphème et d'offense à Mahomet, qui fédèrent l'ensemble des courants de la mouvance islamiste radicale et remportent une forte capacité de passage à l'acte, au-delà même de la sphère jihadiste.

La nécessité de développer une connaissance fine des modalités de financement de l'EI 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 depuis janvier 2016 d'un magistrat référent pour les affaires de financement du terrorisme au sein de la section antiterroriste puis du parquet national antiterroriste du Tribunal judiciaire de Paris<sup>43</sup>. Le parquet national antiterroriste a développé un important travail de partenariat avec TRACFIN et les différents services d'enquête spécialisés (SAT-BC, OCRGDF, SDAT et DGSI) afin de lutter plus efficacement contre le phénomène des collecteurs de fonds de l'EI.

Malgré les revers militaires connus par les organisations terroristes situées dans la zone irako-syrienne, en particulier l'organisation Etat islamique, les modes de financement du terrorisme ont peu évolué sur la période récente et visent encore à l'entretien des combattants toujours sur zone : les canaux usuels de microfinancement 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. Celle-ci se distingue de la menace exogène qui bénéficie de microfinancements hors du secteur bancaire traditionnel, cet élément étant caractéristique des attentats de novembre 2015.

## Le micro-financement de l'Etat islamique

Le microfinancement 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 microfinancement concerne aujourd'hui à titre principal le

---

<sup>43</sup> Le parquet national antiterroriste du Tribunal judiciaire de Paris a été créé par la loi du 23 mars 2019 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2019. Il s'est substitué à la section antiterroriste.

financement d'attaques terroristes sur le territoire national ou dans des pays frontaliers.

Ce microfinancement, depuis la France, emprunte trois vecteurs principaux : (i) **les réseaux de collecteurs de fonds et de transferts d'espèces**, (ii) **l'utilisation de modes de financement innovants** et, dans une moindre mesure, (iii) **l'exploitation abusive d'organismes à but non lucratif**.

Le microfinancement peut provenir de sources licites, telles 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 microfinancement 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 terrorisme<sup>44</sup>.

### 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 microfinancement 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'EI 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

<sup>44</sup> 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.

soient toujours actives, certains nouveaux corridors sont utilisés (Kenya et Niger, par exemple).

### Utilisation de modes de financement innovants

Le secteur des *fintechs* et les activités liées à la monnaie électronique, aux services de paiement et de transfert de fonds et aux actifs numériques permettant sous certaines conditions de garantir l'anonymat de l'utilisateur sont ainsi particulièrement utilisés par les réseaux de financement du terrorisme.

Plusieurs enquêtes conduites par le parquet national antiterroriste 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*).

S'agissant des jihadistes présents sur zone syro-irakienne (combattants, détenus dans les camps) dont l'essentiel des revenus proviennent du soutien familial, les fonds sont le plus souvent acheminés via les opérateurs traditionnels de transfert de fonds. Toutefois, on relève une croissance importante du recours à des nouveaux acteurs, le plus souvent étrangers, spécialisés dans le transfert de fonds en ligne pour envoyer des fonds sur zone ou en réceptionner sur le territoire national.

Les réseaux de financement du terrorisme se sont également emparés du vecteur que représentent les actifs numériques, notamment en raison de leur capacité de transfert transfrontalier de valeur. Les investigations démontrent une montée en compétence de la mouvance terroriste dans ce domaine (utilisation d'outils d'opacification, recours à des cryptomonnaies privées, achat via des plateformes de pair-à-pair, etc.). Tracfin a ainsi mis en lumière un réseau complexe de financement international du terrorisme articulant cartes prépayées, actifs numériques et *hawala*. Enfin, certains jihadistes mènent des activités de trading de cryptomonnaie qui constituent une source essentielle de leurs revenus.

### L'exploitation abusive de certains organismes à but non lucratif

Si la majorité des organismes à but non lucratif est peu perméable pour les organisations terroristes, certaines structures, en particulier associatives, peuvent être exploitées abusivement à des fins de financement du terrorisme.

L'appréciation de la menace de matérialisation de ces scénarios de financement du terrorisme via des OBNL par les autorités est considéré comme rare.

Une analyse dédiée figure au chapitre 6 de l'analyse nationale des risques.

## 2. L'émergence de groupuscules d'activistes violents

La période récente a été marquée par l'accroissement d'actions ou de projets d'action clandestine visant les biens et les personnes, notamment celles et ceux qui incarnent l'Etat ou ses partenaires, de la part de groupuscules radicaux et violents.

Au cours des dernières années, plusieurs projets d'action violente imputables aux mouvances d'ultra-droite ou d'ultra-gauche ont ainsi donné lieu à l'ouverture d'enquêtes sous la qualification d'association de malfaiteurs terroriste ou d'entreprise individuelle terroriste. Deux procédures ont déjà été définitivement jugées au cours de l'année 2021 concernant des projets d'action violente fomentés notamment à l'encontre de lieux de cultes et de personnalités politiques.

Cette menace émergente a par ailleurs fait l'objet de nombreux travaux au niveau international. Le Comité contre le terrorisme des Nations Unies a observé une augmentation de 320 % en cinq ans des attaques menées par des individus affiliés à des mouvements et idéologies d'ultradroite entre 2015 et 2020<sup>45</sup>. Il constate que la menace, qui provenait initialement d'acteurs isolés et de petites cellules, s'est accrue et porte désormais sur des groupes et des individus opérant à l'échelle transnationale. La lutte contre les mouvements extrémistes violents a depuis lors été au cœur de plusieurs initiatives internationales respectivement menées par le GAFI, l'Office des Nations unies pour la drogue et le crime (ONUDC) et le Groupe Egmont.

En juin 2021, le GAFI a publié un rapport sur le financement du terrorisme à motivation ethnique ou raciale<sup>46</sup>, également appelé terrorisme d'ultradroite. Il indique que la plupart des fonds proviennent de sources légales, telles que des dons, des cotisations ou des activités commerciales. Ces groupes semblent avoir sophistiqué la façon dont ils déplacent et utilisent les fonds, notamment en développant des liens transnationaux avec d'autres groupes de la mouvance.

En parallèle, l'ONUDC a engagé un projet sur la prévention et les réponses à apporter à l'extrémisme violent d'ultradroite ayant conduit à la conception d'un manuel d'information à destination des Etats<sup>47</sup> pour mieux appréhender les moyens de financement et les vecteurs d'influence des groupes composant cette mouvance idéologique.

Afin de mieux comprendre la menace que représente ce phénomène et trouver les meilleurs moyens d'y faire face, le groupe de travail sur l'échange d'information du Groupe Egmont a adopté, en octobre 2021, un rapport, co-piloté par TRACFIN, sur les capacités et l'implication des CRF dans la lutte contre le financement du terrorisme d'ultradroite.

### III. La lutte contre le financement de la prolifération

La lutte contre le financement de la prolifération fait partie intégrante des champs d'action de la communauté internationale afin de prévenir le développement et l'acquisition d'armes de destruction massive (ADM). En France, elle s'inscrit pleinement dans une stratégie nationale de lutte contre la prolifération des armes nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques en violation du droit international.

<sup>45</sup>[https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/jan/cted\\_trends\\_alert\\_extreme\\_right-wing\\_terrorism.pdf](https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/jan/cted_trends_alert_extreme_right-wing_terrorism.pdf)

<sup>46</sup><https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/ethnically-racially-motivated-terrorism-financing.html>

<sup>47</sup>

[https://www.unodc.org/documents/terrorism/ManualXRIRB/UNODC\\_Manual\\_on\\_Prevention\\_of\\_and\\_Responses\\_to\\_Terrorist\\_Attacks\\_on\\_the\\_basis\\_of\\_XRIRB.pdf](https://www.unodc.org/documents/terrorism/ManualXRIRB/UNODC_Manual_on_Prevention_of_and_Responses_to_Terrorist_Attacks_on_the_basis_of_XRIRB.pdf)

Au sens du GAFI<sup>48</sup>, le financement de la prolifération doit être compris comme la mise à disposition de ressources financières ou économiques à destination d'entités contribuant au développement d'ADM y compris la prolifération de leurs vecteurs ou des matières connexes (incluant les biens et technologies à double usage employés à des fins non légitimes).

Ce financement peut prendre plusieurs formes :

- le financement direct concerne la mise à disposition de fonds ou de ressources économiques qui peuvent contribuer directement au développement des capacités d'un programme d'ADM (acquisition d'un bien à double usage utile à la mise au point d'une ADM, financement d'une entité ou d'un Etat proliférant, etc.). La France reste relativement peu exposée au risque de financement direct de programmes proliférants, tout flux financier faisant intervenir des personnes physiques et morales issues de pays sous sanctions internationales étant étroitement surveillé ;
- le financement indirect concerne la mise à disposition de fonds ou de ressources économiques qui peuvent contribuer indirectement à la prolifération au travers de l'interposition d'une personne, d'une entité et/ou d'un Etat qui entretient des liens avec des acteurs impliqués dans des programmes ADM (intermédiaires et sociétés-écrans par exemple).

La lutte contre le financement de la prolifération se distingue de la lutte contre le terrorisme et son financement par plusieurs aspects bien spécifiques comme la nature des acteurs impliqués (qui agissent pour le compte d'Etats et sont donc très structurés et opaques) ou encore la temporalité (la crise de prolifération nord-coréenne a débuté dans les années 1990 et mobilise toujours la communauté internationale en 2022). On peut également citer le cadre géographique puisque le développement de programmes proliférants par des Etats ne respectant pas les obligations créées par des textes internationaux (TNP, CIAC, etc.) s'effectue sur leur territoire et de manière dissimulée. Enfin les modalités de détection sont différentes pour faire face aux difficultés de caractériser des réseaux structurés. La lutte contre le financement de la prolifération se concentre de facto sur la détection d'opérations isolées d'acquisition de matériels sensibles au profit d'entités proliférantes, ainsi qu'aux tentatives de financement ou de mise à disposition indirecte de ressources financières auprès de ces entités. Des mesures de gels visent également des entreprises, entités ou personnalités pouvant participer de manière indirecte au développement d'activités proliférantes en participant au processus de décision politique, économique ou militaire des pays.

## 1. Le champ de la prolifération

Il est important avant toute chose d'opérer la distinction entre un état proliférant et un état proliférateur :

- un Etat proliférant cherche à développer ses programmes d'ADM en violation du droit international. Pour ce faire, il cherche à acquérir des biens,

---

<sup>48</sup> Si la portée de la recommandation 1 est limitée aux sanctions financières ciblées, les lignes directrices du GAFI publiées en juin 2021 sur l'évaluation des risques de financement de la prolifération et les mesures d'atténuation, définissent le financement de la prolifération comme "the risk of raising, moving, or making available funds, other assets or other economic resources, or financing, in whole or in part, to persons or entities for purposes of WMD proliferation, including the proliferation of their means of delivery or related materials (including both dual-use technologies and dual-use goods for non-legitimate purposes)".

- connaissances, savoir-faire et technologies, notamment auprès de pays occidentaux dont la France ;
- un Etat proliférateur cherche à transférer à un pays proliférant les technologies acquises. Un Etat peut à la fois être proliférant et proliférateur. Ces échanges de biens ou de connaissances donnent lieu à des opérations financières (directes ou indirectes, avec des intermédiaires et des pays « rebonds ») qu'il convient de détecter.

## 2. La hiérarchisation des pays présentant une menace d'exposition d'acteurs français

On peut ainsi considérer comme présentant une menace plus importante les pays disposant d'une capacité opérationnelle, puis les pays pour lesquels des capacités sont en cours de développement et pourraient leur permettre d'atteindre une capacité opérationnelle à court et moyen termes et enfin les pays pour lesquels la capacité n'est pas maîtrisée mais sur lesquels pèsent des soupçons ou ayant abandonné des capacités antérieures.

## 3. Les secteurs exposés à la menace et les méthodes d'acquisition mises en œuvre par les réseaux proliférants

L'existence de menaces liées aux exportations de marchandises et technologies pouvant être utilisées dans le cadre de programmes proliférants

Une large partie des biens et technologies utilisés dans ces programmes étatiques est susceptible d'avoir un usage dual (civil et militaire), rendant d'autant plus importante la vigilance de tous les acteurs.

En France, la menace de financement direct de la prolifération (c'est-à-dire l'acquisition directe de matériels nécessaires au développement de programmes d'ADM et le financement d'entités proliférantes) apparaît limitée, les flux commerciaux vers l'Iran et la Corée du Nord étant très faibles. Dans le cas de l'Iran, les acteurs bancaires et financiers français restent ainsi très réticents à conduire des transactions avec des entités ou individus iraniens, y compris dans des secteurs non-sanctionnés, pour des raisons principalement dues à l'opacité de son système financier et aux mesures restrictives qui ont été mises en place, et qui imposent des vérifications coûteuses (*due diligence*) parfois dissuasives pour les opérateurs économiques. Ainsi seulement 123 demandes de licences autorisant l'exportation de biens à double usage vers l'Iran ont été instruites par le Service des biens à double usage<sup>49</sup> (SBDU) depuis l'année 2018 pour 17 400 licences émises au total vers les pays tiers représentant de fait moins de 1 % du total.

Dans le cas de la Corée du Nord, les flux commerciaux vers ce pays sont proches de zéro. Il n'y a eu aucune demande de licence depuis 2018.

Toutefois, il est important de noter que les pays proliférants et proliférateurs sont susceptibles de mettre en place plusieurs *modus operandi*/leur permettant d'acquérir les matériels nécessaires à la réalisation de leurs programmes.

Ils peuvent donc essayer de contourner par le biais d'une société intermédiaire dans un pays tiers, contrôlée plus ou moins directement par l'entité proliférante.

---

<sup>49</sup> Service à compétence nationale assumant la fonction d'autorité de classement et de délivrance des licences d'exportation rattaché au Ministère de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

A titre d'exemple, une société iranienne fournissant le programme balistique a tenté de se procurer des matériaux composites auprès d'un fournisseur européen. Pour ce faire, le dirigeant iranien de la société a eu recours à une société dans un pays tiers dirigée par sa femme, qui devait ensuite réexporter ces matériaux composites vers l'Iran.

Ils peuvent également faire un *Switch Bill of Lading* qui est une opération consistant à modifier les documents de transport d'une cargaison après son départ qui permet de dissimuler la destination finale réelle de la marchandise.

Cette pratique implique généralement une société-écran dans un pays tiers, contrôlée plus ou moins directement par l'entité proliférante. Auprès des autorités douanières et de l'expéditeur, cette société-écran est le destinataire officiel de la cargaison. Cependant, une fois les biens expédiés, le commanditaire effectue un changement dans la documentation de transport permettant de rediriger la cargaison vers un pays proliférant. Cette opération est très courante. A titre d'exemple, la grande majorité des cargaisons quittant les grands ports européens à destination de l'Iran voient s'opérer un *switch Bill of Lading*, même si elles contiennent des biens non-sensibles.

Ces stratégies peuvent prendre par ailleurs la forme d'exportations de biens listés sans demande de licence (contrebande), de contournements de clauses dites « attrape-tout » (ou « *catch all* »), de tentatives d'acquisition de biens ne nécessitant pas de licence d'exportation en deçà du seuil ou de commandes successives de faibles quantités de matériels. Elles peuvent également consister à emprunter des circuits d'acheminements morcelés en de multiples étapes via des transporteurs différents et transitant par plusieurs pays avant d'arriver à destination. Les réseaux proliférants peuvent également chercher à utiliser des réseaux de brokers indépendants ou à recourir au marché de seconde main.

### Les menaces liées à la tentative de captation de savoir-faire

Via le ciblage de sociétés et d'établissements de recherche français développant ou commercialisant des biens ou des technologies à haute valeur ajoutée, les pays présentant une menace peuvent tenter de trouver des moyens de capter du savoir-faire et des compétences sensibles.

Les captations sont majoritairement la conséquence d'intrusions physiques au sein de centre de recherches (lors de stage, de doctorats ou de partenariats scientifiques internationaux). Certains individus accueillis dans le cadre de ces échanges peuvent en effet se livrer à des tentatives de captation de données ou de savoir-faire sensibles ou bien détourner les connaissances acquises au cours de leurs recherches légitimes au bénéfice d'un programme proliférant. Ces captations peuvent également se faire lors d'intrusions physiques non-consenties par le vol de matériels informatiques sensibles. On peut également voir le fait de débaucher d'anciens ingénieurs ou chercheurs travaillant sur des spécialités sensibles. Enfin, il peut également y avoir des captations de données à la suite de cyber-intrusions via des piratages ou d'opérations de hameçonnage.

## Les menaces liées au financement de la prolifération à travers des stratégies de contournement des sanctions

Les états appliquent des réglementations internationales ou européennes qui visent à sanctionner des entreprises, entités ou personnalités pour leurs liens directs ou indirects avec le risque de financement de la prolifération. Ainsi, il existe une menace du fait du contournement et de la violation des sanctions financières ciblées par les réglementations. Des stratégies permettent aux Etats proliférants de financer leurs activités en s'appuyant sur certaines sociétés ou personnes physiques (hommes d'affaires influents dans des secteurs stratégiques, diplomates, dignitaires proches du régime, etc.) sanctionnées et susceptibles de mettre à leur disposition des ressources financières qu'elles auraient générées à l'étranger.

La première stratégie mise en œuvre est financière avec le recours à des bureaux de change, à de l'hawala, à des remises de liquide de main à main, au recours à une multiplicité d'intermédiaires pour opacifier les circuits financiers ou à l'utilisation de fausses identités.

Une stratégie qui a pu déjà être observée impliquant des acteurs français est liée au recours à de fausses identités pour tromper la vigilance des établissements financiers. A titre d'exemple, en 2021, la DNRED a notifié à un établissement financier, une infraction de violation des mesures de restriction des relations économiques et financières avec l'étranger (délit douanier prévu et réprimé par les articles 451 bis et 459 du Code des douanes). Dans le cadre d'une opération de correspondance bancaire, la banque avait libéré les fonds litigieux en raison de manœuvres de contournement de la vigilance des services de conformité mises en œuvre par l'individu visé par les sanctions, qui a tiré parti d'homonymies et du fait qu'il disposait de plusieurs passeports à des noms orthographiés différemment selon les translittérations. Toutefois, il s'agit d'un cas isolé qui ne saurait être représentatif des problématiques rencontrées dans le secteur bancaire.

Les Etats proliférants peuvent également avoir recours à des sociétés-écrans implantées dans des pays moins vigilants. Ainsi, dans une étude de janvier 2022<sup>50</sup>, il ressort qu'une grande partie des entreprises et professions non-financières désignées impliquées dans le contournement des sanctions visant la Corée du Nord sont associées voire contrôlées par des acteurs nord-coréens. Dans 22 % des cas, ces entreprises sont détenues ou contrôlées par l'Etat nord-coréen.

Enfin pour contourner les sanctions, des actes isolés de contournement ont pu être identifiés dans des méthodes très diverses :

- l'utilisation des produits tirés de la vente de biens immobiliers ;
- l'utilisation des produits tirés de la vente de produits culturels ;
- des manœuvres visant à contester l'inscription sur les listes de sanctions ;
- le non-respect des restrictions imposées par certains règlements aux transferts de fonds et aux services financiers.

Toutefois, ces exemples ne sauraient être représentatifs des problématiques rencontrées par ces secteurs.

<sup>50</sup> Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (2022), "North Korean Proliferation Financing and Designated Non-Financial Businesses and Professions", [https://static.rusi.org/271\\_EI\\_DNFBPs\\_Final.pdf](https://static.rusi.org/271_EI_DNFBPs_Final.pdf) (dernier accès le 11 avril 2022).

## **Chapitre 4 – Exemple de l’impact d’une crise sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – cas du Covid-19**

En 2020 et 2021, l’épidémie de COVID-19, l’arrêt brutal de l’économie et les mécanismes publics de soutien aux entreprises ont créé un terrain particulièrement favorable au développement d’activités criminelles financières. Ces situations ont accéléré la recrudescence de fraudes et escroqueries, visant tant les particuliers, les entreprises que les administrations et les collectivités publiques. Les criminels ont notamment profité du climat de crainte, d’urgence et de détresse de personnes se trouvant dans une situation économique difficile.

L’analyse de cette crise est riche d’enseignements pour l’avenir. En effet, les mesures de soutien en réponse à de nouvelles crises, pourraient toujours être détournées. Il est important d’analyser a posteriori les effets d’aubaine offerts par les mesures de soutien lors de la crise sanitaire afin d’éclairer la mise en place de futures mesures.

### **Les menaces pesant sur les particuliers et les professionnels**

Les fraudes sont particulièrement protéiformes et ont touché tant les consommateurs que les entreprises. Il a pu s’agir de :

- contrefaçon ou arnaques pour des biens de première nécessité tels que les produits sanitaires (gel hydroalcooliques et masques) : la demande accrue de matériel médical et de produits pharmaceutiques s’est accompagnée d’une augmentation des escroqueries, notamment en ligne, sur ces produits. Les criminels se font passer pour des employés d’entreprises, associations caritatives ou organisations internationales en proposant ce type de matériel. Dans plusieurs cas, les victimes ont été invitées à réaliser des avances de paiement et n’ont jamais pu récupérer le matériel. Dans d’autres cas, les produits ont été livrés mais s’avéraient contrefaits ou inutilisables ;
- faux ordres de Virements à l’International (FOVI) : les groupes criminels usurpent l’identité de sociétés et incitent leurs clients à réaliser des paiements sur des comptes bancaires souvent situés à l’étranger. Il peut s’agir de changement de relevé d’identité bancaire, d’usage d’une fausse identité ou d’un lien frauduleux invitant à se connecter sur le portail de la banque gestionnaire.
- usurpations d’identité de professionnels mais également de fonctionnaires : dans ces situations, les criminels contactent des individus (en personne, par e-mail ou par téléphone) se faisant passer pour des professionnels ou des fonctionnaires afin d’obtenir des informations bancaires personnelles et de l’argent. Dans certains cas, des criminels se sont fait passer pour des représentants d’hôpitaux pour leur faire croire qu’un de leurs proches était malade et devait payer des factures médicales, ou qu’un fonctionnaire demandait des informations bancaires pour percevoir des impôts ;
- faux sites administratifs collectant illicitemente les données personnelles ou coordonnées bancaires : de nombreux sites proposent, moyennant rémunération, de faciliter l’accomplissement de certaines démarches administratives courantes (demandes de permis de conduire, de carte grise, d’extrait d’acte de naissance, extrait de casier judiciaire, attestation de déplacement, démarches COVID, par exemple) ou encore de renseigner sur la

- mise en œuvre de réglementations spécifiques (traitement automatisé de fichiers de données à caractère personnel, accessibilité des établissements recevant du public...);
- [fraudes s'appuyant sur la générosité de donateurs](#) : dans le cadre des effets de la crise sanitaire, ce risque d'escroquerie peut prendre différentes formes : appels aux dons, cagnottes solidaires ;
  - [offres de produits d'épargne ou de crédits aux conditions particulièrement attractives](#) : dans un contexte où les sociétés avaient particulièrement besoin de liquidités et où la crise a conduit à effectuer plus de démarches par internet, il a été constaté que les criminels proposaient un produit à des conditions financières beaucoup plus attractives que celles des établissements traditionnels ou présentaient un placement à la fois très rentable et sans risque de perte en capital permettant de gagner rapidement de l'argent. Il pouvait également s'agir d'une proposition de crédit rapide à taux bas ;
  - [hameçonnage ou phishing](#) : il s'agit d'une technique frauduleuse destinée à leurrer l'internaute pour l'inciter à communiquer des données personnelles (comptes d'accès, mots de passe...) et/ou bancaires en se faisant passer pour un tiers de confiance. Il peut s'agir d'un faux message, SMS ou appel téléphonique de banque, de réseau social, d'opérateur de téléphonie, de fournisseur d'énergie, de site de commerce en ligne, d'administrations, etc. Ces techniques d'attaque évoluent constamment.

Les services de l'Etat et les autorités de contrôle se sont associés au sein d'une « TaskForce de lutte contre les fraudes et les escroqueries ». Afin de faciliter un déconfinement réussi et une reprise de l'activité économique sans arnaque, voire de nouvelles mesures restrictives, ce groupe de travail a proposé un guide pour s'en prémunir qu'il a ensuite actualisé.<sup>51</sup>

## Les menaces de détournement de fonds publics

Les gouvernements ont injecté des fonds dans l'économie pour atténuer les répercussions du Covid-19. Compte tenu des importantes aides mises en place par l'Etat français et par l'Union Européenne, il existe un risque majeur de détournement des mécanismes d'aides publiques par le crime organisé.

Dès le premier confinement, le gouvernement a mis en place une série de mesures afin de pallier les effets de la crise : fonds de solidarité, prêt garanti par l'Etat, dispositif de chômage partiel, placement auprès du fonds Bpifrance pour les entreprises et les particuliers...

Ces aides ont été exposées à des failles et les autorités répressives ont enquêté sur plusieurs activités criminelles, dont des fraudes concomitantes de plusieurs dispositifs différents :

- [chômage partiel](#) : la mesure a engendré un flux de demande considérable qui a rendu difficile son contrôle au début de la crise. Au 17 septembre 2020, le ministère du travail estimait que le montant de la fraude s'élevait à 225 M d'euros dont plus de la moitié avait déjà été bloquée ou récupérée. Le cas classique était celui d'une société qui, bien que n'ayant effectué aucune déclaration préalable à l'embauche revendiquait des employés. Le flux de demande considérable a été facilité par la demande d'accès au dispositif en ligne sur une base déclarative aisément falsifiable (nombre d'employés, heures

---

<sup>51</sup> [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/dgccrf/documentation/publications/depliants/guide-tf-actualise.pdf?v=1663833081](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgccrf/documentation/publications/depliants/guide-tf-actualise.pdf?v=1663833081)

- travaillées, heures chômées) ou usurpée (raison sociale, numéro d'identification SIRET) ;
- prêt garanti par l'Etat (PGE) : l'Etat a mis en œuvre un dispositif exceptionnel de garanties permettant de soutenir le financement bancaire des entreprises à hauteur de 300 Mds d'euros. Les groupes criminels organisés ont vu cette aide comme une manière de pénétrer l'économie légale, les vulnérabilités du PGE étant principalement liées à l'absence de conditions d'affectation des fonds et d'encadrement quant à leur utilisation finale. En ciblant des entreprises en difficulté, ces groupes les ont rachetés afin de demander par la suite un PGE. Le risque de montages pour l'obtention illégitime et l'obtention frauduleuse des fonds perçus reste un sujet d'ampleur dans le cadre des crises.
  - fonds de solidarité : afin de soutenir les entreprises dans le contexte de la crise sanitaire et prévenir la cessation d'activité des très petites entreprises, des micro-entrepreneurs, indépendants et professions libérales en lien avec la fermeture des commerces, la perte de chiffre d'affaires et l'interdiction d'accueil du public, le dispositif de fonds de solidarité a été institué par l'Etat et les régions à partir de mars 2020. Des escrocs, qui ont recouru à des personnes morales dormantes, non éligibles par leur statut ou qui ne présentent pas de difficultés financières justifiant l'octroi des fonds, ont profité de cette aide publique.

Il convient de souligner que de nombreux établissements financiers ont sur se montrer très réactifs dans la détection puis la réaction face à ces fraudes, en articulation avec Tracfin.

#### **Exemple du fonds de solidarité**

Début 2021, l'*OCRGDF* est saisi d'une enquête concernant un Français installé à Dubaï qui démarche des chefs d'entreprises peu scrupuleux via les réseaux sociaux, notamment Snapchat, pour monter des escroqueries au fonds de solidarité. Il se propose d'effectuer toutes les démarches administratives pour solliciter les fonds moyennant une commission de 50 %. Avec presque 700 demandes frauduleuses, lui et son réseau génèrent un préjudice de plus de 7,5 M d'euros. Interpellé à Dubaï, il est renvoyé en France et a été condamné en juillet 2022 à 7 ans d'emprisonnement et 80 000 euros d'amende.

#### **Action de la DGFIP sur le fonds de solidarité**

Dans le cadre du dispositif du fonds de solidarité, il est revenu à la DGFIP la mission d'en contrôler a posteriori le bien fondé. Il convient de mentionner à cet égard que l'administration fiscale dispose de 5 ans après le versement de l'aide pour effectuer des contrôles.

Des vérifications automatiques ont tout d'abord été mises en place en amont du paiement afin d'éviter que des fonds soient versés à tort. Ainsi, deux millions de demandes abusives ont été identifiées, permettant d'éviter des versements indus pour un montant de 7,5 Mds d'euros.

Ensuite, des contrôles ciblés ont été effectués par les services de la DGFIP après le versement des aides pour s'assurer que l'ensemble des critères ouvrant droit à l'aide étaient bien remplis par les bénéficiaires.

Entre septembre 2020 et avril 2021, plus de 53 700 contrôles ont ainsi conclu à des versements indus pour 85 M d'euros. L'action en recouvrement a été enclenchée, des titres de perception ont été émis pour récupérer les sommes, et certains dossiers transmis à la Justice. Plusieurs jugements sont intervenus.

Un nouveau plan de contrôle portant sur plus de 10 000 bénéficiaires potentiellement frauduleux a été ensuite lancé. Il a conduit la DGFIP à saisir l'autorité judiciaire d'un nombre important de dossiers.

Au total, au 31 octobre 2022, l'autorité judiciaire a ainsi été saisie de 6 399 affaires : 5 818 plaintes et 571 articles 40. Cette volumétrie n'est pas définitive, l'instruction de nouvelles affaires à transmettre à l'autorité judiciaire étant en cours au sein des services de la DGFIP.

## Chapitre 5 – L’Outre-mer

### Description du secteur

#### Catégories des territoires ultra-marins

Les outre-mer sont composées de 12 entités situées hors du continent européen. L’appellation outre-mer recouvre plusieurs types de territoire :

- les départements et régions d’outre-mer dits DROM : ils incluent la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion et Mayotte ;
- les collectivités d’outre-mer dites COM : elles incluent Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et la Polynésie Française ;
- les territoires à statut spécial : la Nouvelle-Calédonie ;
- les terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

Onze de ces douze entités sont habitées, les TAAF ne l’étant pas.

#### Cadre réglementaire

Conformément à l’article 1<sup>er</sup> de la Constitution, les outre-mer font partie de l’ensemble indivisible de la République française.

Les différents statuts des territoires ultramarins déterminent le régime juridique applicable dans ces territoires, i) l’identité législative pour les DROM et ii) la spécialité législative pour les TAAF et les COM. L’identité législative implique que les textes législatifs et réglementaires sont applicables de plein droit dans ces territoires. La spécialité législative implique que pour être applicable, les textes législatifs ou réglementaires nationaux doivent comporter une mention spéciale d’applicabilité. Ce principe de spécialité connaît cependant plusieurs exceptions : notamment, les lois traitant de la souveraineté nationale dont fait partie le dispositif LCB-FT. En conséquence, les dispositions relatives à la LCB-FT sont applicables systématiquement et de plein droit dans tous les territoires d’outre-mer.

#### Activité économique

Les outre-mer représentent 4,07 % de la population française avec 2,7 millions d’habitants<sup>52</sup>, 2,49 % du produit intérieur brut (PIB) et 1 % des actifs financiers. La part des actifs des non-résidents y est marginale, s’agissant des comptes détenus par des particuliers (0,06 % pour les DROM et 0,5 % pour les COM) comme des comptes détenus par des sociétés (0,01 % pour les DROM et 1,58 % pour les COM). Les outre-mer ne drainent pas une clientèle étrangère attirée par des dispositifs particulièrement avantageux ; leur secteur financier est destiné à la vie économique.

Il est important de distinguer chacun de ces territoires et de les placer dans leur contexte singulier.

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

Toutes les menaces criminelles majeures retenues par l’analyse nationale des risques existent également en outre-mer mais certaines spécificités sont observables comparativement à la métropole. Des fiches accessibles aux autorités locales spécifiant les risques par territoire ont été constituées. L’hétérogénéité des territoires

<sup>52</sup> 2,7 millions d’habitants DROM et COM confondus ; 2,1 millions d’habitants pour les 5 DROM.

d'outre-mer permet difficilement d'établir un état de la menace uniforme car il est nécessaire de tenir compte des spécificités économiques, géographiques, réglementaires et culturelles des différents territoires ultra-marins, et le travail d'analyse a été mené territoire par territoire.

L'analyse sectorielle des risques dans les outre-mer fait ressortir que les DROM-COM sont majoritairement exposés à un ensemble de menaces qui ne sont pas toutes constitutives d'infractions de blanchiment. Il s'agit :

- de **fraude fiscale** (provenant de particuliers ou de sociétés commerciales), **sociale** (fraudes aux cotisations sociales ou aux prestations sociales) et **douanière** (fraudes à la fiscalité douanière, aux contributions indirectes ou à l'exportation) : tout comme en métropole, les territoires d'outre-mer sont massivement concernés par ces typologies de fraude, facilitées notamment par un recours plus important aux espèces et un taux de bancarisation plus faible ;
- de **trafic de stupéfiants** : en raison de leur situation géographique, les territoires de la zone Antilles-Guyane et, dans une moindre mesure, de la Polynésie française, jouent un rôle majeur dans les phénomènes de trafic de stupéfiants ;
- de **corruption et d'atteintes à la probité** : la menace principale dans les DROM-COM concerne les manquements au devoir de probité de la part de certains élus locaux et de personnes dépositaires de l'autorité publique. Ce phénomène est particulièrement mis en exergue par l'Agence française anticorruption dans son rapport publié le 27 octobre 2022 pour l'ensemble des DROM-COM et notamment pour la Polynésie française<sup>53</sup> ;
- de **vols et escroqueries** : les nombreux vols en outre-mer ne donnent pas nécessairement lieu à du blanchiment au sens d'une réintroduction de capitaux issus de ces infractions dans l'économie légale, mais plutôt à des achats de produits de la vie courante. Cependant, l'on note que les fraudes aux faux virements ou encore le rançonnage semblent se développer substantiellement sur les territoires d'outre-mer ;
- de **trafic d'êtres humains et de l'immigration illégale** : certains territoires comme Guyane et Mayotte sont exposés à des filières d'immigration irrégulière et à des réseaux pouvant déboucher sur du proxénétisme aggravé et de l'exploitation à des fins de travail.

En 2021, les GIR<sup>54</sup> d'outre-mer ont participé à 122 opérations (contre 79 en 2019 et 70 en 2020) qui ont révélé 232 contentieux dont 215 en matière pénale, 9 en matière douanière et 8 en matière administrative. Ces enquêtes ont visé les contentieux pénaux « majeurs » suivants : 18,6 % liés à des escroqueries ; 12,6 % liés à la législation sur les stupéfiants ; 12,6 % liés au travail dissimulé ; 12,6 % liés à des abus de biens sociaux.

À l'exception notable du trafic de stupéfiants et du trafic d'or, les infractions sous-jacentes en termes de BC constituent principalement un **risque local** et affectent de manière importante les territoires eux-mêmes. Par ailleurs, une partie des atteintes à la probité, telles que la prise illégale d'intérêt ou le favoritisme (en particulier le non-respect des règles d'attribution des marchés publics) ne génèrent pas directement de profits quantifiables, mais atteignent gravement la confiance des citoyens.

<sup>53</sup> [1ère étude statistique sur les atteintes à la probité enregistrées par la police et la gendarmerie | Agence française anticorruption \(agence-francaise-anticorruption.gouv.fr\)](https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/1ere-étude-statistique-sur-les-atteintes-à-la-probité-enregistrées-par-la-police-et-la-gendarmerie/)

<sup>54</sup> Crées le 22 mai 2002, les groupes d'intervention régionaux, rebaptisés Groupes Interministériels de Recherches en 2019 (GIR), ont pour objectif de lutter contre l'économie souterraine (notamment le blanchiment d'activités criminelles dont le trafic de stupéfiants, le travail dissimulé, les fraudes sociales et aux finances publiques). Les GIR ultramarins au nombre de 6 sont implantés à Cayenne, Fort-de-France, Pointe-à-Pitre, Saint-Denis, Papeete et Nouméa.

S'agissant du **financement du terrorisme**, les **risques en outre-mer sont considérés comme faibles**. Aucune typologie de financement du terrorisme en outre-mer n'a pu être établie par Tracfin ou par les autorités répressives qui se déploient, se coordonnent et opèrent dans les territoires d'outre-mer de la même façon qu'en métropole.

### Cotation de la menace

Compte tenu de ces éléments, les **menaces de blanchiment de capitaux** auxquelles sont confrontés les territoires ultra-marins sont considérées **modérées au global** (avec une gradation entre un niveau modéré pour les fraudes, la corruption et l'atteinte à la probité, les vols et escroquerie ainsi que la traite d'être humain et un niveau élevé pour le trafic de stupéfiants dans la zone Antilles-Guyane et en Polynésie française).

La **menace de financement du terrorisme** est considérée comme **faible** en outre-mer.

### Vulnérabilités

#### Vulnérabilité intrinsèque

Tout comme les menaces, il est particulièrement important de rappeler que les cotations des vulnérabilités identifiées diffèrent grandement d'un territoire à l'autre. Malgré d'importantes spécificités, l'analyse des risques s'attache à dégager des caractéristiques transversales dans les DROM-COM qui peuvent être listées ainsi :

- **l'éloignement de la métropole et l'inscription de certains territoires ultra-marins dans des flux transfrontaliers particulièrement exposés aux risques** : l'éloignement géographique et le contexte spécifique de ces territoires conduisent à des spécificités par rapport à la métropole (pauvreté, immigration, importance des secteurs informels dans l'économie locale, stupéfiants, proximité de pays à risque comme Haïti, les Comores, le Suriname, Madagascar et le Brésil).
- **l'utilisation massive d'espèces, en lien avec une très faible bancarisation de l'économie** : les retraits et dépôts de billets aux guichets de l'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et de l'institut d'émission d'outre-mer (IEOM) représentaient en 2021 environ 10 % des montants totaux pour la France, soit plus du double de la proportion des territoires dans la population totale et le quadruple de la proportion nominale dans le PIB, même si cela s'explique en partie par des modalités différentes de circulation de la monnaie fiduciaire<sup>55</sup> et par une réduction de l'utilisation des espèces plus rapide en métropole qu'outre-mer. L'utilisation plus élevée des espèces outre-mer doit être cependant relativisée : la valeur totale des pièces et billets en francs pacifiques (CFP) en circulation s'élevait à 536 M d'euros en 2019, soit environ 1.000 euros par habitant de la zone franc CFP, contre 3 700 euros par habitant dans la zone euro. Les activités de change manuel sont aussi plus développées outre-mer qu'en métropole, et représentaient en 2021 16 % du montant total des activités de change des changeurs manuels français. Cette proportion était d'environ 10 % avant la crise Covid, qui a plus affecté le change en métropole qu'outre-mer. Le change manuel outre-mer répond en effet davantage qu'en

<sup>55</sup> Les établissements de crédit, les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique utilisent davantage en métropole qu'outre-mer la possibilité d'alimenter les automates en libre-service avec des billets n'ayant pas été prélevés auprès de l'institut d'émission : cette possibilité nécessite la signature d'une convention de recyclage avec l'institution d'émission ; 10 en 2019 sont en vigueur dans la zone de l'IEDOM, et aucune dans la zone de l'IEOM.

métropole aux besoins des échanges frontaliers avec des pays utilisant une devise différente.

- **l'absence de balance des paiements ou de procédure de déclaration d'investissement direct étranger**: cette vulnérabilité limite les capacités de l'Etat à identifier en amont les risques de blanchiment de capitaux émanant d'infractions sous-jacentes telles que la corruption ou la fraude fiscale. L'attractivité fiscale et financière de certains pays en proximité avec des territoires ultra-marins de la zone Océan indien peut faciliter la maximisation du profit en dehors des frontières qui ne sont ensuite pas immédiatement identifiés lorsqu'ils reviennent sur le territoire français.
- **l'existence de régimes fiscaux dérogatoires sous la forme de dispositifs d'incitation de l'Etat à l'investissement dans les outre-mer**: un risque davantage fiscal indu existe au bénéfice de souscripteurs qui résident tant en métropole que dans les départements d'outre-mer. C'est pourquoi des procédures d'agrément et des contrôles sont prévus. S'agissant des COM, lesquelles disposent par ailleurs de la compétence fiscale, les services locaux de la DGFIP ne peuvent mettre en œuvre sur place que de simples contrôles matériels (procédure prévue à l'article L. 45 F du livre des procédures fiscales), à charge pour les services de contrôle métropolitain d'en tirer ensuite les conséquences fiscales si nécessaire.

### Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Du fait de la vulnérabilité intrinsèque de l'outre-mer, plusieurs dispositifs locaux renforcés ont été prévus et tendent à réduire les risques de BC-FT dans ces territoires. En outre, des facteurs structurels tendent à abaisser le niveau de risque LCB-FT en outre-mer. L'on peut notamment citer :

- **Des actions de contrôle et de supervision** :
  - o Pour le secteur financier: à l'ACPR, un correspondant outre-mer assure la liaison avec l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) et contribue aux contrôles sur place effectués dans ces territoires. De plus, la très grande majorité de l'activité bancaire outre-mer<sup>56</sup> est exercée par des groupes bancaires actifs sur l'ensemble du territoire français, de sorte que les actions menées par l'ACPR sur ces groupes concernent aussi l'outre-mer.
  - o Pour le secteur non-financier: l'approche de la supervision du secteur non financier est pleinement fondée sur les risques. S'agissant du secteur immobilier, l'activité des agents immobiliers est contrôlée par la DGCCRF. Pour le secteur des jeux, les casinos font l'objet de visites et de surveillance régulières réalisées par le Service central des courses et jeux selon l'identification des risques des établissements. L'action des administrations fiscales réduit substantiellement les vulnérabilités identifiées en matière fiscale. La DGFIP mène par ailleurs une action offensive pour détecter et réprimer les fraudes aux mesures de défiscalisation visant à favoriser l'investissement.
- **Des mesures de sensibilisation**: le correspondant outre-mer de l'ACPR participe à la sensibilisation des organismes financiers implantés en outre-mer en matière de LCB-FT. L'ACPR coopère avec les autorités publiques pour approfondir la connaissance des risques de BC-FT locaux. Un ensemble

<sup>56</sup> En Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et à la Réunion, la part de marché de BNPP, Société Générale, BPCE, Crédit Mutuel et la CDC/La Banque Postale) était supérieure à 90 % en 2020. La part de ces groupes dans le Pacifique (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française) est supérieure à 75 %, le solide étant principalement constitué de banques publiques locales.

d'actions de sensibilisation ont été entreprises dans les outre-mer via les formations dispensées par Tracfin et l'ACPR auprès des assujettis qui visent notamment à informer des dispositifs encadrant les déclarations de soupçon et leur utilisation ce qui a contribué à augmenter la contribution des entités assujetties d'outre-mer aux déclarations de soupçon (cf. rapports annuels de Tracfin).

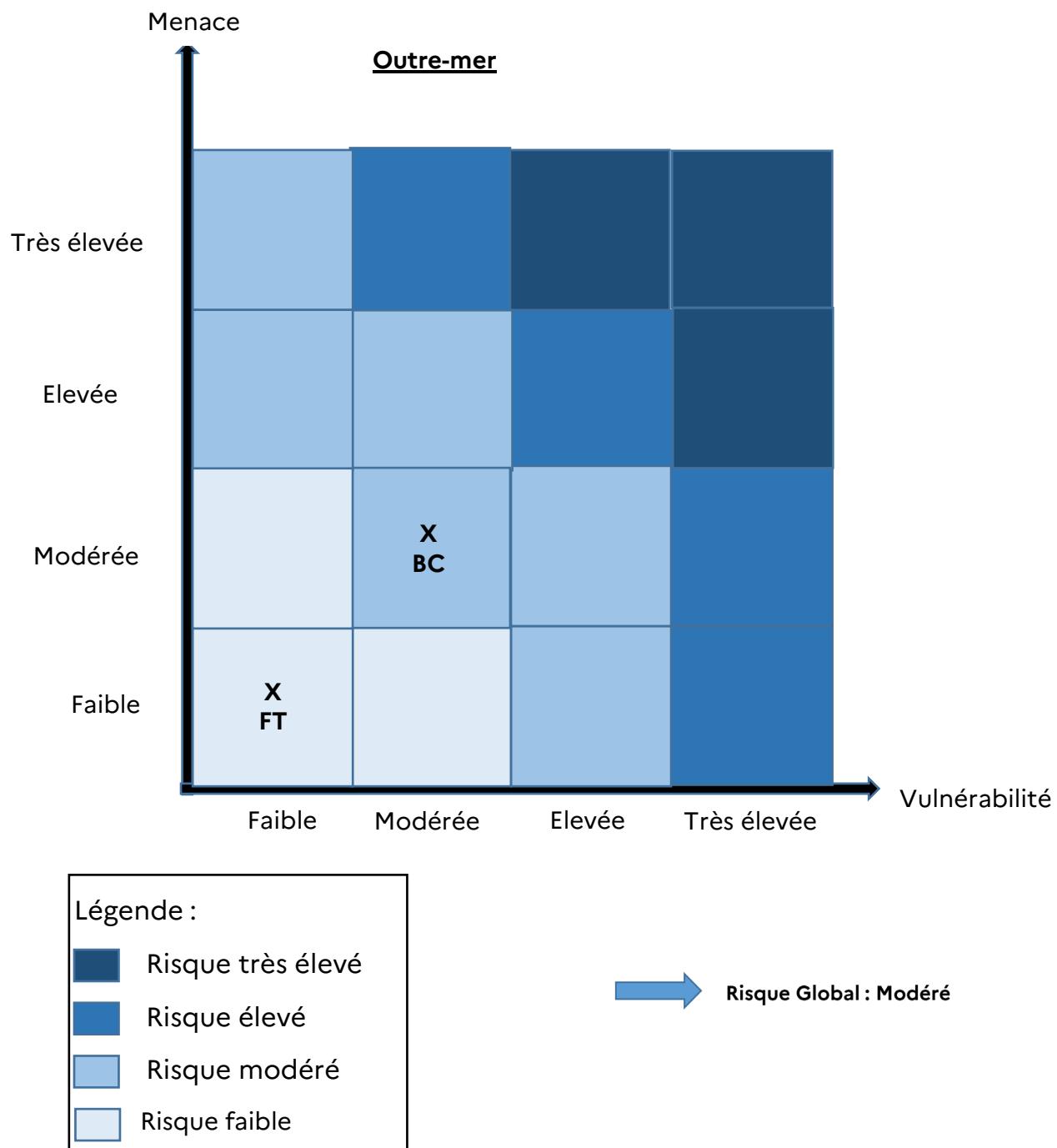
- **La mise en place de référents locaux**: en complément des efforts de sensibilisation déployés, des correspondants LCB-FT dans chacun des territoires d'outre-mer ont été désignés pour répondre à un besoin affirmé des autorités présentes et des entités assujetties de bénéficier d'une coordination en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. Les missions de ces référents s'articulent autour de l'animation d'une communauté organisée par bassin et avec des interactions régulières avec l'administration centrale (Direction générale des Outre-mer (DGOM), DG Trésor, Tracfin, ACPR).
- **Une adaptation de l'organisation des autorités répressives aux spécificités de ces territoires**: les services d'enquête sont organisés en déclinaisons territoriales de la direction générale de la gendarmerie nationale et de la direction centrale de la police judiciaire. La carte judiciaire couvre tous les DROM-COM avec des adaptations liées au statut de la Nouvelle-Calédonie et de certaines collectivités sans incidence sur l'application générale du droit pénal français en matière BC-FT. Des services d'enquête spécialisés sont également mis en place à l'image la zone Antilles-Guyane pour répondre au risque identifié de trafic de stupéfiants.
- Un niveau de l'activité économique limité dans les différents DROM-COM en comparaison avec la métropole.

#### Cotation des vulnérabilités résiduelles

La **vulnérabilité résiduelle** est considérée **modérée** pour l'outre-mer avec une gradation entre des niveaux modérés pour les flux transfrontaliers, les régimes fiscaux dérogatoires et les dispositifs d'incitation aux investissements et des niveaux élevés pour l'utilisation importante des espèces et l'éloignement géographique). En effet, malgré les vulnérabilités identifiées, les volumes en question rapportés à ceux en métropole ont incité à réduire le niveau de risque. En revanche, une vigilance particulière des acteurs est appelée sur l'ensemble de ces critères.

## Cotation du risque BC-FT

Il est important de préciser que cette cotation exprime une analyse d'ensemble et ainsi un niveau de risque moyen pour l'ensemble des territoires ultramarins ; ces niveaux pouvant fortement varier d'un territoire à l'autre. Certains risques peuvent être très élevés au niveau local, en termes d'incidences sur le territoire lui-même, tout en étant plus faibles à l'échelle nationale car ne concernant qu'une population ou un secteur économique restreints comparativement aux moyennes et volumes nationaux et/ou métropolitains. Les différences entre les DROM et les COM, concernant les fraudes fiscales notamment, sont ici présentées sous la même cotation (alors que les régimes fiscaux et les autorités de contrôles sont différents).



# Chapitre 6 - Organismes à but non lucratif

## Description du secteur

Le secteur à but non lucratif recouvre un ensemble d'entités très hétérogènes par leur taille, leur activité et leur forme juridique. Son rôle est clé dans la poursuite de buts d'intérêt général ainsi que pour la vie citoyenne et sociale. On dénombre plus de 1,6 million d'organismes animés régulièrement par plusieurs millions de bénévoles et de personnes engagées. Présent dans tous les domaines d'activités, au plus fin du territoire, jusque dans les quartiers sensibles et jusque dans les plus petits villages, le secteur associatif apporte un lien social incomparable et joue un rôle significatif sur le plan économique.

Il n'existe pas de définition juridique de l'organisme à but non lucratif au niveau national ou européen. Cependant, au niveau international, le GAFI a adopté une définition fonctionnelle de l'organisme à but non lucratif (OBNL) dans la recommandation 8 en considérant que « cette expression désigne les personnes morales, constructions juridiques ou organisations qui à titre principal sont impliquées dans la collecte et la distribution de fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou confraternelles ou pour d'autres types de bonnes œuvres<sup>57</sup> ». Cette définition a été reprise par la Commission Européenne dans son analyse supranationale des risques et sera également reprise dans le cadre de ce chapitre de l'analyse nationale des risques. En France, trois types de structures entrent dans cette définition : les associations, les fondations et les fonds de dotation.

### *Les associations*

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 Constitution, la liberté d'association est organisée par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et son décret d'application du 16 août 1901<sup>58</sup>.

Les principaux types d'associations sont les suivants : l'association déclarée et publiée au Journal Officiel des associations et fondations des entreprises (JOAFE), l'association reconnue d'utilité publique (ARUP<sup>59</sup>) et l'association agréée<sup>60</sup>. L'étendue de la personnalité juridique d'une association dépend de son statut. Les informations relatives aux associations sont répertoriées au sein du Répertoire national des associations (RNA) tenu par le ministère de l'intérieur.

En 2022, environ 1,6 million d'associations déclarées sont actives en France (pour 1,9 millions déclarées dans le Répertoire national des associations (RNA)) dont 1 976 ARUP. On estime qu'un total de 147 000 associations employeuses occupent à temps plein ou partiel environ 1,85 million de salariés. L'animation du secteur repose également sur plusieurs millions de bénévoles et de personnes engagées.

<sup>57</sup> <https://www.fatf-gafi.org/fr/glossaire/n-r/>

<sup>58</sup> En Alsace-Moselle, la liberté d'association est organisée par le code civil local résultant du droit local prévalant pendant une période de l'histoire de cette région.

<sup>59</sup> La qualité « ARUP » est octroyée ou retirée par l'autorité administrative par décret en Conseil d'État.

<sup>60</sup> L'agrément traduit la reconnaissance par l'Etat de l'engagement d'une association dans un domaine particulier (défense des consommateurs, protection de l'environnement...). L'association agréée bénéficie d'avantages variables selon l'agrément : demandes de subventions publiques, avantages fiscaux...

Les associations sont réparties inégalement sur l'ensemble du territoire français. Paris est le département qui regroupe le plus d'associations selon le RNA avec plus de 97 000 associations (soit 6 % du total), suivis des départements du Nord (72 000 associations), des Bouches-du-Rhône et du Rhône (environ 60 000 associations dans chaque département).

La majorité des associations œuvrent dans le domaine du sport (20 % des associations), de la culture (19 %) ou de la défense de droits et causes (15 %). 11 % d'entre elles sont actives dans les secteurs humanitaire ou social.

Une majorité d'associations fonctionne avec de petits budgets et repose sur le travail bénévole, tandis qu'il existe une forte concentration du budget associatif dans les grandes associations employeuses, en particulier dans les secteurs de l'action sociale, humanitaire ou caritative, de l'hébergement social ou médico-social, de la santé, de l'enseignement et de la formation professionnelle. Les budgets cumulés sont estimés à 113 Mds d'euros et reposent à 55 % sur des financements privés et 45 % sur le financement public. Près de 75 % des associations disposent d'un budget annuel inférieur à 10 000 euros.

#### Activités à l'étranger des associations :

D'après les données du RNA, environ 3 500 associations afficheraient un objet caritatif et des interventions au plan international (toutes zones géographiques confondues), soit 0,2 % des associations françaises. Le recensement opéré par les autorités sur les associations œuvrant dans le domaine du développement, de l'humanitaire et de la stabilisation, notamment dans les pays les plus exposés à la menace terroriste, fait état de moins de 200 associations concernées. Sur la centaine d'OBNL actives à l'étranger sur zone de conflit et identifiées par le Centre de crise et de soutien (CDCS) du MEAE, 31 % d'entre elles opèrent dans la zone Sahel, 41 % en Afrique (hors Sahel), 20 % au Levant et 8 % dans le reste de la zone Afrique du Nord et Moyen-Orient (ANMO). 97% d'entre elles sont établies sous la forme d'associations.

#### *Les fondations et fonds de dotation*

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 1987<sup>61</sup> et par la loi n° 90-559 du 4 juillet 1990<sup>62</sup>. Les principaux types de fondations sont les suivants : la fondation reconnue d'utilité publique (au nombre de 644 en 2022) et la fondation d'entreprise (au nombre de 422 en 2022).

Le **fonds de dotation** est quant à lui un outil de financement du mécénat, créé par une ou plusieurs personnes, physiques ou morales et prévu par l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Le fonds de dotation a pour vocation essentielle de capitaliser des ressources en vue de leur utilisation future et à des fins de mener des activités d'intérêt général directement et/ou via un

---

<sup>61</sup> Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

<sup>62</sup> 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.

organisme sans but lucratif. Il possède une forme de structure juridique qui lui confère une souplesse plus importante que les autres organismes philanthropiques. Fin 2022, on en compte près de 4 079 en France, pour un total d'actifs estimé entre 1,6 et 2,1 Mds d'euros.

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

### Menace en matière de blanchiment

**En matière de blanchiment**, le type de menace d'utilisation du secteur des OBNL à but de BC est de plusieurs ordres :

- les agissements au détriment de la personne morale par la personne physique représentant légal ou membre de l'association qui peuvent se matérialiser sous la forme de **vols, d'escroqueries, de détournement de fonds publics, d'abus de biens sociaux ou d'abus de confiance** qui peuvent donner lieu à un blanchiment de leur produit, parfois avec l'utilisation de cagnottes en ligne ;
- la **fraude fiscale** lorsque les OBNL ne respectent pas le caractère non lucratif de leur objet et exercent leur activité dans les mêmes conditions qu'une société commerciale du secteur concurrentiel<sup>63</sup> ou lorsque le dispositif de mécénat dont elles bénéficient fait l'objet d'un détournement ;
- la **fraude sociale** lorsque que les OBNL se livrent au travail dissimulé et rémunèrent des salariés sans les avoir déclarés à l'Urssaf ;
- la **corruption**, tant passive (par exemple pour les ARUP), que l'utilisation d'OBNL dans des mécanismes de corruption active d'un agent public<sup>64</sup>.

### Menace en matière de financement du terrorisme

**En matière de financement du terrorisme**, la majorité des structures à but non lucratif présentes en France sont peu perméables pour les organisations terroristes en raison de leurs caractéristiques : objet social souvent très spécifique (et sans aucun lien avec une activité criminelle), caractère très local de leur activité. De plus, si la collecte et le transfert de fond 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.

Cependant, deux types de menaces sont relevés :

- la menace qu'une OBNL ayant une activité légitime soit exploitée abusivement à son insu, par captation directe ou indirecte de ses ressources, par des entités terroristes, en France et à l'étranger ;

---

<sup>63</sup> Le caractère lucratif ou non de l'activité d'une association peut s'analyser par la méthode dite « des 4 P » : « Produit » lorsque les produits ou prestations de services d'une association sont équivalents à ceux que l'on peut trouver dans le secteur marchand (ex : cours de langue) ; « Prix » lorsqu'elle pratique des prix lui permettant de dégager une marge commerciale; « Public » lorsque le public est l'équivalent du public cible d'une société commerciale ; « Publicité » lorsque l'association se livre à de la promotion.

<sup>64</sup> Voir Agence Française Anticorruption, Maîtriser le risque d'atteinte à la probité au sein des associations et fondations reconnues d'utilité publique, janvier 2022, Annexe 3.

- la menace qu'une OBNL, sous couvert d'activité légitime, soit créée ou instrumentalisée à des fins de financement de filières terroristes en Europe ou à l'étranger par le détournement d'une partie ou de la totalité des fonds collectés en France pour des fins autres que l'objet facialement affiché aux donateurs et/ou membres (« *sham NPO* »). Certaines associations, ayant une activité légitime, peuvent également servir de support à un réseau relationnel instigateur de filières ou recruteurs de djihadistes volontaires ou bien à des actions d'endoctrinement et peuvent donc être employées à but de facilitation d'actes de terrorisme.

Ainsi, la menace d'exploitation abusive à des fins de FT d'OBNL peut se révéler très élevée pour trois catégories d'associations :

- des associations ayant un objet humanitaire ou social et dont les opérations ou flux financiers sont dirigés vers des zones à risque où opèrent des groupes terroristes (Proche-Orient, bande sahélo-saharien, Golfe de Guinée, Afghanistan, etc.) ;
- des associations opérant dans une zone de conflit ou en lien (partenariat de mise en œuvre d'un projet par exemple) avec d'autres associations présentes dans une telle zone (cf. infra) ;
- des associations créées sous couvert d'activité légitime, pouvant présenter des caractéristiques très hétérogènes en termes de secteur d'activité (culturel, cultuel, social, caritatif, humanitaire), de taille ou de présence géographique dont l'objet serait volontairement détourné par des personnes liées à des entités terroristes pour lever des fonds afin de financer ou faciliter des actes de terrorisme. Certaines de ces associations peuvent exercer une activité « mixte », c'est-à-dire des activités cultuelles en plus d'autres activités non cultuelles.

Concernant les deux premières catégories, plusieurs scénarios d'exploitation, par captation directe ou indirecte des fonds et ressources de ces OBNL, sont identifiés par les autorités d'enquêtes et de poursuites ainsi que par les informations obtenues des OBNL elles-mêmes :

- le paiement de « droits de passage » à des organisations terroristes nécessaires à l'accès des OBNL sur les théâtres d'opérations ;
- l'obligation de recourir à certains prestataires/fournisseurs liés à des organisations terroristes pour l'accès des OBNL aux théâtres d'opérations ;
- l'infiltration, au sein du personnel de l'OBNL, de sympathisants à la cause terroriste conduisant au détournement de fonds ou ressources au profit de partenaires locaux affiliés à des organisations terroristes.

Les autorités françaises prennent également en compte la menace représentée par la constitution de groupements de fait qui vont se donner l'apparence d'une association sans création de personne morale et ce dans le but de collecter des fonds et qui peuvent dans certains cas constituer un vecteur de collecte à des fins de FT. Cependant, cette problématique n'est pas en tant que telle pertinente pour l'analyse des risques de ce secteur.

#### **Menace en lien avec le repli identitaire et le séparatisme**

Le repli identitaire et le séparatisme se développent dans les secteurs fortement impactés par les difficultés sociales et économiques. La grande majorité des dissolutions d'association ou de fermetures de lieux de culte concernent ainsi des structures ou personnes implantées dans des quartiers considérés comme sensibles. Ainsi, les associations mixtes, associations déclarées « loi de 1901 » mais ayant en fait un objet partiellement cultuel, peuvent représenter un risque élevé en matière de

financement de la radicalisation à potentialité violente ou de diffusion de discours et de pratiques inspirés de l'islamisme radical à potentialité violente.

Ces OBNL sont principalement localisées en France en périphérie des grandes agglomérations pour la majorité, **principalement en banlieue parisienne** mais aussi dans des zones urbaines comme Marseille ou Strasbourg, dans des villes de taille moyenne comme Creil ou Echirolles en banlieue grenobloise. Elles sont principalement actives dans les secteurs culturel, cultuel ou socio-éducatif.

Enfin, les OBNL peuvent être exposées à une **menace d'ingérence étrangère** de la part de certains Etats cherchant à promouvoir des discours et pratiques inspirés de l'islamisme radical par le financement d'associations œuvrant dans les domaines cultuels et scolaires. Ces Etats peuvent opérer via des versements en numéraire direct ou en recourant à des montages financiers plus complexes, difficiles à tracer et à quantifier, en créant notamment des fonds de dotation.

Toutefois, l'appréciation de la menace de matérialisation de ces scénarios de FT (détournement) via des OBNL par les autorités est rare comme en témoigne le nombre de signalements reçus par Tracfin (700 signalements en lien avec des soupçons de financement du terrorisme ou de radicalisation impliquant des structures associatives en 2021<sup>65</sup>), celui des procédures judiciaires (8 procédures depuis 2016) lancées et de condamnations visant des OBNL pour des motifs de terrorisme. De la même façon, les situations de captation de fonds et ressources d'OBNL légitimes par des entités terroristes sont peu documentées par les autorités françaises mais les analyses internationales montrent que cela constitue une des sources de financement des entités terroristes<sup>66</sup>.

### Cotation de la menace

Le niveau de menace de BC pesant sur le secteur des OBNL est estimé comme étant globalement **faible** sauf pour certains types d'OBNL répondant à des critères de sensibilité (identifiés ci-après dans les vulnérabilités spécifiques au blanchiment), pour lesquels le niveau est considéré comme **élévé**.

Le niveau de menace de FT pesant sur le secteur des OBNL est estimé comme étant **globalement faible mais très élevé pour les trois catégories d'OBNL identifiées** comme étant les plus à risque de faire l'objet d'une exploitation abusive à des fins de FT.

### Vulnérabilités

#### Vulnérabilité intrinsèque

Les vulnérabilités des OBNL dépendent notamment de leur statut juridique et de leur capacité à recevoir des fonds (cotisations, dons, subventions).

#### Vulnérabilités communes en matière de BC-FT

La liberté d'association est un principe fondamental issu de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et reconnu par les lois de la République depuis la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971. De ce principe découlent ainsi les limites à l'encadrement des

<sup>65</sup> Cf. rapport annuel 2021 de Tracfin.

<sup>66</sup> <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf>

associations, notamment afin de favoriser la vitalité et le dynamisme du secteur dont le rôle est clé dans la poursuite de buts d'intérêt général ainsi que pour la vie citoyenne et sociale. Les autorités françaises sont pour autant conscientes que ces conditions peuvent être porteuses de vulnérabilités en matière de BC-FT présentées ci-après :

- **Les vulnérabilités liées à la difficulté d'identifier les dirigeants des associations.** La principale vulnérabilité réside dans les contraintes spécifiques au cadre juridique français des OBNL et en particulier les associations. Ainsi, la création de la structure associative fait l'objet d'un régime déclaratif, la liberté d'association étant un principe à valeur constitutionnelle. Par ailleurs, **le répertoire national des associations qui est un outil utile pour la transparence des structures associatives présente encore des marges de progrès.** En effet, si le RNA permet d'obtenir des informations sur une association, l'ergonomie et les fonctionnalités du registre apparaissent, à certains égards, limitées et les informations disponibles pour le grand public ne permettent pas de rattacher les personnes physiques dirigeant ou contrôlant la personne morale, à l'instar de ce qui existe pour les sociétés, et tous les mandats qu'elle occupe à un niveau national au sein d'une ou plusieurs associations.
- **Les vulnérabilités liées à l'encadrement comptable des OBNL,** plus souple comparativement à d'autres structures, même si celui-ci a été récemment renforcé pour certaines associations (notamment celles recevant des financements étrangers au-delà d'un certain seuil). Les associations doivent impérativement tenir une comptabilité, dont le degré et la nature sont fonction de leur taille, de la source de financements de leur activité et enfin de l'exercice, ou non, d'une activité lucrative. Toutes les associations recevant des subventions publiques sont tenues de produire des éléments comptables justifiant l'utilisation des crédits. En revanche, il n'existe pas d'obligation de publication des comptes annuels si la structure n'est pas déclarée d'utilité publique, ou si elle perçoit moins de 153 000 euros de dons ou subventions (ce qui est le cas pour 98,1 % des associations). L'obligation de faire certifier ses comptes ne concerne qu'un nombre restreint d'entités (30 000 associations et autres organismes à but non lucratif sont certifiés par les commissaires aux comptes<sup>67</sup>). En matière de BC-FT, le contrôle comptable ne préviendrait pas directement le détournement à des fins de blanchiment ou de financement du terrorisme mais pourrait aider à sa détection.
- **Les vulnérabilités en matière de fiscalité:** au niveau fiscal, les OBNL paraissent modérément exposés à des rectifications fiscales. Lorsque c'est le cas, les redressements opérés à l'encontre des organismes portent sur des omissions en matière de TVA et d'impôt sur les sociétés, des rappels en matière de taxe sur les salaires et de contribution à l'audiovisuel public. Par ailleurs, des détournements du dispositif du mécénat peuvent être constatés.
- **Des vulnérabilités liées à la connaissance et la compréhension des risques de BC-FT auxquels le secteur peut être exposé.** Ces vulnérabilités divergent significativement entre les OBNL en fonction de leur taille, de leur secteur d'activité et de leurs capacités financières.

---

<sup>67</sup> Les commissaires aux comptes certifient les comptes de près de 30 000 associations et autres organismes à but non lucratif. La très grande majorité de ces certifications sont réalisées en application de l'article L. 612-4 du code de commerce avec son décret d'application n° 2001-379 (seuil de 153 000 € de dons ou subvention).

### **Consultation du secteur des OBNL sur les risques de FT**

Une consultation du secteur via un questionnaire du COLB a permis de dresser le constat que le degré de connaissance des risques liés au financement du terrorisme des OBNL était encore très faible dans la mesure où plus de 50 % des répondants estiment ne pas avoir connaissance de ces risques.

Il ressort toutefois que les OBNL disposant de budgets importants ou ayant un objet social relatif à des actions caritatives, humanitaires en France ou à l'étranger sont majoritairement plus informés, notamment suite aux actions de sensibilisation menées par les autorités, et mettent en place des mesures d'atténuation systématiques ou au cas par cas comme des actions de *due diligence*, des évaluations des risques et des audits de leurs projets, ou encore de formation du personnel. Des améliorations sont néanmoins nécessaires au niveau des actions de sensibilisation ou dans la diffusion de supports pédagogiques car ils semblent encore méconnus d'une grande part des OBNL même si ceux-ci sont disponibles largement sur internet.

Quelques associations, actives dans l'humanitaire, jugent la menace posée par des entités terroristes sur leur activité très élevée, davantage sur le plan sécuritaire que sur celui du détournement de l'aide, ce dernier risque étant selon elles maîtrisé par les outils d'analyse et de gestion des risques déployés. Sur le territoire national, les OBNL identifient surtout un risque de communautarisme plutôt que de financement du terrorisme. Enfin, les OBNL considèrent qu'ils sont davantage exposés à d'autres risques comme la fraude, la corruption et le blanchiment. Il est important de noter que cette consultation a été adressée à plus de 20 000 OBNL et que parmi les quelques 620 répondants figuraient en grande majorité des associations (96 %) disposant de budgets importants et actives dans le domaine du sport (48 %), des activités sociales, humanitaires et caritatives (13 %), des activités culturelles, spectacles et activités artistiques (12 %) et des loisirs, divertissements et vie sociale (10 %).

Enfin, face à la multiplication des crises et à leur allongement, **la mobilisation**, par l'Etat et par les appels à la générosité du public, **de moyens financiers en augmentation sensible ces dernières années transitant par les OBNL peuvent conduire à renforcer l'attractivité du secteur pour des acteurs malveillants qui chercheraient à capter ses ressources en les détournant de leur objet principal.**

La France est l'un des trois premiers bailleurs européens et un des cinq premiers bailleurs mondiaux pour l'action humanitaire. A titre d'illustration<sup>68</sup>, le montant de l'aide publique au développement de la France transitant par des OBNL est passé de 300M d'euros en 2018 à près de 554M d'euros en 2020 dont 45 % au bénéfice de pays d'Afrique (20 % étant déployés en Afrique subsaharienne et Afrique de l'Ouest) et 15 % de pays du Moyen-Orient (12 % étant déployés en Syrie, en Irak et au Liban).

Le niveau de vulnérabilité intrinsèque BC-FT pesant sur le secteur est estimé comme étant élevé.

### **Vulnérabilités spécifiques en matière de blanchiment**

<sup>68</sup> Agglomération quantitative effectuée sur la base des données extraites du Portail des données de l'aide publique au développement de la France (<https://data.aide-developpement.gouv.fr/>).

**En matière de blanchiment**, les associations les plus vulnérables sont celles entretenant un lien avec les collectivités locales, servant de relais à l'action sociale de ces collectivités et/ou dont une part importante du budget est composée de subventions publiques et/ou de dons d'entreprises en relations contractuelles avec une entité du secteur public en lien avec l'association.

#### **Critères d'alerte en matière de blanchiment**

- montant du budget de l'OBNL disproportionné par rapport à son objet ;
- nature des dépenses sans rapport avec l'objet ;
- présence parmi les dirigeants de proches de responsables locaux en charge de l'attribution de financements ;
- recours à des pratiques financières incohérentes ou non justifiées (retraits d'espèces, fausses facturations, virements et chèques vers des personnes physiques sans justification, etc.) ;
- contrats de sous-traitance ou de prestation de service avec des sociétés récemment créées dont l'objet social est sans lien avec l'objet de l'OBNL ou dont la réalité économique n'est pas avérée ;
- présence de membres salariés ou dirigeants de l'OBNL au sein de sociétés sous-traitantes ou prestataires.

Ces facteurs de vulnérabilité (nature des donateurs, volume financier) sont des **critères de sensibilité** pour les OBNL devant susciter une vigilance particulière sans pour autant permettre aux autorités de dégager des catégories précises au sein des structures concernées.

#### Vulnérabilités spécifiques en matière 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. L'augmentation de cette activité et de ces ressources peuvent constituer un intérêt pour des entités terroristes actives dans ces zones qui peuvent chercher à capter/détourner ces ressources si des procédures d'atténuation face à cette situation, à l'initiative de l'association ou imposées par les bailleurs, ne sont pas mises en place.

#### **Critères d'alerte en matière de financement du terrorisme**

- l'objet mixte culturel, cultuel ou socio-éducatif ;
- les financements à partir de fonds émanant de l'étranger ;
- l'objet humanitaire et la concentration des flux financiers dirigés vers des zones de conflit ;
- la faible structuration et la faiblesse des mécanismes de contrôle interne en matière de transparence et de bonne gouvernance ;
- le recours massif aux services proposés par les nouveaux acteurs financiers (cagnottes en ligne ; prestataires de service de paiement ; établissements de monnaie électronique, recours à des prestataires étrangers, etc.) ;
- l'absence de compte-rendu crédible des actions menées à l'étranger.

Enfin, si la majorité des associations utilisent des services bancaires conventionnels reposant sur un compte localisé en France, **une vulnérabilité particulière est constatée concernant l'utilisation croissante de certains supports de financement**. Le

renforcement de la réglementation LCB-FT et les mesures prises par les établissements financiers afin de diminuer leur exposition à certains risques considérés comme plus élevés pour certaines clientèles créent des difficultés en matière d'accès aux services bancaires pour certains OBNL, en particulier celles agissant dans des zones de crise à risque élevé de financement du terrorisme. Cette situation conduit certains opérateurs à se tourner vers d'autres canaux financiers, souvent moins transparents voire parfois illégaux (système de paiement informel type « *Hawala*»), ou bien à procéder à des retraits importants d'espèces pour transférer leurs fonds sur les zones d'opérations.

## Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

### Mesures d'atténuation spécifiques en matière de blanchiment

Des mesures portant sur les modalités de création des structures, l'encadrement des subventions publiques et des dons et l'encadrement par l'administration fiscale permettent d'atténuer dans une certaine mesure les vulnérabilités identifiées sur le secteur.

S'agissant des **modalités de création**, lorsqu'une association veut acquérir une personnalité morale et la capacité juridique, ses fondateurs doivent effectuer une déclaration au greffe des associations situé à la Préfecture du siège de l'association. Cette déclaration doit comporter un certain nombre d'éléments d'identification vérifiés, qui donne lieu à une publication au JOAFE et à l'inscription de l'association au RNA. Par ailleurs, des mesures ont été prises pour faciliter et améliorer l'accès aux informations d'identification par les autorités compétentes et le grand public, qu'il s'agisse de la définition de la notion de bénéficiaire effectif applicable au secteur (son représentant légal) ou du développement du « Compte association » et de l'interface de programmation (API) « Répertoire des Associations » permettant de relier les données du greffe avec celles de l'INSEE.

En outre, deux types d'association ont une obligation d'immatriculation au registre national des entreprises (RNE) : i) celles émettant des obligations<sup>69</sup> et ii) celles ayant une activité de change manuel<sup>70</sup>. Par conséquent, les informations portées au RNE concernant ces entités font l'objet d'un contrôle juridique similaire à celui effectué pour les sociétés.

S'agissant des mesures **d'encadrement et de contrôle accompagnant l'octroi de subventions publiques et des dons** :

- une structure associative souhaitant bénéficier de subventions publiques doit être **immatriculée au répertoire national des entreprises et des établissements** tenus par l'INSEE (répertoire SIRENE) ;
- 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, employés des départements conformité des administrations) peuvent **contrôler les associations bénéficiant de subventions publiques** (à partir de 1 500 euros pour les CRC, dès le premier euro pour l'administration qui attribue une aide);
- les associations bénéficiant de subventions publiques doivent, à partir d'un montant supérieur à 23 000 euros, conclure avec l'administration une

---

<sup>69</sup> Article L. 213-8 du code monétaire et financier.

<sup>70</sup> Article L. 524-3 du code monétaire et financier.

**convention sur leur objet et toutes doivent rendre compte de l'utilisation des fonds qui leur sont alloués dès le premier euro ;**

- la mise en place d'un **nouveau plan comptable** applicable aux associations depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 vient organiser une présentation comptable par origine et destination ;
- **Au-delà de 153 000 euros de perception de subventions publiques et/ou de dons, un audit légal annuel des comptes par un commissaire aux comptes** (lui-même assujetti aux obligations préventives et déclaratives en matière de LCB-FT) est obligatoire ;
- toute association ou fondation souhaitant bénéficier de subventions publiques doit souscrire au préalable un **contrat d'engagement républicain** (CER), introduit par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République et entré en vigueur depuis le 2 janvier 2022. Ce dispositif dote l'administration d'un nouveau moyen de contrôle et de sanction par le refus ou le retrait de la subvention en cas de méconnaissance des sept engagements contenus dans le CER.

**En présence d'indices de lucrativité, une vérification de la comptabilité peut être engagée par l'administration fiscale** aux fins d'assujettir l'organisme aux impôts commerciaux en raison d'une gestion intéressée ou de l'exercice d'activités lucratives par ailleurs incompatibles avec l'application des réductions d'impôt en faveur des dons et versements des particuliers ou des entreprises. La régularité de la délivrance des reçus, attestations et de tous les autres documents permettant le bénéfice de ces réductions d'impôt fait par ailleurs l'objet d'une procédure de contrôle spécifique.

### Mesures d'atténuation spécifiques en matière de financement du terrorisme

L'approche retenue par les autorités françaises repose sur des mesures proportionnées et en ligne avec une approche souple, basée sur les risques, poursuivant l'objectif d'atténuer les risques que le sous-secteur des OBNL identifié comme à risque élevé de FT puisse être exploité par des entités terroristes sans limiter ou décourager les activités légitimes de ces organisations. Une stratégie de détection et d'entrave est déployée par les autorités pour les OBNL détournés à but de financement ou de facilitation d'actes de terrorisme. Cette approche s'inscrit pleinement dans la ligne des recommandations du GAIFI, en particulier de la recommandation 8. En ligne avec les recommandations du GAIFI, des mesures d'atténuation sont mises en place sur quatre axes, dont deux sont détaillés ci-après :

#### *Une sensibilisation continue du secteur à risque*

Les vulnérabilités identifiées ont conduit les autorités à renforcer leur communication et leurs actions de sensibilisation à destination des OBNL les plus exposées au risque, de façon générale par la diffusion de guides pratiques et de façon plus spécifique et ciblée auprès des OBNL les plus à risque. Ainsi, la DG Trésor a publié un guide de bonne conduite à l'attention des associations<sup>71</sup>, 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. Ce guide est largement disponible en ligne et distribué à toute association lors de sa création. Il a été complété par un guide spécifique traitant du risque de financement du terrorisme sur les opérations

<sup>71</sup><https://www.tresor.economie.gouv.fr/Institutionnel/Niveau3/Pages/13d1cb87-cf27-49ca-ad57-dc2855a2b26e/files/af9b595d-2404-4d95-9e56-2b61e2ed55be>

humanitaires en zones sensibles<sup>72</sup>. En matière de conformité aux sanctions financières ciblées, un guide des dérogations relatives à l'aide humanitaire a été édité et un point de contact a été créé pour les OBNL, en particulier les acteurs humanitaires<sup>73</sup>. Enfin, des séances de sensibilisation à la LCB-FT sont organisées à un rythme annuel au profit des ONG humanitaires subventionnées par l'Etat pour leurs activités en zone de crise et un dialogue continu est mené entre les bailleurs publics et les OBNL, notamment le Centre de crise et de soutien (CDCS) du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et l'Agence française de Développement (AFD), qui peuvent ponctuellement associer d'autres services de l'Etat (Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Justice, DG Trésor notamment).

### *Une supervision et un contrôle proportionné selon une approche par les risques*

- i) Pour les OBNL actifs sur zone où opèrent des entités terroristes face à la menace de prédatation

Dans le cadre de l'octroi de financement et durant la réalisation du projet financé par le CDCS et l'AFD, **des mesures préventives et des mesures de contrôles ciblés sont mises en place pour s'assurer de la bonne utilisation des fonds**. Ces mesures sont encadrées par les conventions de financement et portent sur l'identification des risques liés aux projets, la mise en place de procédure internes en matière de LCB-FT et de respect des sanctions financières ciblées. Leur respect fait l'objet de vérifications et de contrôles, en amont, en cours et en fin de projet par les départements conformité de l'AFD ou par des tiers indépendants. Des mécanismes d'alerte des autorités ont également été mis en place lorsque les OBNL identifient un risque de financement du terrorisme. Ainsi, pour se mettre en conformité avec les exigences des bailleurs institutionnels (y compris européens et internationaux), les OBNL investissent progressivement dans des systèmes de gestion du risque qui tendent à diminuer le risque de FT auquel ils sont exposés dans le cadre de leurs activités, en particulier pour les plus importantes. En revanche, si les OBNL ne bénéficiant pas de subventions publiques peuvent à leur initiative renforcer leurs mécanismes de conformité, les pratiques demeurent très hétérogènes ne permettant ainsi pas aux autorités de considérer qu'elles sont suffisamment adaptées au risque auquel ces organismes sont exposés.

- ii) Pour les OBNL dont l'objet est volontairement détourné à des fins de FT

**Concernant les associations dont l'objet est volontairement détourné à des fins de FT**, leur détection par les autorités repose essentiellement sur un travail des services de renseignement qui, par le suivi des individus, leur permet d'identifier des structures à but non lucratif pouvant être utilisées à des fins de FT. Pour mettre fin rapidement aux agissements détectés, des mesures ciblées d'entrave administrative comme l'application ciblée de contrôles généralistes, sous l'autorité des Préfets, des décisions de fermeture administrative, notamment de lieux de culte, des mesures de gel des avoirs ou encore des sanctions (par exemple en matière fiscale<sup>74</sup>) peuvent être

---

<sup>72</sup><https://www.tresor.economie.gouv.fr/Institutionnel/Niveau3/Pages/13d1cb87-cf27-49ca-ad57-dc2855a2b26e/files/1e9c2eaf-0a75-4e15-a4f5-92baceb398a9>

<sup>73</sup><https://www.tresor.economie.gouv.fr/Institutionnel/Niveau2/Pages/f3234489-26a1-48f7-8a05-f31d34551f13/files/78b41956-7c8c-4541-b392-a1364cf98a86>

<sup>74</sup> la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a élargi le dispositif de suspension automatique des avantages fiscaux des organismes à but non lucratif ayant fait l'objet d'une condamnation pénale, en l'étendant notamment aux actes de terrorisme (articles 421-1 à 421-2-6 du code pénal), incluant les atteintes à la vie humaine, les actes d'intimidation, l'association de malfaiteurs en vue de commettre des actes terroristes, le financement du terrorisme et l'apologie du terrorisme.

prononcées. Ces associations peuvent aussi faire l'objet d'une décision de dissolution par décret en Conseil des ministres.

Gels nationaux (L.562-2 du CMF) et dissolutions (L.212-1 du CSI)	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Associations visées par une mesure initiale de gel des avoirs	5	1	1	3	<b>10</b>
Individus visés par une mesure en coordination avec les mesures visant les associations	8	5	1	4	<b>18</b>
Dissolution d'association faisant l'objet d'une mesure de gel	1	5	1	0	<b>7</b>

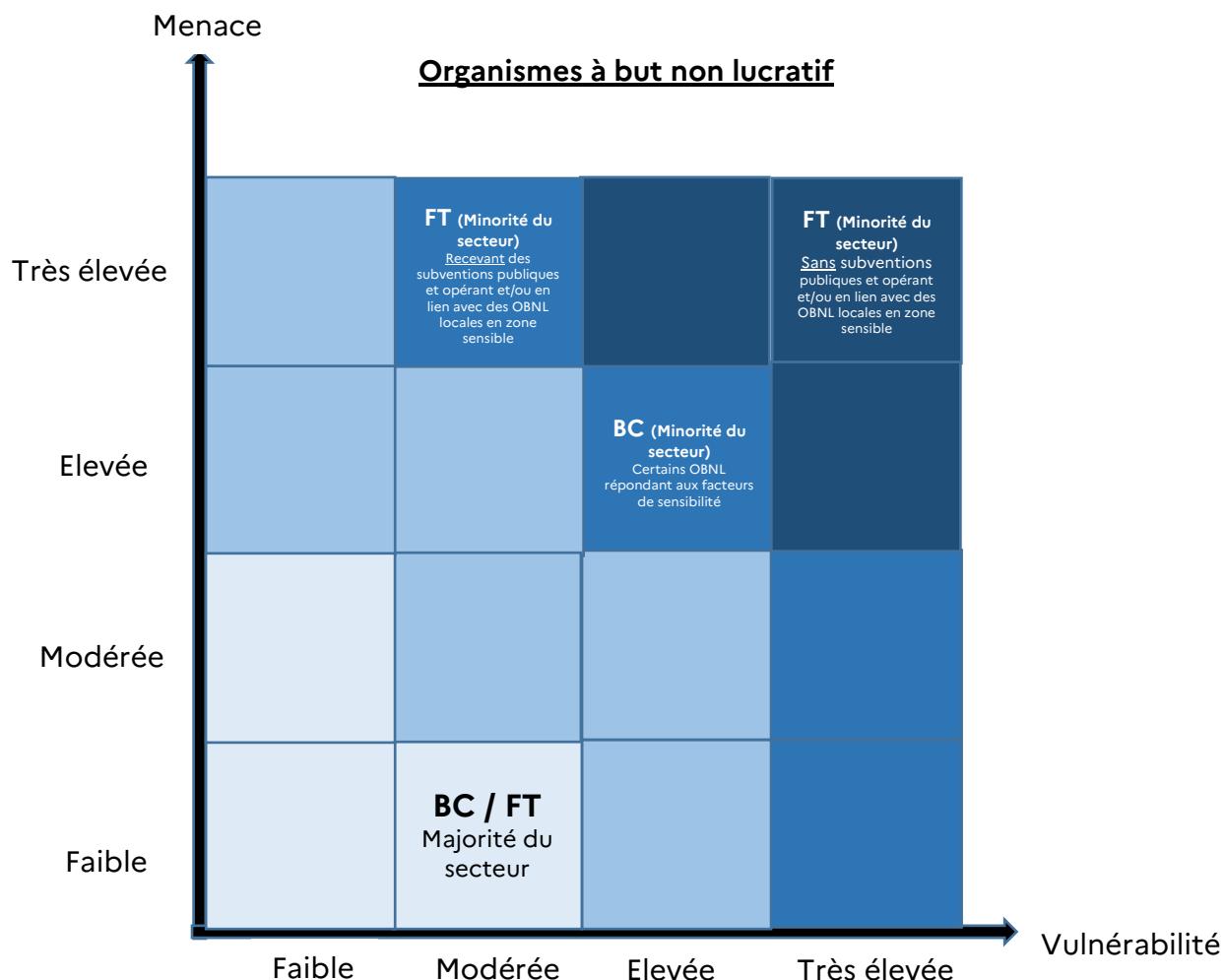
#### Cotation des vulnérabilités résiduelles

Le niveau de vulnérabilités résiduelles au BC après mesures d'atténuation est estimé comme globalement **modéré** pour le secteur des OBNL. Toutefois, pour les OBNL répondant à certains critères de sensibilité, les vulnérabilités résiduelles sont **élevées**.

Le niveau de vulnérabilités résiduelles au FT après mesures d'atténuation est estimé comme globalement **faible** pour le secteur des OBNL. Toutefois, pour les OBNL actives en zones où opèrent des groupes terroristes et recevant des subventions publiques, le niveau de vulnérabilités résiduelles au FT après mesures d'atténuation est estimé **modéré** et, pour celles ne recevant pas de subventions publiques et celles étant détournées/exploitées volontairement par des entités terroristes, **très élevé**.

## Cotation du risque BC-FT

En conséquence, le croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles après mesures d'atténuation, conduit à un risque de BC-FT globalement faible pour la majorité des OBNL. Toutefois la cotation augmente à un niveau élevé ou très élevé pour certaines catégories identifiées qui représentent un nombre très faible d'OBNL.



Légende :

- [Dark Blue Box] Risque très élevé
- [Medium Blue Box] Risque élevé
- [Light Blue Box] Risque modéré
- [Very Light Blue Box] Risque faible

→ Risque Global : faible pour la majorité des OBNL ; élevé ou très élevé pour certaines catégories d'OBNL minoritaires.

## Chapitre 7 - Services bancaires, financiers et d'assurance

En France, le secteur financier occupe une place importante dans l'économie et son financement. Il est le premier de la zone euro et de l'Union européenne dans plusieurs domaines<sup>75</sup>. Les actifs des établissements de crédit français s'élevaient fin 2021 à un montant total de plus de 9 900 Mds d'euros (soit 4 PIB) dont l'essentiel est concentré sur les grands groupes. Dans le secteur de la gestion d'actifs, le montant d'actifs bruts gérés par les sociétés de gestion de portefeuille françaises s'établissait ainsi à 4 450 milliards d'euros au 31 décembre 2020 (soit 1,9 PIB), en augmentation constante depuis 2018<sup>76</sup>. La France est ainsi le pays de l'Union européenne qui concentre l'essentiel de la gestion financière avec environ 30 % des actifs gérés<sup>77</sup>.

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<sup>78</sup>, ACPR, AMF ou ORIAS<sup>79</sup>) 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 %<sup>80</sup>) qui résulte notamment du droit au compte, introduit dans les années 1980, de la transposition de la directive « PAD » de 2014<sup>81</sup> 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** (les 5 principales sociétés de gestion concentrent plus des deux tiers des parts de marché en gestion sous mandat, soit 1 256 Mds d'euros d'encours tandis qu'elles représentent une part de marché de 38,6 % en gestion collective) ;
- 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

<sup>75</sup> En 2021, le secteur assurantiel français est le premier marché de l'Union européenne en termes de total actifs et de primes (ACPR, rapport chiffres 2021) et le total de bilan des banques françaises est également le plus élevé de l'Union Européenne.

<sup>76</sup> Source : AMF, chiffres clés de la gestion d'actifs, publiés en janvier 2022 (2 714 milliards d'euros d'encours bruts en gestion collective, 1 736 milliards d'euros d'encours bruts en gestion sous mandat).

<sup>77</sup> Source : AMF, rapport annuel 2021.

<sup>78</sup> Banque centrale européenne

<sup>79</sup> Organisme tenant le Registre unique pour les intermédiaires en assurance, banque et finance.

<sup>80</sup> 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 2017. [https://www.ecb.europa.eu/home/pdf/research/hfcn/HFCS\\_Statistical\\_Tables\\_Wave\\_2017\\_May2021.pdf](https://www.ecb.europa.eu/home/pdf/research/hfcn/HFCS_Statistical_Tables_Wave_2017_May2021.pdf), table C1 Financial assets – participation, p. 14.

<sup>81</sup> 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.

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 et la mise en œuvre généralisée en 2021 de « collèges LCB-FT » rassemblant les autorités de contrôle compétentes pour les entités d'un même groupe présent dans au moins trois Etats de l'Espace Economique Européen<sup>82</sup> ;

- en dernier lieu, enfin, le développement du secteur des **fintechs** et d'activités liées à la **monnaie électronique, aux services de paiement et aux actifs numériques**<sup>83</sup>, qui constitue une tendance dynamique en France.

## Banque de détail et autres prestataires de services de paiement offrant des comptes

### Description du secteur

Le principal produit de la banque de détail est le compte de paiement. Celui-ci peut être offert par tout prestataire de services de paiement, c'est-à-dire par les établissements de crédit, les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique. Ces derniers font l'objet d'une autre section en raison des spécificités de la monnaie électronique en matière de LCB-FT.

Le compte de paiement est défini au I de l'article L. 314-1 du Code monétaire et financier et permet notamment les dépôts, mais tous les comptes de dépôt ne sont pas des comptes de paiement (ex : compte d'épargne).

L'accès à un compte est particulièrement répandu en France (cf. supra) : on compte ainsi en 2021 près de 224 M de comptes actifs (200 M détenus par des personnes physiques et 24 M par des personnes morales). Ces chiffres correspondent en partie à la détention de plusieurs types de comptes (courant, épargne), souvent au sein du même établissement. Ils incluent 106 M de comptes à vue et 108 M de comptes à terme et sur livret (dont 55,7 M de livrets A).<sup>84</sup>

### 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. Cette remarque vaut plus généralement pour les comptes de paiement, y compris ceux offerts par les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique : un compte 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. Par exemple, l'usurpation de l'identité de courtiers auprès d'entreprises (notamment par phishing) permet de collecter les pièces nécessaires à l'ouverture d'un compte professionnel permettant de recevoir le produit de fraudes. Plus généralement, il est facile pour des malfaiteurs de récupérer des copies de pièces d'identité de tiers, qui sont une des méthodes utilisées en combinaison avec d'autres en cas d'entrée en relation à distance. 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,

<sup>82</sup> Echéance du 10 janvier 2022 fixée par les orientations de l'EBA sur les collèges LCB-FT du 16 décembre 2019.

<sup>83</sup> Avec 56 PSAN enregistrés en France au 31/10/2022.

<sup>84</sup> <https://publications.banque-france.fr/rapport-annuel-sur-le-pargne-reglementee-2021>

corruption, etc.). Par exemple, l'utilisation de comptes de paiement reste prépondérante 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 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.

#### Cotation de la menace

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 comme **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 de paiement 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 à des fins de blanchiment ou de financement du terrorisme. Ces risques de fraude concernent tout particulièrement le secteur en fort développement des banques en ligne. Plus généralement les services de banque à distance permettent de créer plus facilement de multiples comptes dans des établissements différents et de procéder à des flux multiples entre ces comptes ;
- 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.

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.

En revanche, la vulnérabilité intrinsèque est vue comme élevée pour les autres prestataires de services de paiement, en particulier à cause du recours plus fréquent

à des modes de distribution alternatifs, reposant sur des agents et distributeurs non financiers, qui ne sont pas directement assujettis aux obligations LCB-FT et au contrôle des autorités publiques. Les modèles d'affaires reposent plus fréquemment également sur une sous-traitance importante. Les acteurs exerçant en France en libre prestation de service, sous la surveillance des autorités compétentes des autres Etats Membres de l'Espace Economique Européen et non de l'ACPR, sont aussi plus vulnérables car connaissant moins bien les risques propres au marché français, outre les risques propres aux acteurs exerçant à distance : un acteur ayant connu une croissance rapide ces dernières années, sanctionné par ailleurs par l'autorité de contrôle de son pays d'origine, a ainsi dû fermer après coup plusieurs dizaines de milliers de compte ouverts au profit de résidents français, notamment pour des suspicions de fraudes ou de blanchiment, et en raison de procédures de vérification d'identité insuffisamment rigoureuses.

### 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 complétées par les diverses lignes directrices élaborées par l'ACPR atténuent dans une large mesure les vulnérabilités identifiées. Par ailleurs, le droit au compte permet de maintenir largement 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 pour la dernière fois en juin 2021, 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 (FICOBAN)**, tenu par l'administration fiscale et alimenté par les banques, atténue également les vulnérabilités du secteur bancaire. Ce fichier liste tous les comptes ouverts en France (comptes courants, comptes de paiement, comptes d'épargne, comptes-titres, etc.) ainsi que la location de coffres-forts depuis 2020<sup>85</sup>. Il s'agit d'un fichier centralisé, alimenté et actualisé par les organismes financiers, 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 l'établissement qui gère le compte, identité du ou des titulaires ainsi que les mandataires ou bénéficiaires effectifs le cas échéant, caractéristiques essentielles du compte (numéro, type de compte, etc.), date et nature de l'opération déclarée (ouverture, clôture, modification). Sur cette base,

---

<sup>85</sup> Arrêté du 24 avril 2020 portant modification des articles 164 FB et suivants de l'annexe IV du code général des impôts.

l'information relative aux flux financiers peut être obtenue directement par les services d'enquête auprès de l'entité 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 : cependant, le montant maximum des virements instantanés est passé de 15 000 à 100 000 euros<sup>86</sup>.

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 indue de documents authentiques, la généralisation du système « COMEDEC », mis en œuvre par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) 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.

#### Cotation des vulnérabilités résiduelles

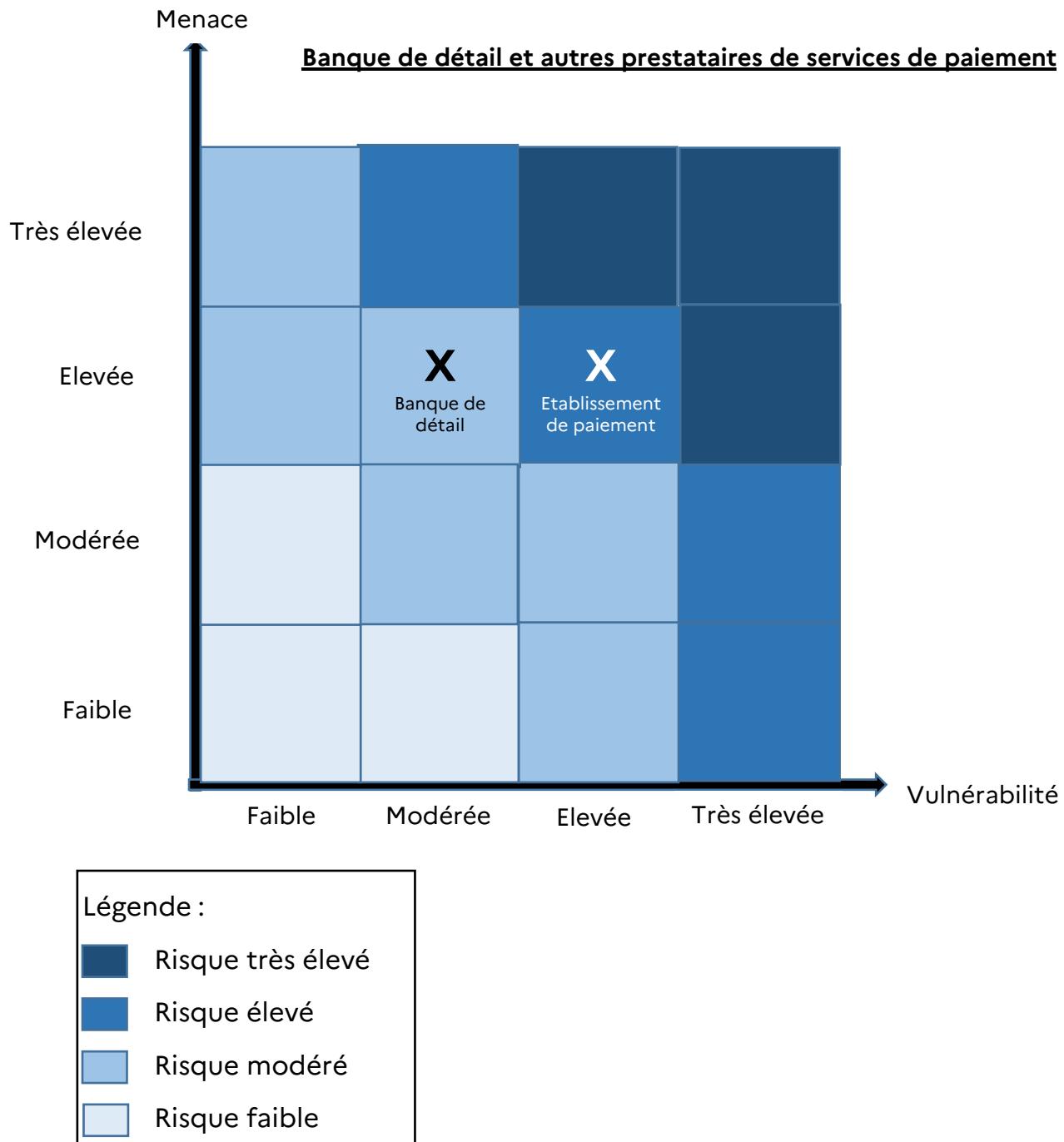
La **vulnérabilité résiduelle** (après mesures d'atténuation) est considérée **modérée** pour le secteur bancaire de détail.

L'ACPR relève, dans une étude parue en 2022, que « plus de la moitié des établissements de monnaie électroniques et établissements de paiement existants ont été agréés après 2018, soit 32 établissements sur les 62 en activité ». Le caractère récent de ces établissements explique en partie qu'ils mettent en œuvre des dispositifs de LCB-FT moins matures. La note moyenne attribuée par les services de l'ACPR aux dispositifs LCB-FT est de 2,57 pour les établissements de paiement (EP) et 3 pour les établissements de monnaie électronique (EME), contre 2,38 pour la banque de détail (sur une échelle de 1 à 4 où 1 correspond aux risques les plus faibles). La vulnérabilité résiduelle pour les EP est donc évaluée comme **élevée**.

<sup>86</sup> European Payment Council, 1<sup>er</sup> juillet 2020.

## 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 et **élévé** pour le secteur des établissements de paiement.



→ Risque Global : Modéré pour la banque de détail et élévé pour les établissements de paiement.

## Activités de crédit

### Description du secteur

En décembre 2021, les encours de crédit représentent en France 1 049 Mds euros pour les entreprises résidentes et 1 311 Mds euros pour les particuliers (dont 1 138 Mds euros pour les crédits liés à l'habitat et 142 Mds euros pour les crédits liés à la consommation)<sup>87</sup>. 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. Le risque est plus élevé en cas de remboursement par un tiers. 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. ;
- le **crédit Lombard** (garanti par un portefeuille d'actifs financiers) peut permettre des rapatriements déguisés de fonds (notamment si le prêt est accordé par un pays différent de celui où sont situés les actifs), ou contribuer à dissimuler l'origine des fonds (qui paraissent provenir d'un crédit si l'existence de la garantie n'est pas révélée), en particulier quand le prêt n'est pas remboursé et la garantie liquidée. Les utilisations risquées du produit sont cependant visibles par l'organisme financier qui accorde le prêt ;
- 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, aéronefs, navires, etc.) en évitant les contraintes liées à leur acquisition ;
- les **crédits à destination des entreprises** sont exposés à des menaces de blanchiment plus sophistiquées (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 **modérée** pour les crédits à la consommation et **élevée** au regard du risque FT pour des crédits qui seraient à la fois de faible montant, non affectés à des dépenses particulières, et lorsque les fonds peuvent être retirés en espèces ;

---

<sup>87</sup> Rapport Chiffres ACPR 2021, p. 74, graphique 1.9.15.

- elle est en revanche **faible** pour les autres crédits, car il y a peu d'intérêt, en termes de blanchiment, à acheter un bien à crédit plutôt qu'au comptant, alors que cela expose à la vigilance d'un organisme financier.

#### Cotation de la menace

La **menace de blanchiment de capitaux** est donc **modérée** pour les crédits à la consommation et **faible** pour les autres types de crédit.

La **menace de financement du terrorisme** est entendue comme **élevée** dans le cadre des crédits à la consommation.

## 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'examen du Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) montre ainsi l'existence de crédits au profit de personnes dont l'état civil n'a pas pu être rapproché avec les données gérées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). À ce titre, le service gestionnaire des fichiers d'incidents de la Direction générale des services à l'économie et du réseau de la Banque de France a noté une amplification du phénomène sur les dernières années. Ainsi, à fin 2019, 7,6% des états civil inscrits dans le FICP n'avaient pu être rapprochés avec la base gérée par l'INSEE. À fin octobre 2022, la part des états civils non rapprochés est passée à 14,5 %. 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 diligences 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 **faible**.

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 **modérée**.

### 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'UE ou de l'espace économique européen (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 2016<sup>88</sup>.

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 équivalentes<sup>89</sup>. 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 mesures de vigilance 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.

L'ACPR a mené des contrôles sur les activités de crédit à la consommation, en particulier auprès de trois grands acteurs du secteur, sans révéler de manquements graves. Les principales défaillances relevées étaient dans un cas une insuffisante profondeur des examens d'opérations suspectes, dans deux autres des faiblesses des dispositifs automatisés de vigilance, et une insuffisante attention portée au remboursement de crédits par des personnes autres que le débiteur, même si ces tiers étaient en pratique des sociétés entièrement détenues par le débiteur et bénéficiant souvent de la transparence fiscale (prêt personnel finançant la rénovation d'un bien immobilier porté par une société civile immobilière (SCI) qui rembourse le prêt grâce aux loyers perçus). La qualité générale des dispositifs LCB-FT des organismes pratiquant essentiellement le crédit à la consommation est globalement moindre que celle des autres organismes spécialisés dans le crédit. L'ACPR attribue ainsi une note moyenne de 2,58 aux dispositifs LCB-FT des premiers, conduisant à une notation de **vulnérabilité résiduelle élevée** pour le crédit à la consommation, contre une moyenne de 2,12 conduisant à une notation de **vulnérabilité résiduelle modérée** pour le crédit hors crédit à la consommation.

En matière de financement automobile, les contrôles de l'ACPR montrent que les opérateurs peuvent mettre en œuvre des diligences très poussées en matière de

---

<sup>88</sup> Décret n° 2016-1523 du 10 novembre 2016 relatif à la lutte contre le financement du terrorisme.

<sup>89</sup> Article R. 561-16 du code monétaire et financier

vérification d'identité, afin de lutter contre la fraude, mais ces contrôles ont pu relever des faiblesses en matière de vérification des bénéficiaires effectifs, alors que la constitution d'une flotte automobile par exemple peut-être un vecteur de blanchiment.

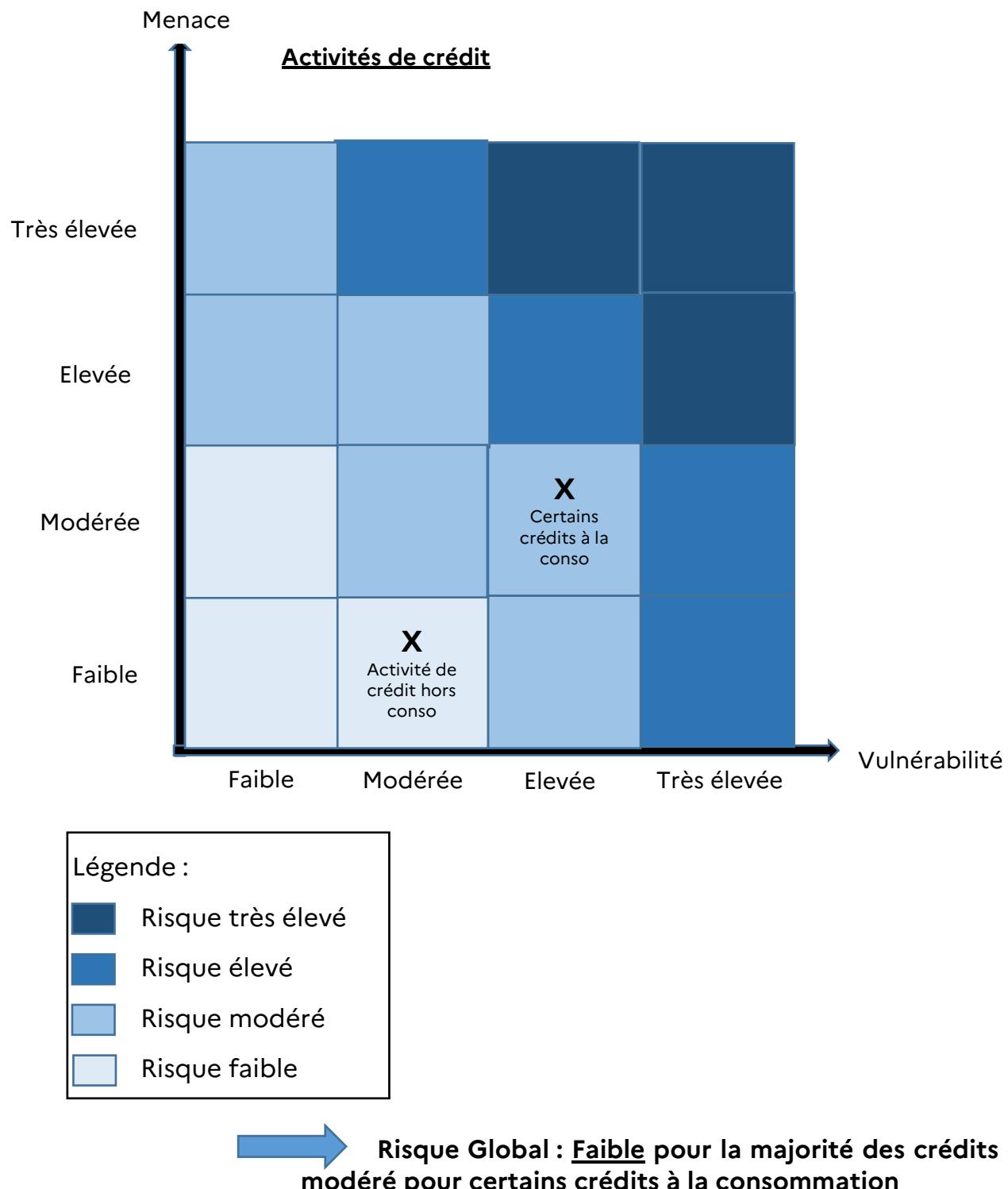
**Cotation des vulnérabilités résiduelles**

La **vulnérabilité résiduelle** pour les crédits à la consommation est **élevée** tandis qu'elle est **modérée** pour les autres types de crédits.

### 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 les activités de crédit hors consommation.

Il faut toutefois noter un risque plus **modéré 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.



## 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 en principe 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 (SGP) dûment agréées par l’AMF<sup>90</sup>. Les conseillers en investissements financiers (CIF), les conseillers en investissements participatifs (CIP)<sup>91</sup>, 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 et les prestataires de service de financement participatif, pour leur activité mentionnée à l’article L. 547-4 du code monétaire et financier ;
- 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 intermédiaires, 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 ainsi que la complexité et le caractère fortement transfrontière des opérations sur ces marchés nécessitent l’intervention d’intermédiaires hautement qualifiés, ce qui peut favoriser la dissimulation du donneur d’ordre initial ou du bénéficiaire effectif ;

---

<sup>90</sup> Selon leur statut (SGP d’OPCVM ou de FIA), les SGP peuvent également être autorisées à fournir certains services d’investissement (gestion de portefeuille pour compte de tiers et conseil en investissement pour les SGP d’OPCVM et les SGP de FIA et réception et transmission d’ordres pour le compte de tiers pour les SGP de FIA).

<sup>91</sup> Les CIP pouvant fournir le service de conseil en investissement et les CIF les services de conseil en investissement et de réception transmission d’ordres (pour le compte d’un client auquel ils ont fourni une prestation de conseil). Au plus tard le 10 novembre 2023, les CIP devront, s’ils souhaitent poursuivre leur activité, être agréés en qualité de prestataires de services de financement participatif (conformément aux dispositions du règlement (UE) 2020/1503 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs et du Règlement délégué (UE) 2022/1988 de la Commission du 12 juillet 2022 prolongeant la période transitoire, prévue à l’article 48, paragraphe 1, du règlement (UE) 2020/1503), étant par ailleurs précisé que les prestataires de services de financement participatifs ne relèvent pas en tant que tels, au plan national ou Européen, du périmètre des entités assujetties aux dispositions applicables en matière de LCB-FT.

- un certain nombre d'infractions pénales sophistiquées sont commises sur les marchés financiers (délit d'initié, manipulation de cours, fraudes aux faux investissements).

### Cotation de la menace

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 16,7 % des ménages français détenaient des valeurs mobilières<sup>92</sup>, (11,3 % des ménages français détenant des actions cotées, 0,9 % des titres de taux, et 8,4 % des organismes de placements collectifs (hors assurance-vie)<sup>42</sup>).

## Vulnérabilités

### Vulnérabilité intrinsèque

L'expertise requise et l'importance des montants en jeu limitent sensiblement la vulnérabilité des activités de services d'investissement et de gestion d'actifs au risque de financement du terrorisme. Ce secteur présente ainsi des vulnérabilités intrinsèques **faibles** en matière de financement du terrorisme.

Les vulnérabilités du secteur des services d'investissement en matière de blanchiment de capitaux 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 comme les Etats et territoires non coopératifs en matière fiscale (ETNC) ou les pays tiers à haut 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 ;

---

<sup>92</sup> INSEE première, No 1899, 03/05/2022. Sont comprises les actions, les obligations, les parts de SICAV ou de fonds commun de placement (FCP), les parts sociales de banque et les parts de sociétés civiles de placements immobiliers (SCPI). Ces valeurs peuvent être logées dans un plan d'épargne en actions (PEA), un compte-titres ordinaire ou, pour certaines d'entre elles, en dehors de ces placements.

- 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** en matière de blanchiment de capitaux.

#### **Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle**

Les entreprises d'investissement, sociétés de gestion de portefeuille, placements collectifs 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 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, à la supervision fondée sur les risques exercée par l'ACPR et l'AMF 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),
  - o d'autre part, par l'AMF sur les sociétés de gestion et les placements collectifs qu'elles gèrent ainsi que sur les 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 ; les deux institutions collaborent notamment au sein d'un pôle commun pour la lutte contre les escroqueries et faux investissements avec la publication de listes noires ;
- à la mise en place de collèges de régulateurs de différents Etats membres de l'Union Européenne pour la supervision des obligations LCB-FT des entités exerçant des activités sur base transfrontalière en ayant établi leurs établissements transfrontaliers dans au moins deux États membres différents autres que l'État membre dans lequel leur siège social est situé<sup>93</sup> ;
- à la publication de **lignes directrices ou guides** en matière de LCB-FT tels que l'annexe aux lignes directrice de l'ACPR relatives à l'identification, la vérification de l'identité et la connaissance portant sur les opérations de marché, ajoutée en décembre 2021 ;

---

<sup>93</sup> Joint Committee of the European Supervisory Authorities, Orientations finales sur la coopération et l'échange d'informations aux fins de la directive (UE) 2015/849 entre les autorités compétentes chargées de la surveillance des établissements de crédit et des établissements financiers (JC 2019 81), 2019.

- aux **échanges réguliers avec la Place**, formels (commission consultative LCB-FT, dénommée CCLCBFT, de l'ACPR, à laquelle participe également l'AMF) et informels (échanges avec les associations professionnelles).

Sont ainsi considérées comme des catégories de clients dont le risque de BC-FT est plus faible<sup>94</sup> 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.

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 et CIF 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 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 (+16,5 % pour les SGP et +91 % pour les entreprises d'investissement entre 2020 et 2021). Par ailleurs, si le fait qu'une grande partie de la clientèle directe des entreprises d'investissement et des sociétés de gestion soit des intermédiaires régulés ajoute un niveau de vigilance, cela conduit aussi certains acteurs à se reposer excessivement sur ce premier niveau de vigilance. Les autorités constatent que les entreprises d'investissement et les sociétés de gestion ne distinguent pas toujours suffisamment selon le type d'intermédiaires et le niveau de vigilance qu'ils exercent, et vérifient insuffisamment, ne serait-ce que par sondage à l'occasion notamment de l'examen renforcé de certaines opérations inhabituelles, la qualité des diligences de l'intermédiaire client direct de l'entreprise d'investissement ou de la société de gestion.

#### Cotation des vulnérabilités résiduelles

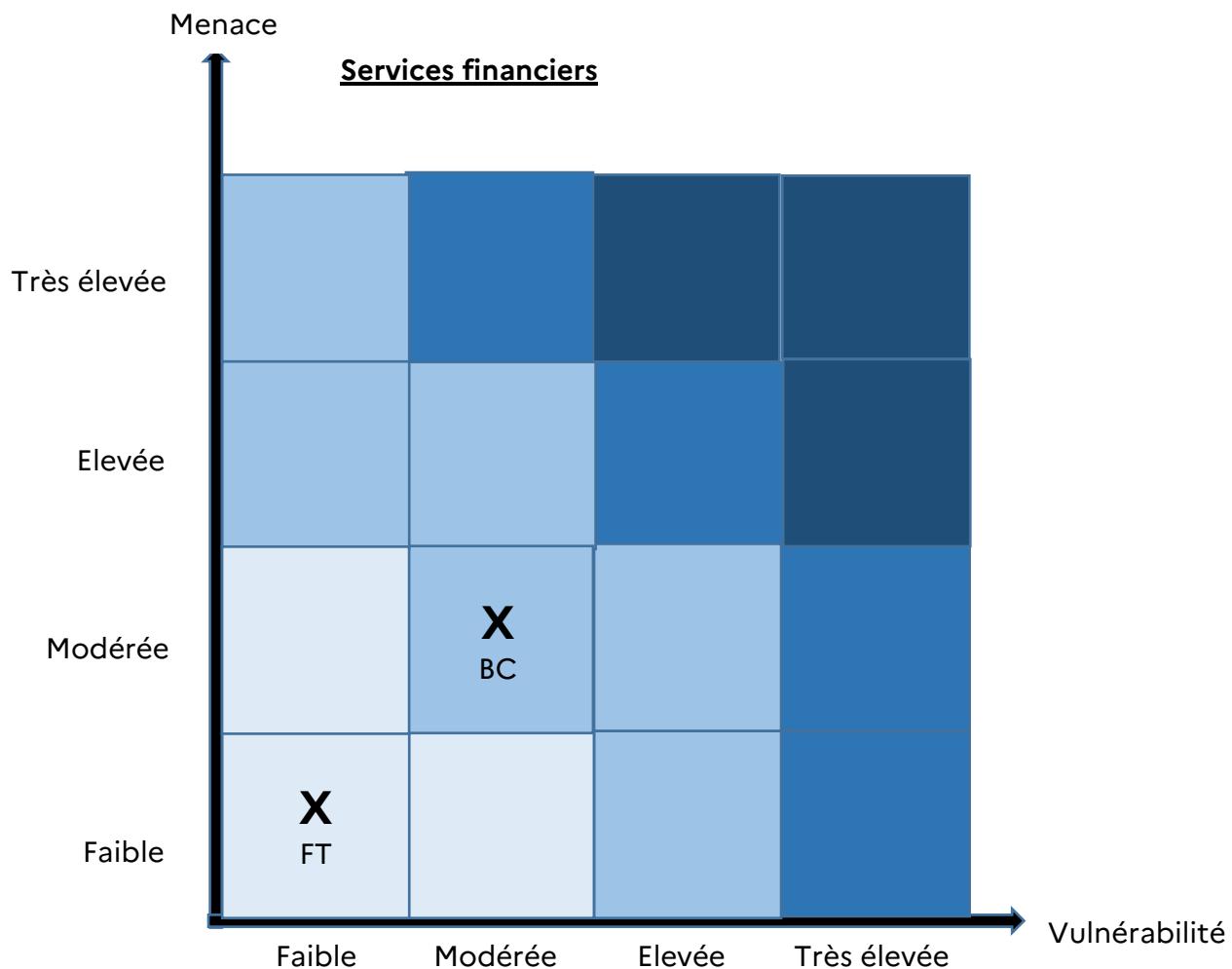
Dans ces conditions, les **vulnérabilités résiduelles** pour le BC du secteur des entreprises d'investissement et sociétés de gestion de portefeuille sont **modérées et faibles** pour le FT.

---

<sup>94</sup> Cf. article R 561-15 du code monétaire et financier.

### 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 de capitaux.



Légende :

- [Dark Blue Box] Risque très élevé
- [Medium Blue Box] Risque élevé
- [Light Blue Box] Risque modéré
- [Very Light Blue Box] Risque faible



Risque Global : Faible pour le FT et modéré pour le BC

## 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.

#### Cotation de la menace

La **menace** de blanchiment de capitaux est estimée comme étant **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. Des mesures d'atténuation sont en place, plus particulièrement à travers l'adoption récente de réglementations importantes en faveur de la transparence fiscale.<sup>95</sup> Néanmoins, les contrôles de l'ACPR montrent que la qualité des dispositifs, bien que généralement supérieure à celle de la moyenne des institutions financières, pourrait être accrue compte tenu des risques auxquels le secteur est exposé (note moyenne des dispositifs de 2,5) .

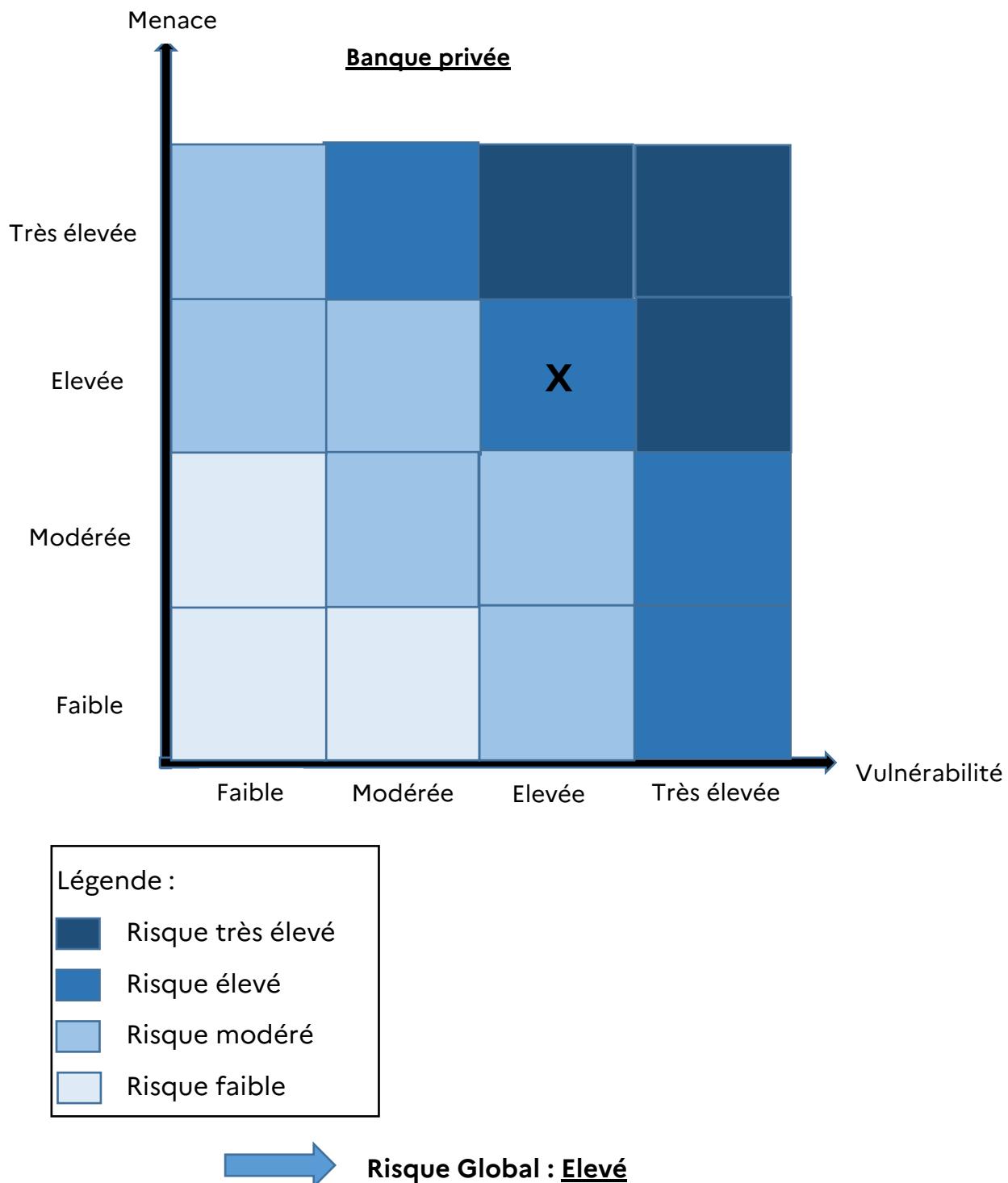
#### Cotation de la vulnérabilité résiduelle

La **vulnérabilité résiduelle** reste donc **élevée**.

<sup>95</sup> Il s'agit notamment de : l'échange automatique d'informations financières, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> 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.

## 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.



## 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 ou un prestataire de services d'investissement (ci-après « établissement correspondant ») fournit des services bancaires ou des services de paiement ou portant sur des opérations sur titres ou de transferts de fonds à un autre établissement dans un autre pays (ci-après « établissement client »).

### Exposition à la menace et description des scénarios à des fins de BC-FT

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

En effet, la banque correspondante exécute des opérations pour le compte de personnes morales et physiques qui ne sont pas ses clients et sur lesquels elle ne dispose pas d'informations. Elle doit donc se reposer sur les procédures et la vigilance de l'établissement client. Le degré de vulnérabilité dépendra donc en premier lieu du pays d'implantation de celui-ci et du cadre réglementaire et de supervision de la LCB-FT qui s'applique à lui.

La banque correspondante est notamment 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 sont particulièrement exposées à des risques de BC-FT, en raison de l'absence de supervision effective de leur activité. Ce risque est d'autant plus marqué si les clients de l'établissement sont des PPE d'un État où existent des faits de corruption ou de détournement de fonds publics.

Le risque est également accru 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 ainsi qu'à des contournements d'embargos ou de sanctions.

#### Cotation de la menace

La menace BC/ FT est **élevée**.

### 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 **modérée**.

**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 clients situés 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 cliente<sup>96</sup> ;
- 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 fictives<sup>97</sup> ;
- 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) 2015/849<sup>98</sup> ;
- 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 UE 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.

#### Cotation de la vulnérabilité résiduelle

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

<sup>96</sup> Cf. article L 561-10-3 du code monétaire et financier.

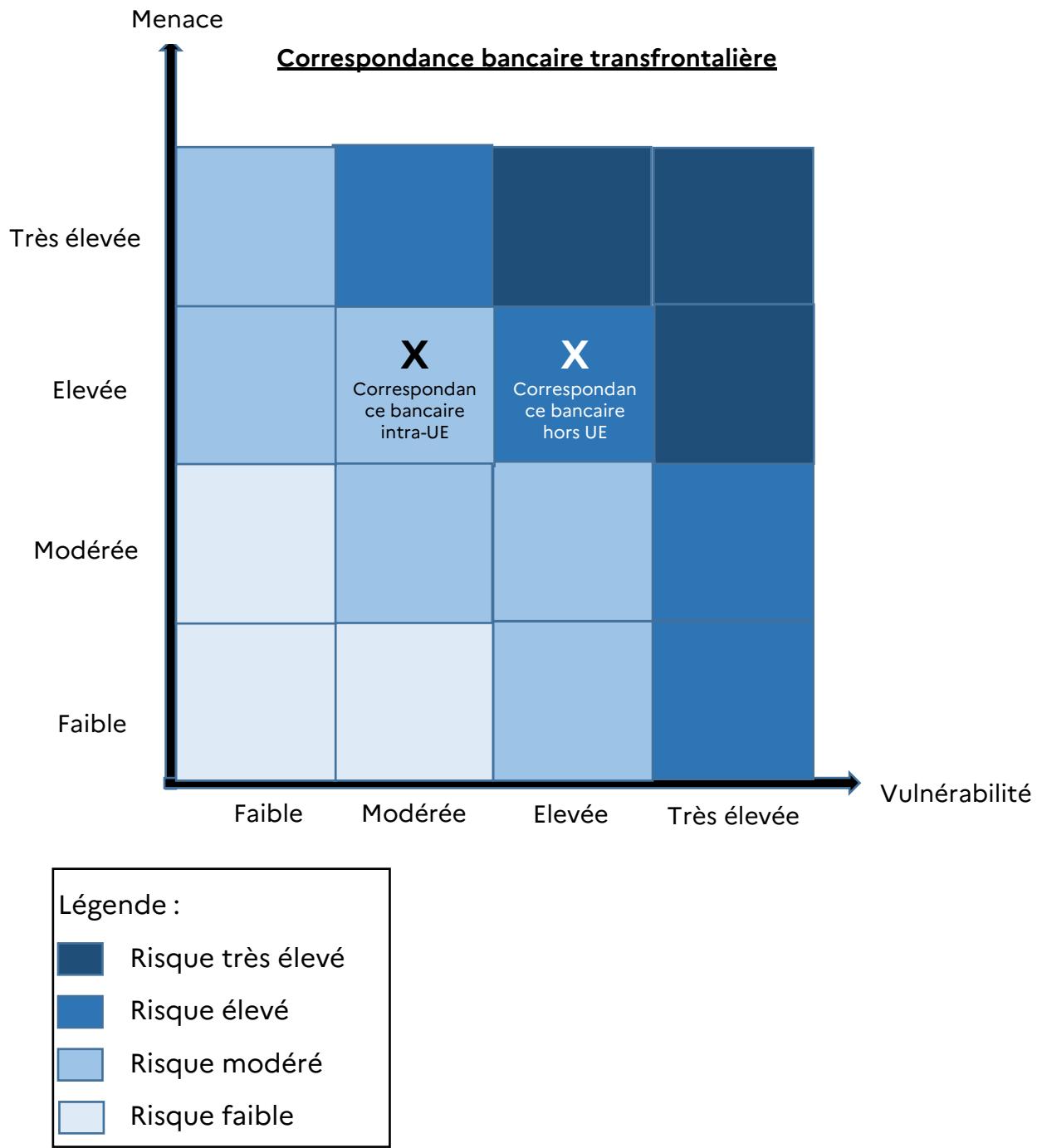
<sup>97</sup> Cf. article L 561-10-3 du code monétaire et financier.

<sup>98</sup> Cf. article L 561-10 du code monétaire et financier.

## 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 :

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



→ **Risque Global : Modéré pour la correspondance bancaire intra UE et élevé pour la correspondance bancaire hors UE**

# Assurance-vie et contrat de capitalisation

## Description du secteur

L'assurance-vie est un produit très répandu : 41 % des ménages détenaient au moins un contrat d'assurance-vie en 2021<sup>99</sup>. Les contrats d'assurance-vie représentent près de 33 % du stock de l'épargne financière des ménages en France<sup>100</sup>.

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 2021, pour l'ensemble des branches vie, le montant des primes collectées par les sociétés d'assurance-vie était d'environ 151 Mds d'euros<sup>101</sup>. La même année, le montant total de l'épargne placée s'élevait à environ 2 161 Mds 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.) mais ils peuvent également recevoir des produits d'activités illégales (travail dissimulé, abus de biens sociaux, corruption, etc.).

### Cotation de la menace

La menace de blanchiment de capitaux est globalement considérée comme **modérée**. L'exposition du secteur à la menace de **financement du terrorisme** n'est pas étayée et donc non caractérisée pour ce secteur.

## 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 porteur<sup>102</sup> 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 2021, le stock de contrats de capitalisation au porteur s'élevait à

<sup>99</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6437977#onglet-2>

<sup>100</sup> Données INSEE <https://www.insee.fr/fr/information/2016815>.

<sup>101</sup> Source : France assureurs, <https://www.franceassureurs.fr/espace-presse/les-communiques-de-presse/2021-annee-record-assurance>

<sup>102</sup> Pour les distinguer des autres contrats de capitalisation, ils sont souvent dénommés : bons de capitalisation.

7 Mds 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**.

### 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 euros (pour les résidents fiscaux français) et 15 000 euros (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. Les versements en actifs numériques sont également refusés en pratique.

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.

Enfin, l'existence depuis 2016, d'un fichier des contrats d'assurance-vie et des contrats de capitalisation (FICOVIE), tenu par l'administration fiscale et alimenté par les assureurs, atténue également les vulnérabilités de ce secteur.

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 de la vulnérabilité résiduelle

La **vulnérabilité résiduelle** des activités d'assurance-vie reste **modérée**.

## 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 2021, les organismes d'assurance ont collecté environ 114 Mds d'euros de cotisations (ou « primes »), dont environ 58 Mds d'euros au titre des assurances de biens (hors assurance santé et dommages corporels)<sup>103</sup>.

### 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). Certaines de ces activités peuvent contribuer au financement du terrorisme, notamment la fraude aux assurances. Les contrats d'assurance automobile obligatoires constituent un moyen de surveiller ce secteur d'activité. D'autres secteurs de l'assurance, notamment en matière de transport de fret, peuvent être exposés à des risques de trafic de déchets, d'œuvres d'art.

#### Cotation de la menace

Au global, la menace de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme 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 euros (pour les résidents fiscaux français) et

<sup>103</sup> Rapport ACPR, Chiffres 2021, p. 172, primes acquises brutes « affaires directes » hors LPS et LE.

15 000 euros (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 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 DG 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.

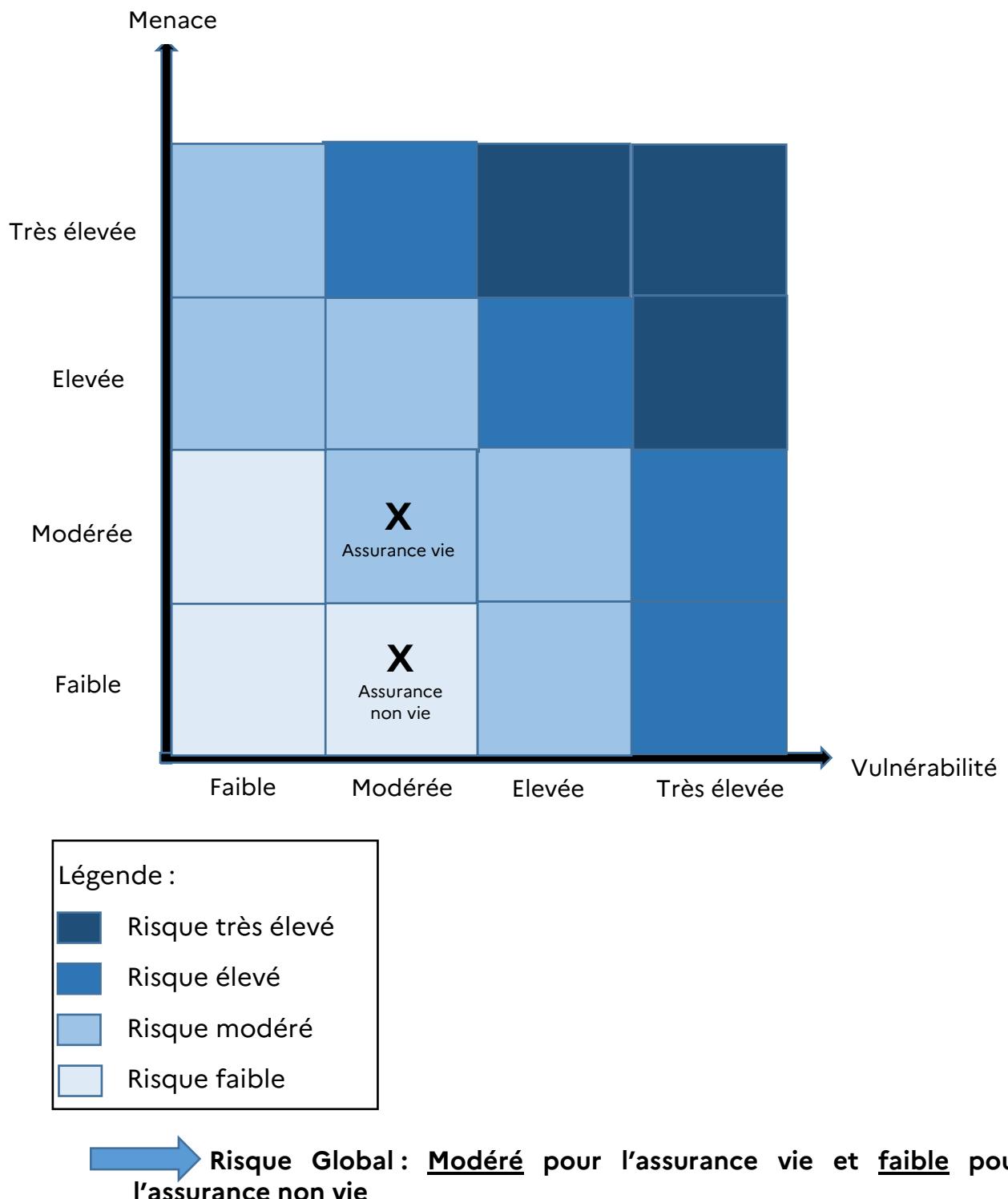
Les contrôles de l'ACPR ont mis en évidence certaines défaillances, dont certaines ont été sanctionnées disciplinairement, conduisant à une amélioration des dispositifs. La qualité des dispositifs du secteur de l'assurance non-vie reste, dans l'absolu, inférieure à celle de l'ensemble du secteur financier, même si cela correspond en grande partie au plus faible niveau de risque, en particulier dans les secteurs de l'assurance santé et de la prévoyance.

**Cotation de la vulnérabilité résiduelle**

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

## 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 8 – Espèces, transmissions de fonds, change manuel 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, bien qu'en diminution, en France. Les opérations concernées sont les paiements en espèces, le dépôt<sup>104</sup> 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 (près de 48 000) et un usage fréquent des espèces pour régler des petites transactions : les espèces représentaient 60 % des transactions en volume mais moins de 30% de la valeur de celles-ci en 2019. Toutefois, la crise sanitaire semble avoir accéléré le déclin de l'usage transactionnel des espèces au profit des paiements électroniques – neuf points de baisse entre 2016 et 2019. 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 émis<sup>105</sup> (cf. *infra*).

La transmission de fonds à partir d'espèces est définie par la 2<sup>e</sup> directive sur les services de paiement (« DSP 2 ») de 2015<sup>106</sup> 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. La transmission de fonds ne peut donc être exercée que par des prestataires de services de paiement agréés (établissements de crédit, de paiement et de monnaie électronique). Plusieurs mécanismes sont utilisés pour détecter et réprimer l'exercice illégal par des personnes non agréées : les succursales de la Banque de France, présentes sur tout le territoire, ont pour mission de signaler à l'ACPR les éventuelles situations d'exercice illégal ; l'ACPR reçoit elle-même des signalements, par exemple d'entités agréées ; Tracfin reçoit également des déclarations de soupçon concernant ce délit ; enfin, les services de police et les douanes sont aussi amenés à détecter des situations d'exercice illégal. Les mécanismes de transferts illégaux peuvent notamment être détectés grâce aux flux de compensation (virements, surfacturation ou sous facturations de marchandises, transport physique d'espèces ou de valeurs telles l'or, nécessaires lorsque les flux entrants et sortants de l'opérateur illégal ne s'équilibrent pas), grâce à des transferts entre personnes n'ayant pas de relations économiques, ou encore du fait d'utilisation abusive de cartes prépayées ou de comptes de paiement (chargements ou dépôts d'espèces dans un pays et retraits dans un autre pays). L'ACPR diffuse également des mises en garde au public contre les acteurs non agréés. Certains corridors peuvent être plus exposés, notamment les transferts vers ou depuis les pays ayant un contrôle des changes. Ces différents mécanismes résultent en de nombreuses actions répressives. L'exercice illégal de professions financières, qui comprend principalement l'exercice illégal du métier de banquier, a fait l'objet de 346 condamnations pénales prononcées en 5 ans, de 2014 à 2018, dont 40 % incluent des peines d'emprisonnement ferme, en moyenne de 22 mois, ainsi que des amendes financières dans 55 % des cas de 154 000 euros en moyenne par amende.

<sup>104</sup> Sur un compte de dépôt de fonds ou de paiement.

<sup>105</sup> Ils sont en revanche toujours dotés du cours légal et en circulation.

<sup>106</sup> 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.

Les changeurs manuels sont des personnes physiques ou morales autres que des établissements de crédit et de paiement, qui effectuent des opérations de change manuel de manière habituelle. En 2021, les achats de devises représentaient environ 299 M d'euros et les ventes de devises 417 M d'euros.

## 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 très élevée** de blanchiment et de financement du terrorisme, eu égard notamment à leur caractère répandu et à leur évidente accessibilité. Les espèces concernaient près de neuf cas de saisie sur dix en 2021<sup>107</sup>. Concernant le trafic de stupéfiant, une des principales menaces auxquelles la France est exposée, Tracfin observe dans son rapport de 2021 que le transfert d'espèces demeure le vecteur privilégié de blanchiment du produit de ce trafic, confirmant une tendance observée depuis plusieurs années.

S'agissant du **blanchiment**, la menace est spécifiquement élevée dans des secteurs se caractérisant par une forte présence d'espèces (hôtelierie-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 convoyer 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.

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.

### Cotation de la menace

La menace de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme est considérée comme **très élevée**.

## Vulnérabilités

### Vulnérabilité intrinsèque

La **vulnérabilité intrinsèque très 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

<sup>107</sup> Rapport AGRASC 2021, p. 60 et suivantes.

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-phones<sup>108</sup> », 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 back<sup>109</sup> », autorisé par transposition de la DSP 2<sup>110</sup>, 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, l'émission de billets de 500 euros, qui étaient très utilisés dans le cadre de fraudes, de trafics et de financement du terrorisme, a été totalement arrêtée fin avril 2019, même s'ils conservent cours légal ; 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 :
  - o dans le cadre du plan d'actions 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 10 000 à 15 000 euros pour les non-résidents ; ces plafonds ne s'appliquent cependant pas aux paiements en espèces entre personnes physiques ;
  - o 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) ;
  - o 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 2019<sup>111</sup>) ;
  - o le décret n° 2018-1224 du 24 décembre 2018<sup>112</sup> 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 ».

---

<sup>108</sup> « Taxi-phones » : type de magasins comprenant des points d'accès téléphoniques à bas coûts, notamment en matière d'appels internationaux

<sup>109</sup> 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).

<sup>110</sup> Loi n° 2018-700 du 3 août 2018 ratifiant l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur.

<sup>111</sup> Article 1680 du code général des impôts.

<sup>112</sup> 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 2013<sup>113</sup> :

- 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 civil<sup>114</sup> ;
- 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 Tracfin<sup>115</sup>.

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 LCBFT par ces organismes. Ils font l'objet d'une surveillance étroite de l'ACPR, en particulier au regard des risques de FT.

#### Cotation des vulnérabilités résiduelles

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

<sup>113</sup> 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.

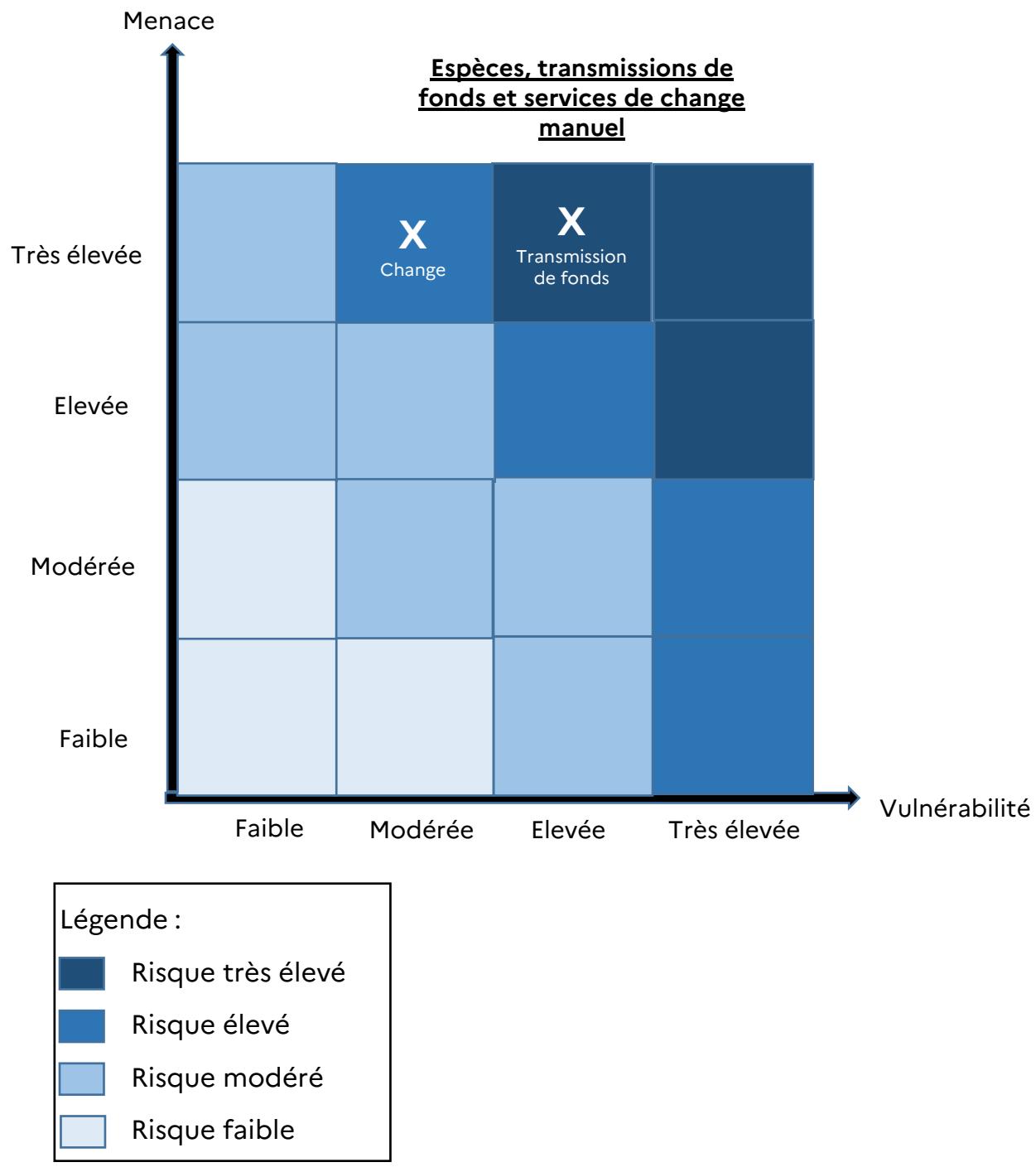
<sup>114</sup> Cette obligation a été introduite par le décret n° 2013-385 du 7 mai 2013 fixant les conditions et les modalités de la communication des informations relatives aux opérations de transmission de fonds mentionnées à l'article L. 561-15-1 du code monétaire et financier. Ce décret a été modifié 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.

<sup>115</sup> 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 très élevé** pour le secteur des espèces et transmissions de fonds et à un **niveau de risque élevé** pour les 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).



**Risque Global : Très élevé pour la transmission de fonds et élevé pour le change**

## 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. 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.

Si l'on tient compte des opérations des seuls établissements de monnaie électronique agréés en France, on comptabilisait en 2021 64 M de transactions pour une valeur totale de 1 024 M euros. Le montant moyen des opérations exécutées par monnaie électronique reste très modeste (16 euros par opération en 2021). En revanche, si l'on ajoute les opérations des établissements de monnaie électronique établis dans d'autres Etats membres de l'EEE disposant d'un réseau d'agents ou de distributeurs en France, le nombre d'opérations est de 160 M pour une valeur de 16,5 Mds soit une valeur moyenne de 103 euros<sup>116</sup>.

### 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 en dehors 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. Les cartes prépayées sont aussi le support de multiples fraudes, où la victime est incitée à

<sup>116</sup> Reporting à l'ACPR. Le reporting des réseaux de distributeurs et agents a été institué par l'Instruction de l'ACPR n° 2018-I-20 du 12 novembre 2018 et n'était pas disponible lors de la dernière analyse nationale des risques.

acquérir de la monnaie électronique pour la remettre à l'auteur de la fraude (fausses ventes en ligne ; escroqueries diverses).

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.

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.

### Cotation de la menace

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. L'utilisation de la monnaie électronique 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 formées et contrôlées 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. Le développement de modèles « inversés » pour la commercialisation de solution en marque blanche, où l'agent ou distributeur d'un établissement agréé développe de nouveaux services et en a la maîtrise technique, expose au risque que l'établissement agréé n'ait pas les moyens d'assurer la conformité réglementaire dont il est responsable.

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. Il en est de même pour le blanchiment d'escroqueries.

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 2013<sup>117</sup>, les cartes prépayées sont soumises à l'obligation déclarative auprès des douanes lorsqu'elles dépassent une valeur cumulée de 10 000 euros<sup>118</sup>, ce qui limite la vulnérabilité transfrontalière ;
- depuis les décrets n° 2012-1125 du 3 octobre 2012<sup>119</sup>, n° 2016-1523 du 10 novembre 2016<sup>120</sup>, n° 2018-284 du 18 avril 2018<sup>121</sup>, encore renforcés par le décret n° 2020-118 du 12 février 2020<sup>122</sup>, 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 (elle ne peut servir, notamment à l'achat d'actifs numériques)<sup>123</sup>. Elle ne peut être chargée au moyen d'espèces<sup>124</sup> ou de monnaie électronique anonyme, ses capacités de stockage sont limitées à 150 euros par mois et les opérations de retrait ou de remboursement en espèces sont limitées à 50 euros. Dans le cas où le support peut être rechargeé, la valeur monétaire est assortie d'une limite maximale de stockage et de paiement de 150 euros par période de trente jours et ne peut être utilisée que pour des paiements sur le territoire national. De plus, aucun paiement effectué au moyen de monnaie électronique anonyme utilisable sur support physique émise dans un pays tiers ne peut être accepté par les acquéreurs s'il ne répond pas aux conditions rappelées ci-dessus ;
- un décret n° 2016-1742 du 15 décembre 2016<sup>125</sup> 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 2016<sup>126</sup> a limité le plafond de paiement par monnaie électronique à 3 000 euros dans un grand nombre de cas.

<sup>117</sup> Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

<sup>118</sup> Article L152-1 du code monétaire et financier.

<sup>119</sup> Décret n° 2012-1125 du 3 octobre 2012 relatif aux obligations de vigilance et de déclaration pour la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme

<sup>120</sup> Décret n° 2016-1523 du 10 novembre 2016 relatif à la lutte contre le financement du terrorisme.

<sup>121</sup> Décret n° 2018-284 du 18 avril 2018 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

<sup>122</sup> Décret n° 2020-118 du 12 février 2020 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Art. R. 561-16-1 du code monétaire et financier.

<sup>123</sup> Précision apportée par le décret n° 2021-387 du 2 avril 2021 relatif à la lutte contre l'anonymat des actifs virtuels et renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

<sup>124</sup> 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.

<sup>125</sup> 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.

<sup>126</sup> 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.

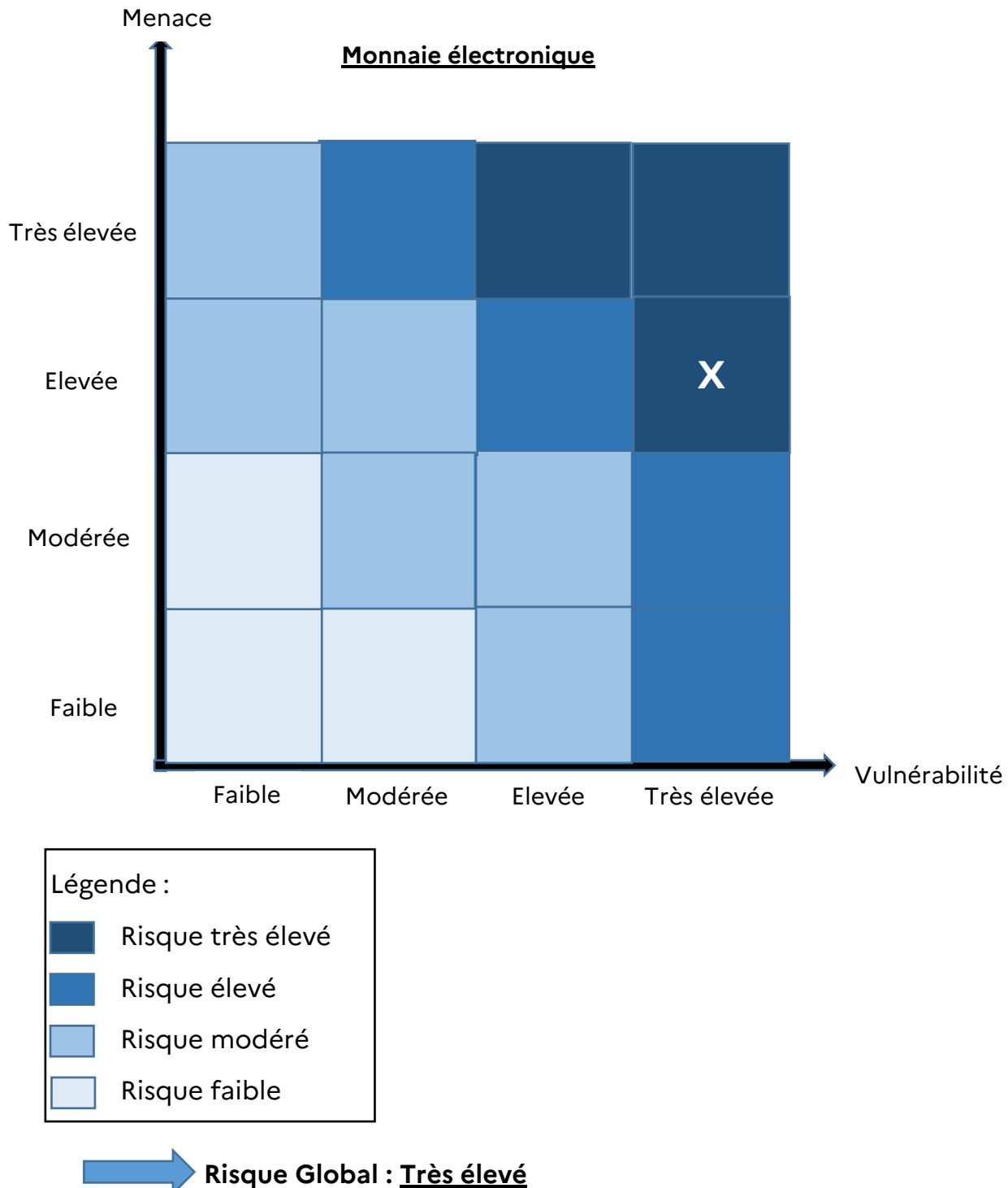
Cependant, une étude de la Banque de France portant sur le premier semestre 2021 a montré que cinq EME recevaient à eux seuls plus de 21 % du montant des virements frauduleux déclarés à la Banque de France sur la période par le prestataire de la victime de la fraude, alors que les EME représentent moins de 0,1 % du montant des virements en France. Les contrôles de l'ACPR montrent que des défaillances importantes quant au respect des obligations de vigilance LCB-FT sont en cause dans les principaux établissements concernés.

**Cotation des vulnérabilités résiduelles**

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

## Cotation du risque BC-FT

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



## Chapitre 9 – Innovations financières

### Actifs numériques

#### Description du secteur

On entend ici par **actifs numériques** les unités de valeur stockées et échangées électroniquement et qui ne sont pas attachées à une monnaie ayant cours légal<sup>127</sup>. En pratique, les actifs numériques observés en circulation s'appuient sur des technologies type « chaîne de blocs » (*blockchain*). L'une de leurs caractéristiques est l'absence de tiers de confiance. Les actifs numériques opèrent donc une **désintermédiation**, mettant directement en lien les utilisateurs entre eux.

En principe, un actif numérique est stocké sur un **portefeuille électronique** (*wallet*) auquel sont associées, d'une part, une clé cryptographique privée, que seul le propriétaire détient, et, d'autre part, une clé cryptographique publique, utilisée pour identifier le propriétaire lorsqu'il opère une transaction sur la *blockchain*. Un *wallet* peut être directement géré par son propriétaire grâce à un logiciel installé sur son appareil de connexion (ordinateur ou téléphone). On parlera dans ce cas de **wallet non hébergé**. A l'inverse, un utilisateur peut en confier la gestion à un **prestashop de services sur actifs numériques** (PSAN). On parlera alors de **wallet hébergé**. Ces PSAN fournissent des services de conservation de clés cryptographiques privées pour le compte de leurs clients à des fins de détention et de transferts d'actifs numériques. Les prestataires offrent également des services de conversion d'actifs numériques contre d'autres actifs numériques ou des monnaies ayant cours légal, et des plateformes d'échanges entre détenteurs d'actifs numériques.

La réglementation a rapidement pris en compte le développement de ces actifs, que l'article L. 54-10-1 du Code monétaire et financier répartit en deux catégories :

- les jetons qui permettent d'associer un actif non fongible qu'il soit matériel ou immatériel (une image, une vidéo, une musique, une œuvre d'art) à un certificat d'authenticité et un titre de propriété numérique unique dit JNF ;
- les autres actifs numériques qui sont principalement constitués par des actifs utilisés comme moyens d'échange.

Dès 2019, la loi PACTE<sup>128</sup> a ainsi instauré le statut de **prestashop de services sur actifs numériques (PSAN)** pour les acteurs exerçant en France au moins un des services listés à l'article D54-10-1 du code monétaire et financier. Ces prestataires sont soumis à un enregistrement obligatoire auprès de l'Autorité des marchés financiers, sur avis conforme de l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation, et peuvent également bénéficier d'un agrément optionnel. En outre, les PSAN sont soumis de plein droit aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme<sup>129</sup>. Ainsi, ce dispositif précurseur et attractif a permis l'enregistrement en France d'une cinquantaine de PSAN à ce jour.

Les actifs numériques constituent aujourd'hui un phénomène très attractif. A titre d'exemple, en 2021 (alors que seulement 26 PSAN étaient enregistrés), le volume cumulé d'opérations d'achat/vente d'actifs numériques en monnaie ayant cours légal

<sup>127</sup> Par exemple, les monnaies électroniques évoquées ci-avant n'entrent pas dans cette section.

<sup>128</sup> Loi n°2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises.

<sup>129</sup> 7<sup>e</sup> bis de l'article L. 561-2 du CMF.

représentait 300 M d'euros pour les seuls PSAN établis en France (donc sans compter l'activité réalisée en France par des PSAN établis à l'étranger). Le montant total des actifs numériques conservés pour le compte de leurs clients représentait quant à lui 310 M d'euros. Enfin, le volume total des opérations d'échange entre actifs numériques atteignait un total de 1,7 Mds d'euros<sup>130</sup>.

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

### Blanchiment de capitaux

Les actifs numériques sont susceptibles d'être détournés et utilisés comme un vecteur à des fins de blanchiment par certains groupes criminels organisés. Du fait de l'opacité de certaines structures, le simple fait de convertir une devise en actifs numériques puis de reconvertis les valeurs cryptographiques dans la monnaie ayant cours légal dans le pays choisi pour l'investissement final peut s'avérer particulièrement efficace pour dissimuler l'origine illégale des fonds.

Exemple : Un délinquant (tel un trafiquant de stupéfiants par exemple), achète des valeurs dans un ou plusieurs actifs numériques de son choix, à partir d'une plateforme d'échange hébergée dans n'importe quel État du monde. L'achat se fait par le biais d'un virement bancaire, en utilisant un compte sur lequel auront été déposés les fonds provenant des activités délictueuses. Par précaution, ce compte ne laisse pas apparaître le nom du trafiquant mais se rattache à une société-écran ou un prête-nom. La somme investie en actif numérique est ensuite reconvertis en euros et transférée sur le compte bancaire d'une société française qui ne présente aucun signe de reconnaissance par rapport au précédent compte. Derrière la société française, on trouve comme actionnaire principal ce même trafiquant en tant que personne physique ou une personne morale, qui a elle-même comme actionnaire principal le trafiquant ou un prête-nom.

L'utilisation d'actifs numériques permet la commission d'infractions sous-jacentes telles que :

- l'achat-vente de marchandises prohibées (stupéfiants, armes) ;
- l'achat-vente de documents d'identité, de fausses identités, de numéros de cartes de crédit ;
- des typologies intrinsèques à la cybercriminalité via des atteintes aux systèmes de traitement des données automatisées telles que les rançongiciels, l'escroquerie de sortie ou encore le minage malveillant d'actifs numériques ;
- l'acquisition de biens ou de services illicites sur le *darknet, deepweb* ;
- les escroqueries ou des fraudes via des plateformes d'investissement en ligne proposant des actifs numériques comme support d'investissement dans un contexte de forte volatilité des marchés ;
- A titre subsidiaire, les actifs numériques peuvent aussi générer de la fraude fiscale ou encore des manipulations de cours des actifs numériques.

On peut aujourd'hui relever différents modes de blanchiment :

- par moyen de paiement/retrait ;

<sup>130</sup> Ces statistiques ne couvrent pas les PSAN enregistrés en France et établis à l'étranger.

- par l'utilisation des circuits de compensation (compensation d'espèces contre des wallets, circuits type « *hawala* », etc.) ;
- par « minage » (en utilisant les sommes à blanchir pour investir dans des installations informatiques permettant de contribuer activement à un système d'actifs numériques en vue d'en retirer une rémunération sous la forme d'actifs numériques) ;
- par l'achat de jetons non fongibles.

## Financement du terrorisme

Le **financement du terrorisme** peut être effectué au moyen d'actifs numériques puisque ceux-ci permettent un financement ou des achats anonymes. L'utilisation des actifs numériques s'est développée, ce qui témoigne d'un accès plus aisément, dont les réseaux de financement du terrorisme peuvent profiter.

Les enquêtes menées en matière de lutte contre le financement du terrorisme identifient **un recours croissant au secteur de la technologie financière (FinTech)**. Souvent domiciliées à l'étranger et appliquant des dispositifs de conformité considérés comme moins contraignants, ces *FinTech* présentent un risque en matière de financement du terrorisme au travers de l'utilisation des actifs numériques. De même, **plusieurs JNF « artistiques »** servent déjà de supports à la promotion de groupes terroristes qui, par cette commercialisation, obtiennent un financement direct, voire contournent les mesures restrictives les frappant.

Deux types de coupons prépayés sont également identifiés : **les coupons espèces reposant sur une monnaie ayant cours légal (coupons dit « fiat ») et les coupons « crypto », accessibles en espèces et convertibles en actifs numériques (sur un portefeuille numérique).** Ces nouveaux supports constituent des outils propices au financement du terrorisme : leur modalité d'acquisition (espèces) favorisant l'anonymat, et leur sous-jacent (*cryptomonnaies*) complexifiant la traçabilité des flux.

### Cotation de la menace

Si la **menace** reste encore aujourd'hui peu matérialisée, elle pourrait se révéler importante à moyen terme au vu des schémas identifiés supra et nécessite ainsi un suivi très rapproché. Elle est donc **très élevée** s'agissant tant du **blanchiment** que du **financement du terrorisme**.

## Vulnérabilités

### Vulnérabilité intrinsèque

La **nature** même de l'actif numérique est une vulnérabilité en soi, offrant des avantages pratiques, nombreux et variés pour les groupes criminels. En effet, les transferts de fonds transfrontaliers sont facilités, l'anonymat est renforcé permettant la dissimulation des fonds en passant par des conversions multiples. De plus, la démocratisation croissante des actifs numériques et leur intégration à la vie quotidienne les rendent de plus en plus accessibles et renforcent la vulnérabilité du système national.

**L'anonymisation des actifs numériques constitue en particulier une vulnérabilité majeure.** Des *blockchains* ont été développées spécifiquement pour protéger l'anonymat et la non-traçabilité des transactions en recourant à des techniques cryptographiques complexes. Les utilisateurs peuvent bénéficier d'une anonymisation renforcée via certains actifs numériques (Monero ; Zcash). Les développements techniques en cours pour davantage fluidifier les transactions et en réduire le coût contribuent par ailleurs à limiter les possibilités de traçabilité (e.g. lightning network<sup>131</sup>).

**Plus généralement, les actifs numériques font l'objet d'infrastructures complexes permettant l'opacification de transactions.** Certains outils, comme les *privacy wallets*, qui permettent de conserver des actifs numériques sans recourir à un PSAN, intègrent des fonctionnalités de mixage qui réduisent la traçabilité des flux en actifs numériques qui sont passés par ces *wallets*. Cet anonymat peut également être exploité dans le cadre des « *initial coin offering* » (ICO).

Compte tenu de l'émergence récente du marché des actifs numériques, de sa faible maturité et de la taille de certains acteurs, les prestataires ont souvent une **connaissance limitée en matière de réglementation de LCB-FT**, avant le démarrage de leurs activités, ce qui nécessite un accompagnement conséquent par les autorités pour aboutir à leur enregistrement.

Les vulnérabilités sont encore plus grandes du fait de la localisation à l'étranger de certains PSAN. Les PSAN étrangers doivent en effet requérir au préalable un enregistrement lorsqu'ils sollicitent des clients établis en France. En revanche, si le service est fourni à l'initiative exclusive du client établi en France, le PSAN n'est pas soumis à l'obligation d'enregistrement en France (« *reverse solicitation* »). Ainsi pour les PSAN étrangers, le niveau de risque en matière de LCB-FT varie en fonction des exigences législatives du pays où est établi le PSAN.

De même, le **recours aux plateformes d'échanges de JNF** constitue une vulnérabilité du fait de leur localisation à l'étranger, leur activité n'étant alors pas soumise à la loi française. Les JNF n'entrent pas systématiquement dans la catégorie des actifs numériques, dès lors les plateformes de JNF ne sont pas toujours considérées comme des PSAN et ne sont donc pas obligatoirement assujetties aux obligations LCB-FT.

**Les actifs numériques font par ailleurs l'objet d'importants développements pouvant aboutir à une offre diversifiée de services financiers parallèles au système régulé.** Certaines blockchains d'infrastructure<sup>132</sup> permettent déjà le **déploiement de smart contracts**, à savoir des programmes informatiques accomplissant automatiquement des tâches spécifiques lorsque certaines conditions sont remplies. La **finance décentralisée (ou DeFi)** repose sur ces *smart contracts* qui permettent d'automatiser la fourniture de certains services tout en garantissant à l'utilisateur de ces services de conserver l'accès à ses actifs numériques (services dits « *non-custodial* »). N'importe quelle personne peut déployer un *smart contract* sur la *blockchain*. Ainsi, les services de finance décentralisée ne sont pas fournis par des intermédiaires centralisés constitués sous forme de personnes morales immatriculées mais par des protocoles fonctionnant de manière autonome et sans intervention apparente d'un tiers. En

---

<sup>131</sup> Le « lightning network » est un protocole conçu pour améliorer la scalabilité / extensibilité, tels que par la réduction des frais de transaction, l'instantanéité et la non restriction du nombre de transaction. Ce protocole fonctionne comme une deuxième couche au-dessus de Bitcoin par exemple.

<sup>132</sup> Comme les *blockchains* Ethereum, Avalanche, Polygon, Solana, etc.

général, **ces protocoles de DeFi** ne prévoient pas de contrôles en matière de LCB-FT et sont donc intrinsèquement plus risqués en termes de BC-FT. Cependant, l'utilisation de *blockchains* publiques pour les transactions de pair-à pair ainsi que pour la finance décentralisée permet de tracer ces transactions, sans pour autant permettre d'identifier avec certitude leurs utilisateurs.

Enfin, les actifs numériques sont aujourd'hui accessibles facilement par le public. Les blockchains ouvertes permettent à n'importe quelle personne, sans pré-sélection, d'être à l'origine de transactions, c'est-à-dire de recevoir et d'envoyer des actifs numériques de pair à pair. On peut par exemple considérer que les actifs numériques facilitent le contournement des obligations pesant sur l'utilisation d'espèces.

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

Dans le cadre d'une approche par les risques, les pouvoirs publics français ont 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 européenne 2018/843. Celles-ci ont ainsi été assujetties au dispositif de LCB-FT dès l'ordonnance n° 2016-1635 du 1<sup>er</sup> décembre 2016, entraînant donc l'obligation de mettre en place des 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<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment, transposée en droit français en 2020.

Les prestataires de services de conservation de cryptos, d'achat/vente en monnaie ayant cours légal, d'échange entre actifs numériques (dits « crypto-crypto »), et de négociation d'actifs numériques ont pour **obligation de s'enregistrer auprès de l'AMF**<sup>133</sup> après avis conforme de l'ACPR<sup>134</sup>.

Cet enregistrement emporte, pour tous les PSAN, **un contrôle préalable de l'honorabilité et de la compétence des dirigeants et des bénéficiaires effectifs** (sous réserve de présomptions pour certains acteurs pour lesquels cette vérification a déjà eu lieu à un autre titre). Les PSAN fournissant un service de conservation ou d'achat d'actifs numériques en monnaie ayant cours légal sont également soumis à un contrôle préalable des principales obligations de LCB-FT. A ce titre, l'ACPR veille à ce qu'un certain nombre de bonnes pratiques soient partagées. **Une fois enregistrés, les PSAN établis en France sont soumis à l'intégralité des obligations de LCB-FT françaises et sont supervisés par l'ACPR. L'ACPR a également soumis les PSAN à un questionnaire annuel LCB-FT** qui vient couvrir la conformité aux différents aspects de la réglementation en vigueur et, vient collecter des données sur l'activité des PSAN (clientèle, opérations) ainsi que sur le fonctionnement de leur dispositif LCB-FT (nombre d'alertes, d'examen renforcés, de déclarations de soupçon). L'ACPR a également publié en décembre 2022 des **principes d'application sectoriels** portant sur

<sup>133</sup> Autorité des marchés financiers.

<sup>134</sup> Articles L. 54-10-2 et L. 54-10-3 du Code monétaire et financier (issus de la LOI n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite Loi PACTE, modifiés par l'Ordonnance n°2020-1544 du 9 décembre 2020).

les PSAN. Ce document vise à faciliter la mise en œuvre par les PSAN de leurs obligations en matière de LCB-FT et de gel des avoirs.

Depuis le décret n°2021-387 du 2 avril 2021, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai suivant, **les PSAN doivent identifier et vérifier l'identité de leurs clients occasionnels dès le premier euro**<sup>135</sup>. Par ailleurs, l'article R. 561-16-1 du Code monétaire également modifié par le décret du 2 avril 2021 précise désormais que **la monnaie électronique n'ayant pas donné lieu à vérification d'identité « ne peut servir, notamment, à l'achat d'actifs numériques »**.

En outre, les prestataires souhaitant fournir à titre de profession habituelle certains services relevant des PSAN peuvent solliciter un agrément auprès de l'AMF, laquelle sera chargée de vérifier certaines conditions dont l'assujettissement aux obligations en matière de LBC-FT en fonction des services proposés<sup>136</sup>. Le futur Règlement (UE) MiCA (« *Markets in Crypto Assets* »), sur les marchés d'actifs numériques dont l'entrée en vigueur est prévue pour mi-2023, permettra d'harmoniser les critères d'agréments des PSAN entre les Etats-membres de l'Union Européenne.

Les résidents fiscaux français doivent aussi déclarer à l'administration fiscale leurs comptes d'actifs numériques ouverts, détenus, utilisés ou clos auprès de PSAN établis à l'étranger (article 1649 bis C du Code général des impôts).

Des actions de prévention sont également menées à la fois par le secteur préventif et répressif. L'ACPR a développé des **actions d'accompagnement et de pédagogie à destination des PSAN**<sup>137</sup>. De même, **les superviseurs et autorités** bénéficient de formations à la *blockchain*, aux actifs numériques. On peut également citer la mise en place d'un **groupe de travail relatif aux actifs numériques**, sous l'égide du ministère de la Justice, lequel constitue également un facteur d'atténuation important. En effet, ce groupe de travail associe l'ensemble des autorités intéressées, du secteur préventif (AMF, ACPR) comme répressif (SEJF, DNRED, DGGN, DCPJ, Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), DACG, DG Trésor et Tracfin) et a pour but d'échanger sur l'évolution et les mutations des menaces en la matière, les difficultés rencontrées et les évolutions nécessaires, tant au niveau des bonnes pratiques que des évolutions législatives potentielles. Tracfin a quant à lui mené des actions de sensibilisation directe des PSAN (**individuellement et collectivement**<sup>138</sup>) et **des autres professions assujettis**<sup>139</sup>. Les **services d'enquêtes** (Police<sup>140</sup>, gendarmerie, Douanes, préfecture de police de Paris) disposent de **personnels formés et d'outils dédiés**, au niveau central et dans les territoires leur permettant de tracer et procéder à la saisie et la confiscation des actifs numériques. En outre, des unités nationales (offices centraux, ComcyberGend et SEJF notamment) sont en mesure de venir appuyer l'action des unités d'investigations locales. Au niveau judiciaire, **la Direction**

---

<sup>135</sup> Décret n°2021-387 du 2 avril 2021 ayant modifié l'article R. 561-10 du code monétaire et financier. Auparavant il existait un seuil de 1 000 euros.

<sup>136</sup> Article L. 54-10-5 du code monétaire et financier.

<sup>137</sup> Participation à des forums, échanges avec l'ADAN, publications, élaboration de lignes directrices, groupes de travail avec la Place.

<sup>138</sup> Un atelier avec l'ensemble du secteur français des PSAN a été par exemple organisé en novembre 2021.

<sup>139</sup> La lettre d'actualité aux professionnels de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme de mars 2022 portait ainsi sur les PSAN.

<sup>140</sup> La police nationale mène de nombreuses actions pour former leurs effectifs spécialisés ou non. Afin d'une part d'optimiser la détection de l'utilisation des actifs numériques par les malfaiteurs (au titre des avoirs criminels ou dans un circuit de blanchiment) et d'autre part enquêter efficacement sur les réseaux de blanchiment utilisant les actifs numériques. La prise en compte de ce phénomène est également portée au niveau européen avec de nombreuses actions dédiées aux actifs numériques au sein de la priorité criminalité financière d'EMPACT, pilotée par la France.

**des affaires criminelles et des grâces et l'AGRASC** réalisent quant à elles des missions conjointes de formation et de sensibilisation au profit des magistrats et des enquêteurs afin de présenter les **moyens et outils de saisies et de confiscation**.

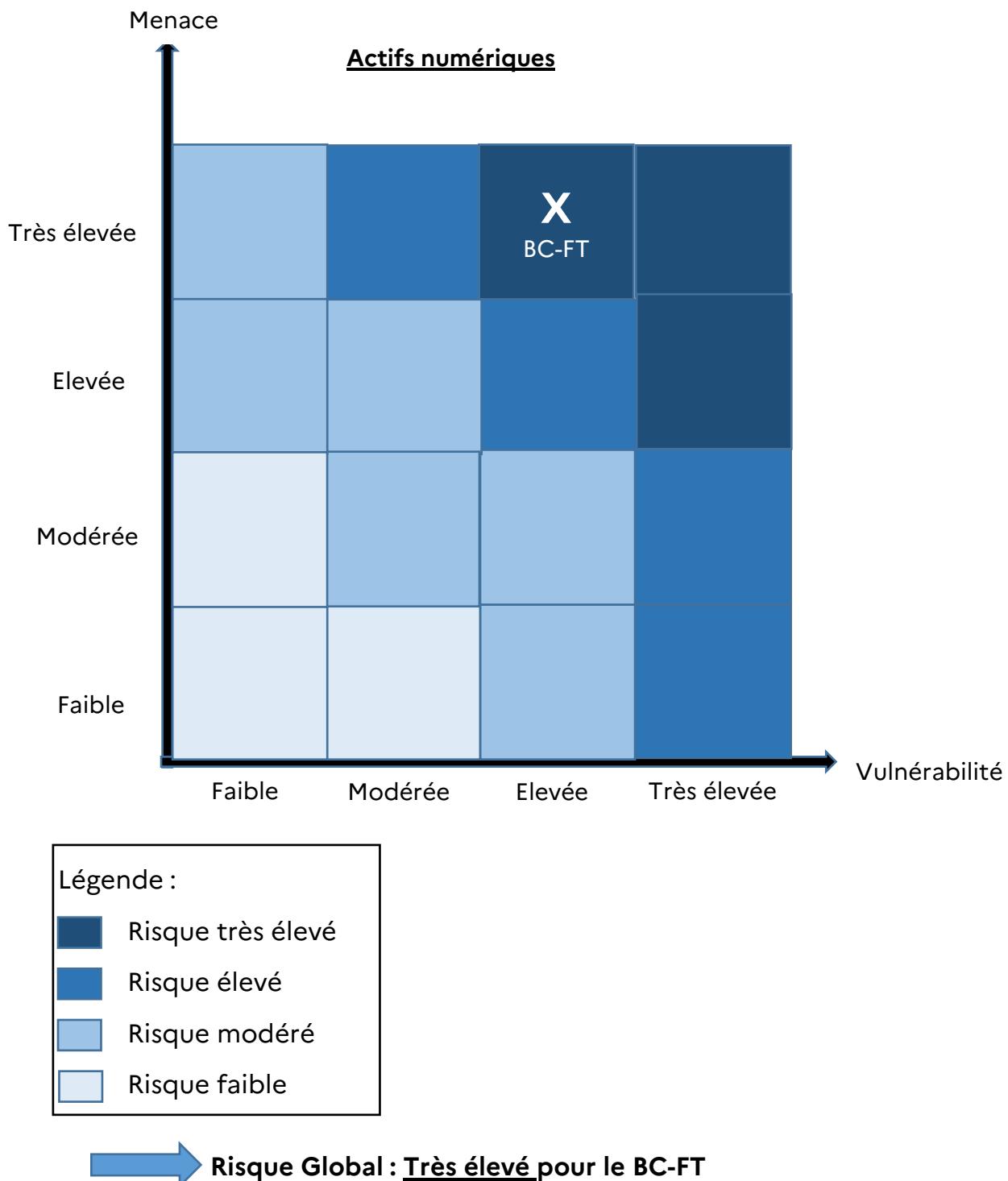
Une autre mesure d'atténuation consiste en l'imputation d'un tiers de confiance justiciable de la réglementation étatique entre les acteurs (un acheteur et un vendeur d'actif par exemple) de façon à permettre à la puissance publique d'imposer des contraintes juridiques qui seront exécutées techniquement par ces intermédiaires. Tel est l'objet de la **loi PACTE** qui soumet les prestataires d'actifs numériques à une procédure d'enregistrement. Un tel modèle présente un triple avantage. Il permet d'abord de désigner un tiers enregistré, institutionnalisé et déclaré qui assure la transaction d'actifs numériques et ainsi éviter des échanges directs entre personnes anonymes. Il permet également de réduire les risques de blanchiment, dans la mesure où le respect des règles de conformité par les assujettis tend à réduire la capacité des blanchisseurs à dissimuler leur identité ou la nature frauduleuse de leurs opérations. Il permet enfin de distinguer au sein de ce secteur d'activité des zones « blanches », « grises » ou « noires », selon le degré de transparence et de conformité auquel se soumettent ces opérateurs.

**Cotation des vulnérabilités résiduelles :**

Du fait de ces mesures d'atténuation, les **vulnérabilités résiduelles** présentées par les actifs numériques sont considérées comme **élevées**, 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 très élevé** pour le secteur des actifs numériques.



## Financement participatif

### Description du secteur

Le financement participatif, ou « *crowdfunding* » désigne l'activité exercée par 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.

Secteur initialement encadré par le biais de dispositions nationales ayant abouti à la mise en place des statuts de conseillers en investissements participatifs (CIP), pour le financement sous forme de titres financiers ou de minibons, et d'intermédiaires en financement participatif (IFP), pour le financement sous forme de prêts ou de dons, le financement participatif fait aujourd'hui l'objet d'un cadre réglementaire harmonisé par le règlement (UE) 2020/1503 du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif (PSFP) pour les entrepreneurs, entré en application le 10 novembre 2021 (le règlement *crowdfunding*).

L'ordonnance n° 2021-1735 du 22 décembre 2021 modernisant le cadre relatif au financement participatif a ainsi adapté le cadre réglementaire français au règlement crowdfunding

En conséquence, le statut de CIP a été abrogé, celui d'IFP a été maintenu pour les activités ne relevant du champ d'application du règlement *crowdfunding*<sup>141</sup> et le statut de PSFP a été intégré en droit français.

Il convient donc de distinguer les entités relevant de ce statut de PSFP, regroupant les plateformes levant des fonds sous forme de prêts à titre onéreux et/ou d'émission de valeurs mobilières, destinés à financer des projets ayant un objet commercial et celles continuant à relever du statut préexistant en droit français d'intermédiaire en financement participatif (IFP) dédié désormais principalement aux activités de prêts à titre gratuit<sup>142</sup> et aux dons, y compris dans le cadre de cagnottes en ligne<sup>143</sup>.

Une période transitoire pendant laquelle le régime européen coexiste avec les régimes nationaux pour les plateformes existantes au 10 novembre 2021 est toutefois prévue. Les CIP ou IFP immatriculés sur le registre de l'ORIAS au 10 novembre 2021 peuvent à ce titre, jusqu'au 10 novembre 2023, continuer à fournir, conformément au droit national antérieurement applicable, des services relevant du règlement *crowdfunding*. A compter du 10 novembre 2023, seuls les prestataires agréés en qualité de PSFP pourront fournir des services de financement participatif relevant du champ d'application du règlement crowdfunding.

Alors que les CIP et IFP sont assujettis au dispositif LCB-FT<sup>144</sup>, ce n'est pas le cas des

---

<sup>141</sup> Financement sous forme de prêts à titre gratuit, de dons ou encore de crédits mentionnés au 7 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier. L'ordonnance n° 2021-1735 du 22 décembre 2021 modernisant le cadre relatif au financement participatif a par ailleurs modifié le statut des IFP afin de soumettre aux dispositions LCB-FT leurs activités de cagnotte en ligne.

<sup>142</sup> Ils peuvent également accorder des prêts à titre onéreux pour des projets n'entrant pas dans le cadre du champ du règlement européen (activités non commerciales...).

<sup>143</sup> Les deux statuts sont cumulables.

<sup>144</sup> Pour les IFP : article L. 561-2, 4<sup>o</sup> du code monétaire et financier ; pour les CIP : article 39, I de l'ordonnance n° 2021-1735 du 22 décembre 2021 modernisant le cadre relatif au financement participatif, tel que modifié par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2022-1229 du 14 septembre 2022

PSFP, qui ne relèvent pas en tant que tels des dispositions applicables en matière de LCB-FT (sauf au titre de leurs activités mentionnées à l'article L. 547-4 du code monétaire et financier)<sup>145</sup>. Le règlement *crowdfunding* conduit toutefois à imposer le recours à des intermédiaires assujettis aux obligations LCB-FT<sup>146</sup>.

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 1,88 Md euros en 2021 en croissance de 84% par rapport à l'année précédente.

## 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. Cette simplicité conduit à qualifier la **menace d'élèvée pour les IFP**. Des « *crowdfunders 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 le BTP, recrutement, etc.) ou détournant des dispositifs publics de soutien aux entreprises (par exemple, prêt garanti par l'Etat mis en place dans le contexte du COVID). Ces menaces ne sont cependant pas propres au financement participatif et sont communes à d'autres formes de financement des entreprises, conduisant à qualifier la **menace de modérée pour les CIP**.

### 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.

<sup>145</sup> C'est-à-dire relativement à des projets de financement participatif portant sur des parts sociales définies par décret (article L. 561-2, 6° du code monétaire et financier).

<sup>146</sup> Règlement (UE) 2020/1503, articles 10(2) et 10(4) : tout paiement doit être opéré par l'intermédiaire d'un prestataire de paiement dûment autorisé et les fonds provenant de paiements liés à des financements en *equity* doivent être déposés auprès d'une banque centrale ou d'un établissement de crédit.

### Cotation de la menace

Globalement, la **menace** à laquelle est exposé le secteur est considérée comme **élevée pour les IFP**, tant en matière de blanchiment des capitaux qu'en matière de financement du terrorisme, du fait de la croissance rapide de l'activité. Elle reste **modérée pour les CIP**.

## 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 pour les IFP et modérée pour les CIP**.

### 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 plusieurs 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 destinées à financer des projets au statut d'IFP, les soumettant donc au contrôle de l'ACPR. On recensait ainsi environ 220 plateformes agréées en France (environ 160 IFP et 60 CIP)<sup>147</sup> ;
- ensuite la réforme introduite par le Règlement européen d'octobre 2020 et l'adaptation du cadre réglementaire français qui a suivi ont modifié sensiblement le dispositif : en effet, s'il n'est pas prévu par le droit

<sup>147</sup> Rapport annuel de l'ORIAS de 2020 (pas de rapport en 2021).

européen que les PSFP soient assujettis à la réglementation LCB-FT<sup>148</sup>, <sup>149</sup>, le règlement *crowdfunding* introduit toutefois certaines mesures d'atténuation (en imposant le recours à des intermédiaires assujettis, tels que les prestataires de services de paiement et les établissements de crédit). Par ailleurs, les IFP, pour leurs activités de collecte de dons et de prêt à titre gratuit<sup>150</sup> restent dans le champ des obligations françaises de LCB-FT, qui s'appliquent désormais également à leur activité de cagnottes en ligne, à l'exception des projets de financement n'excédant pas 150 euros par période de six mois.

Le nombre de déclarations de soupçon des plateformes de financement participatif, après avoir connu une très forte progression en 2019 et 2020 (nombre de DS multiplié par 29 entre 2018 et 2020), sous l'effet des différentes actions entreprises par Tracfin auprès des plateformes de financement participatif ainsi que de la forte médiatisation du recours à ce mode de financement par les réseaux terroristes, s'est tassée en 2021 (-70 %), tout en restant assez significatif (615 DS en 2021), grâce à la mobilisation des établissements de paiement et de monnaie électronique. Cette progression est quasi-exclusivement imputable au secteur du don, et porte principalement sur des soupçons de participation au financement du terrorisme, les déclarations de soupçon issues des plateformes de prêt ou d'*equity* étant très marginales.

#### Cotation des vulnérabilités résiduelles

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**.

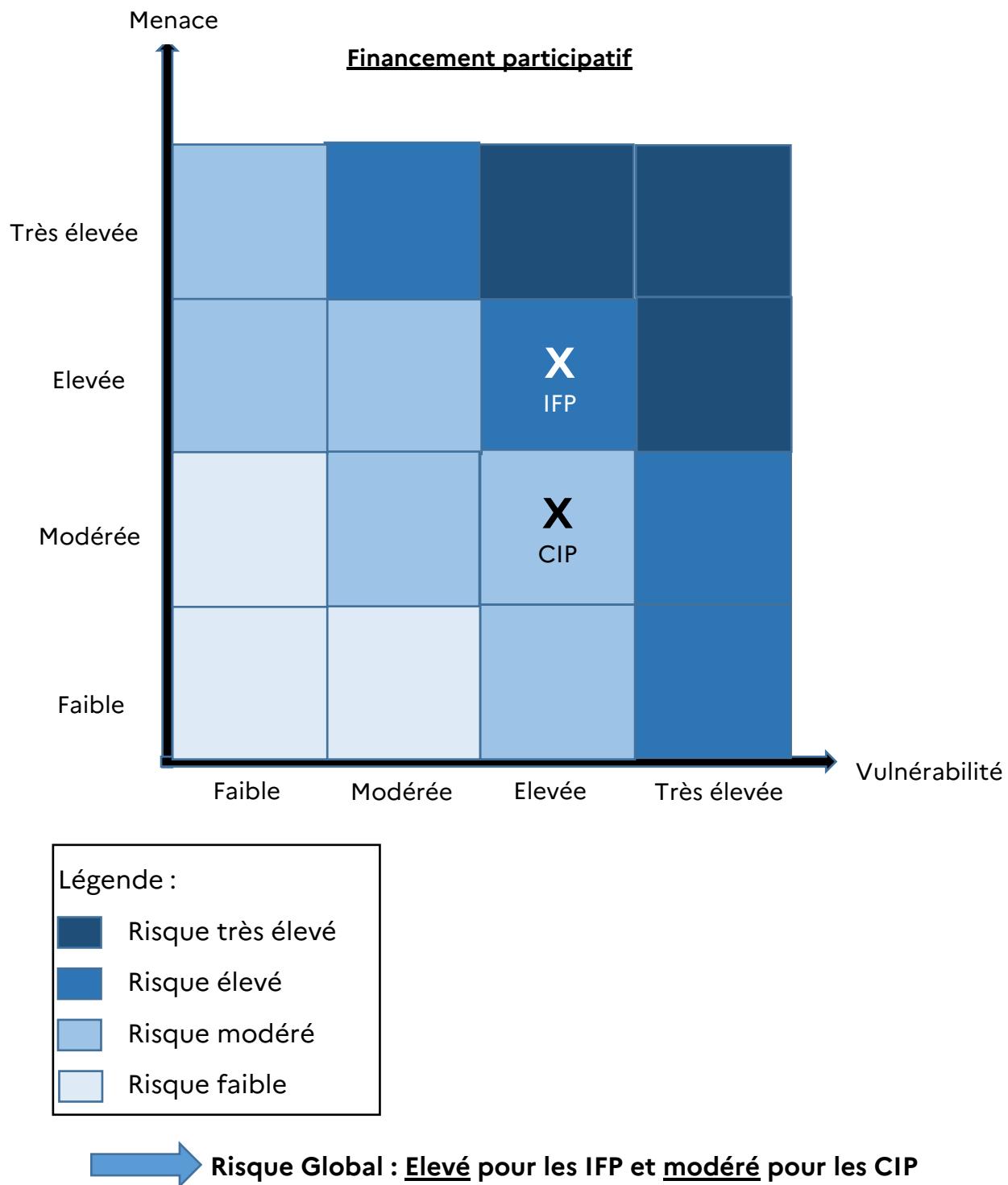
<sup>148</sup> Ils sont toutefois en droit national soumis aux obligations LCB-FT pour leur activité portant sur des parts sociales, qui ne relève pas dans du champ d'application du règlement crowdfunding.

<sup>149</sup> Ils sont toutefois en droit national soumis aux obligations LCB-FT pour leur activité portant sur des parts sociales, qui ne relève pas dans du champ d'application du règlement crowdfunding.

<sup>150</sup> Et leur activité de prêt à titre onéreux ne relevant du champ d'application du règlement *crowdfunding*.

## 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.



# Chapitre 10 – Personnes morales et constructions juridiques

## Description du secteur

Les **sociétés de personnes**, dans lesquelles chaque associé est en principe indéfiniment et solidairement responsable des engagements de la société 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 national des entreprises (RNE). 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 de disposer d'une domiciliation en France. Celle-ci donne accès à la personnalité juridique (qui permet notamment d'ouvrir un compte bancaire). L'activité de domiciliation n'implique en revanche aucune manipulation de fonds. La France compte environ

3 200 sociétés de domiciliation hébergeant **65 134 entreprises**<sup>151</sup> sur un total de 5,5 millions d'entreprises enregistrées en France (soit 1,18 % d'entreprises domiciliées).

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 comptait en 2021 moins de 300 fiducies<sup>152</sup>. 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 »<sup>153</sup>). 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 publique<sup>154</sup>, 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 destinées à masquer l'identification du bénéficiaire effectif ou de l'origine des fonds.

S'agissant des sociétés de domiciliation, elles sont exposées à plusieurs menaces du fait de leur activité d'hébergement comme des pratiques illicites des entreprises (escroqueries, fraudes fiscales, sociales et douanières...). La durée de vie limitée des entreprises peut aussi avoir comme but d'être moins facilement appréhendables.

Ces menaces sont toutefois limitées. En effet, elles sont d'une part, circonscrites matériellement du fait du nombre très marginal d'entreprises domiciliées par rapport au total d'entreprises enregistrées en France (1,18 %) et du nombre de structures

<sup>151</sup> Extraction de données établie sur la base des déclarations trimestrielles des sociétés domiciliées fournies par les sociétés de domiciliation auprès de l'administration fiscale

<sup>152</sup> 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.

<sup>153</sup> Le débiteur transfère à son créancier, pour garantir le remboursement de sa dette, la propriété d'un bien mobilier ou immobilier

<sup>154</sup> 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.

hébergées dont l'activité peut être considérée comme à risque (32 %). Elles sont d'autre part également circonscrites géographiquement, les sociétés domiciliées étant surtout concentrées dans les zones où l'activité économique est très dynamique (métropoles) et les zones frontalières.

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 mineure pour les fiducies, étant donné leur très faible nombre 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. Les menaces en matière de financement du terrorisme sont perçues comme faibles par la grande majorité des sociétés de domiciliation. Bien qu'une partie des sociétés domiciliées évoluent dans des secteurs caractérisés par une forte circulation d'espèces, qui peuvent présenter un risque en matière de financement du terrorisme, cette partie reste limitée (32 %).

#### Cotation de la menace

Les menaces de **blanchiment de capitaux** sont considérées comme **faibles** pour les fiducies, **modérées** pour les sociétés de domiciliations et autres personnes morales **élèvées** pour les trusts. La **menace** est en revanche **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 de propriété peut être utilisée afin d'occulte 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. Une autre vulnérabilité réside dans le **caractère secondaire de l'activité de domiciliation**. Cet aspect implique souvent une insuffisante appropriation du dispositif LCB-FT constatée lors des contrôles de la DGCCRF et le faible nombre de déclarations de soupçon parvenant à TRACFIN.

Dans ce contexte, les **vulnérabilités** intrinsèques des sociétés de domiciliation apparaissent **élevées**.

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**.

### Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Dans le cadre de leur exercice, les sociétés sont susceptibles de **recourir à un ensemble de professionnels du chiffre et du droit** qui sont assujettis (par exemple experts comptables, avocats, etc.) et qui peuvent détecter certains phénomènes de BC-FT. Au-delà de certains seuils<sup>155</sup>, les sociétés sont soumises, à l'obligation de nommer un commissaire aux comptes.

Par ailleurs, dans le cadre de son activité de contrôle fiscal et de lutte contre la fraude, la DGFIP est susceptible d'identifier des pratiques de BC-FT.

Les sociétés constituées en droit français ou bénéficiant du statut de société européenne sont également 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 registre national des entreprises (RNE)**, obligatoire pour les sociétés de nature commerciale, artisanale, agricole ou indépendante. Elle est conditionnée à la déclaration de nombreuses informations<sup>156</sup> ainsi qu'au dépôt au guichet unique des entreprises des actes constitutifs de la société. Les informations déclarées sont toujours vérifiées par le greffe du tribunal de commerce ou par les tribunaux judiciaires statuant en matière commerciale, les chambres des métiers et de l'artisanat et les caisses de mutualité sociale

<sup>155</sup> Seuil obligatoire à partir de 4M d'euros de bilan, 8M d'euros de CA et 50 salariés (dispositifs spécifiques pour les groupes consolidées) et sous les seuils possibilité de désignation de commissaires au compte sur base volontaire.

<sup>156</sup> Ces informations sont variables selon le type de société.

agricole sur présentation des justificatifs. Le fait de donner, de mauvaise foi, des informations inexactes ou incomplètes constitue un délit<sup>157</sup> ;

- 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> août 2017. Celles-ci sont depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023 tenues de déclarer au RNE, des informations exactes et actualisées sur leurs bénéficiaires effectifs. Ces informations étaient accessibles en partie au public jusqu'à la décision de la Cour de justice de l'Union européenne du 22 novembre 2022 qui a invalidé le dispositif selon lequel les informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés devaient être accessibles dans tous les cas à tout membre du grand public, considérant que cette ouverture constituait une ingérence grave au regard de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a décidé le maintien de l'accès du grand public aux données du registre des bénéficiaires effectifs dans l'attente de tirer toutes les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne. Les informations sont accessibles en totalité aux entités assujetties à la LCB-FT, aux autorités de contrôles et aux autorités compétentes (autorité judiciaire, CRF, douanes et administration fiscale) ;
- le **registre national des fiducies**, créé par le décret n° 2010-219 du 2 mars 2010<sup>158</sup>, 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.

#### Les contrôles effectués par le greffier dans le cadre de la mise en place du registre national des entreprises (RNE)

L'ordonnance n° 2021-1189 du 15 septembre 2021 portant création du RNE a transformé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023 les modalités de création, modification des statuts et cessation d'activité des sociétés. Cette réforme structurelle introduit un RNE auquel s'immatriquent les entreprises exerçant sur le territoire français une activité de nature commerciale, artisanale, agricole ou indépendante. Il consacre la fusion au sein d'un registre unique des informations sur toutes les entreprises qui étaient jusqu'à fin 2022 dispersées dans différents registres selon la nature de l'activité. La constitution du RNE, réalisée sous format numérique prend la forme d'un

---

<sup>157</sup> Article L. 123-5 du code de commerce.

<sup>158</sup> Décret n° 2010-219 du 2 mars 2010 portant création du « registre national des fiducies ».

service informatique dénommé « guichet unique électronique des formalités d'entreprises ». Le choix a été fait de confier la tenue du RNE à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). En revanche, le greffier de chaque tribunal de commerce, sous la surveillance du président dudit tribunal ou d'un juge commis à cet effet, conserve son rôle de validation et de contrôle des informations qui alimentent le RNE. Dans le cadre de cette mission, il effectue un contrôle général de régularité des informations portées au registre<sup>159</sup> auquel s'associe un contrôle dit de « police économique » comprenant :

- le contrôle de **compétence** : le greffier détermine s'il a ou non compétence pour recevoir les déclarations d'immatriculation des assujettis ;
- le contrôle de **conformité** des énonciations aux dispositions législatives et réglementaires : vérification si toutes les mentions requises au dossier sont portées sur le formulaire. Une vérification de cohérence de l'ensemble des énonciations est également effectuée ;
- le contrôle de **correspondance** des actes et pièces déposées : vérification des mentions du formulaire au regard des annexes et aux pièces justificatives ;
- le contrôle de **compatibilité** de la déclaration avec l'état du dossier : vérification si une formalité antérieure omise ou mal accomplie nécessite une régularisation avant de traiter la déclaration nouvelle.

En complément de ces contrôles juridiques le greffier effectue plusieurs vérifications essentielles sur les documents qui lui sont fournis, notamment :

- la **capacité commerciale** du dirigeant, en sollicitant du juge une demande de consultation du casier judiciaire et/ou en interrogeant le fichier national des interdits de gérer ;
- la **cohérence et la validité** des différentes **pièces d'identité** fournies (carte d'identité, passeport, titre de séjour...). Le greffier vérifie la validité des titres émis par les autorités françaises<sup>160</sup> ;
- la **localisation des sièges sociaux** (présence d'un bail, d'un document justifiant d'une adresse personnelle, d'une domiciliation collective et dans ce cas, le greffier vérifie que la société de domiciliation dispose d'un agrément) ;
- lorsque l'exercice de l'activité est subordonné à la détention préalable d'un **diplôme**, d'une **autorisation** ou d'un **agrément** administratif, le greffier vérifie la présence de ces documents et le cas échéant, échange avec l'entité concernée les informations requises par les textes ;
- plusieurs autres éléments : actes de vente, contrats de location-gérance, publicités légales...

En sus de ces vérifications, tout au long de la vie de l'entreprise, un **contrôle de permanence** et de conformité des informations détenues dans les différents registres est également mis en œuvre par le greffier<sup>161</sup>. Ainsi, par exception au principe déclaratif et dans l'intérêt d'une bonne information des tiers, le greffier est tenu de **mentionner d'office** certaines informations telles que les décisions relatives aux procédures collectives et aux sanctions professionnelles et patrimoniales qui en découlent.

Le greffier effectue également d'office, de sa propre initiative ou à la demande des autorités publiques, différentes mentions sur le registre et, le cas échéant, des

---

<sup>159</sup> C. com, art. R. 123-94

<sup>160</sup> C. com., art. R. 123-95-1

<sup>161</sup> C. com., art. R. 123-100

**radiations d'office** lorsqu'il est avéré que l'entreprise a cessé son activité ou lorsque la société n'a pas donné suite à une demande de régularisation.

Enfin, en tant qu'officier public et membre du tribunal, il entretient un lien étroit avec le procureur de la République à qui il transmet les informations, dont il a connaissance, relatives à une infraction délictuelle, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale.

## L'identification des bénéficiaires effectifs des sociétés

L'ensemble des sociétés non cotées, groupements d'intérêt économique et autres personnes morales inscrites au registre national des entreprises (RNE) et des sociétés sont tenues **d'obtenir et de conserver des informations exactes et actualisées** sur leurs bénéficiaires effectifs<sup>162</sup>. Ce dispositif vise à identifier les personnes physiques qui contrôlent en dernier lieu la société ou l'entité juridique et bénéficient effectivement de son activité économique.

Le bénéficiaire effectif est défini comme la ou les personnes physiques, soit qui contrôlent en dernier lieu, directement ou indirectement, le client, soit pour laquelle une opération est exécutée ou une activité exercée<sup>163</sup>.

Les **modalités d'identification du bénéficiaire effectif** sont précisées par décret. S'agissant des sociétés, le bénéficiaire effectif est la ou les personnes physiques qui soit détiennent, directement ou indirectement, plus de 25 % du capital ou des droits de vote de la société, soit exercent, par tout autre moyen, un pouvoir de contrôle sur la société. Lorsqu'aucune personne physique n'a pu être identifiée selon ces critères, le bénéficiaire effectif est par défaut le représentant légal de la société<sup>164</sup>.

**La déclaration s'effectue lors de l'immatriculation au RNE depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023** (aux registres du commerce et des sociétés tenus par les greffes des tribunaux de commerce auparavant). Une inscription modificative doit être demandée dans les trente jours suivants tout fait ou acte rendant nécessaire la rectification ou le complément des informations déclarées<sup>165</sup>.

La déclaration comprend des éléments relatifs à<sup>166</sup> :

- l'identification de l'**entité juridique** concernée : dénomination ou raison sociale, forme juridique, adresse du siège social et, le cas échéant, numéro unique d'identification ;
- l'identification du ou des **bénéficiaires effectifs** : nom, nom d'usage, pseudonyme, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité, adresse personnelle ;
- la nature, les **modalités et l'étendue du contrôle** exercé sur l'entité juridique ainsi que la date à laquelle la ou les personnes physiques sont devenues bénéficiaire effectif.

---

<sup>162</sup> C. mon. fin., art. L. 561-45-1

<sup>163</sup> C. mon. fin., art. L. 561-2-2

<sup>164</sup> C. mon. fin., art. R. 561-1

<sup>165</sup> C. mon. fin., art. R. 561-55

<sup>166</sup> C. mon. fin., art. R. 561-56

En cas d'**absence de déclaration ou de rectification des informations** relatives aux bénéficiaires effectifs, le tribunal de commerce peut mettre en œuvre les actions suivantes :

- envoi d'un courrier de rappel ;
- demande de régularisation à l'occasion d'une autre formalité ;
- injonction de procéder à la déclaration des informations, le cas échéant sous astreinte ;
- radiation d'office de l'entité (en application des conditions prévues le code de commerce) ;
- sanction pénale (emprisonnement, amende, peines complémentaires...).

Les personnes assujetties à la lutte aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ainsi que les autorités de contrôle ont l'obligation de signaler au greffe du tribunal de commerce toute divergence qu'elles constatent entre les informations inscrites au registre des bénéficiaires effectifs et les informations dont elles disposent, y compris l'absence d'enregistrement de ces informations. Un portail de signalement des divergences permet d'effectuer cette démarche<sup>167</sup>. En cas de divergence signalée, le greffier inscrit une mention d'office au RBE (précisant les informations sur lesquelles porte la divergence), il invite l'entité à régulariser sa situation, en l'absence de régularisation dans un délai d'un mois, il saisit le Président du Tribunal.

### L'identification des sociétés de domiciliation

La création des sociétés de domiciliation 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. En particulier, 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).

Lors de sa demande d'immatriculation, une société dont le siège social est fixé dans des locaux occupés en commun, justifie de la réalité de l'adresse déclarée en produisant la copie du contrat de domiciliation indiquant les références de l'agrément préfectoral. Le domiciliataire informe le greffier du tribunal de commerce de l'expiration du contrat ou en cas de résiliation anticipée de celui-ci, de la cessation de la domiciliation de l'entreprise dans ses locaux. Il informe également le greffier lorsque la personne domiciliée dans ses locaux n'a pas pris connaissance de son courrier depuis trois mois<sup>168</sup>.

Lorsque le greffier est informé de l'expiration du contrat de domiciliation ou de la résiliation anticipée de ce dernier, il met en œuvre la procédure visant, en l'absence de régularisation de la société, à porter sur le registre la mention de la cessation d'activité<sup>169</sup>.

Les sociétés de domiciliation sont de plus assujetties à la LCB-FT et soumises au contrôle de la DGCCRF et au pouvoir de sanction administrative de la CNS. La

<sup>167</sup> <https://registrebenefficiaireseffectifs.infogreffefr>

<sup>168</sup> C. com., art. R. 123-168

<sup>169</sup> C. com., art. R. 123-125

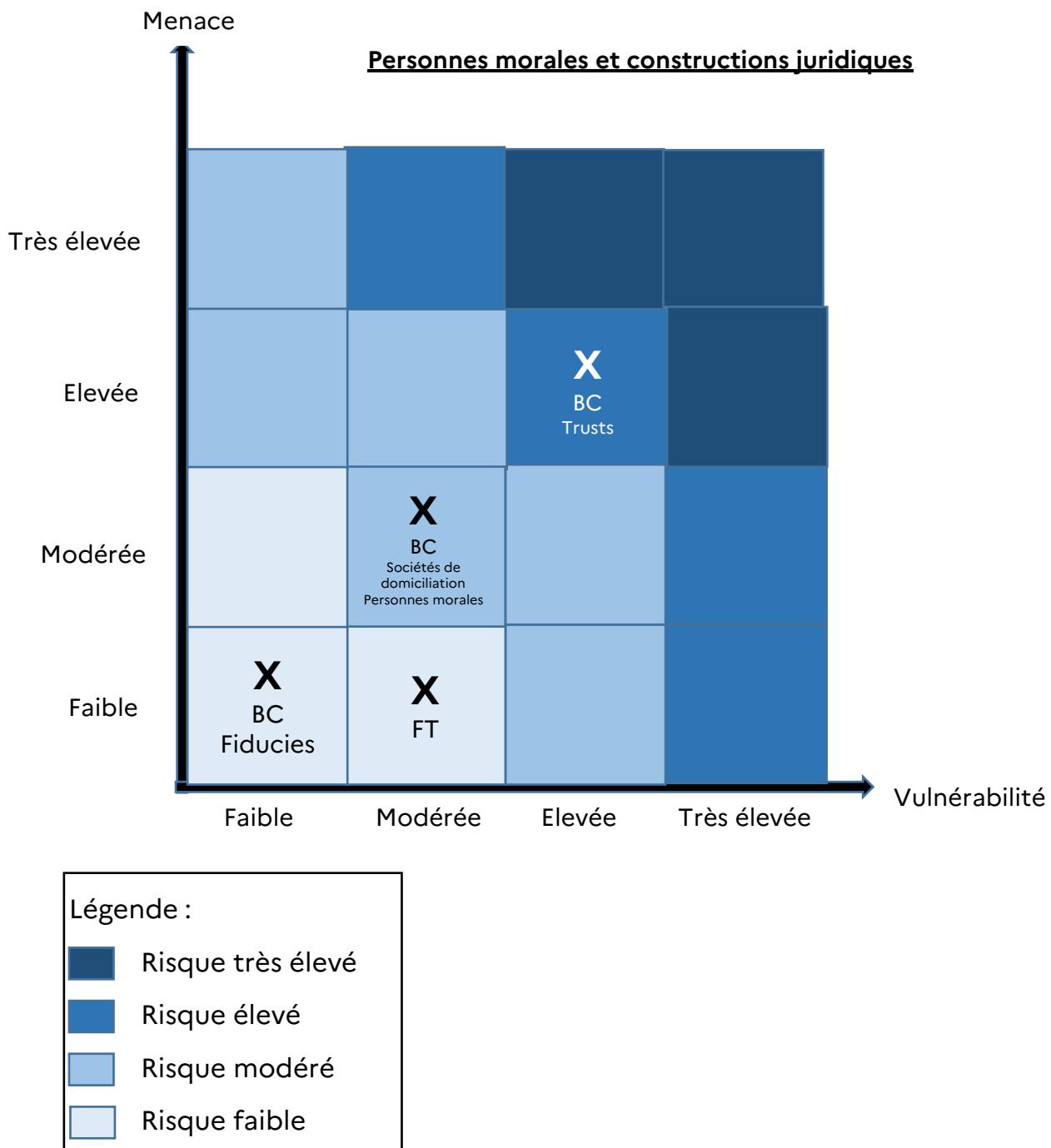
DGCCRF et Tracfin ont actualisé en juin 2019 les lignes directrices à destination des sociétés de domiciliation établies dès 2011. Ces lignes directrices font l'objet d'une diffusion large, notamment via l'action des préfectures, qui entretiennent des contacts directs avec les domiciliataires à l'occasion 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.

#### Cotation des vulnérabilités résiduelles

Compte tenu des nombreuses mesures d'atténuation, en particulier la mise en place de registres sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales, autres que les sociétés de domiciliation, les **vulnérabilités résiduelles** sont **élevées** pour les *trusts* et **faibles** pour les fiducies, compte tenu de leur encadrement très important. Elles sont **modérées** pour les sociétés de domiciliation et autres personnes morales. Elles sont estimées à un niveau **modéré** pour 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 de blanchiment de capitaux élevé** en ce qui concerne les *trusts*, **modéré** pour les sociétés de domiciliation et autres personnes morales et **faible** en ce qui concerne les constructions juridiques telles que les fiducies. Le niveau de **risque de financement de terrorisme** est **faible**.



→ **Risque Global : Faible** pour le FT et le BC concernant les fiducies, **modéré** pour les sociétés de domiciliation et la majorité des personnes morales, **élevé** pour le BC des constructions juridiques et des trusts

# Chapitre 11 – 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 (70 894 personnes dont 43 % appartenant au barreau de Paris), experts-comptables (20 000), commissaires aux comptes (18 346 dont certains sont également des experts-comptables), notaires (16 747 au 31 décembre 2021 répartis en 6 725 offices dont 3 110 offices sont situés dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants), les commissaires de justice (3 400), les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires (450) ainsi que les greffiers des tribunaux de commerce (220).

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 indépendante<sup>170</sup>. Ces professions sont soumises à la tutelle d'une autorité administrative ou de tutelle. La DGFIP exerce, au nom du ministre chargé de l'économie, la tutelle sur l'ordre des experts-comptables notamment auprès des conseils régionaux, en partenariat avec un commissaire du Gouvernement, nommé intuitu personae auprès du Conseil national de l'ordre des experts-comptables. Cette tutelle est exercée par la Direction des Affaires civiles et du Sceau (DACS) du ministère de la justice pour les autres professions réglementées du chiffre et du droit (avocats, notaires, commissaires aux comptes, mandataires de justice – administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires - et commissaires de justice) ;
- 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 : par exemple, la profession d'avocat compte 164 barreaux locaux et est représentée au niveau national par le Conseil national des barreaux (CNB) ; les chambres régionales de commissaires de justice sont au nombre de 34 ;
- 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 confrontés au premier chef à la menace de **fraudes** d'ampleur variée. Les avocats peuvent ainsi être instrumentalisés aux

<sup>170</sup> 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.

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 ainsi que des faits d'atteinte à la probité ;
- de manière plus transversale, les menaces intéressant l'activité des notaires sont très liées à celles concernant le secteur de l'**immobilier**. 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 dehors de la menace portant sur le secteur de l'immobilier, elle semble cantonnée à des 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).

Il n'existe pas de typologies mettant en lumière une forte menace de financement du terrorisme pour les professions du chiffre et du droit, 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.

#### Cotation de la menace

En matière de **blanchiment**, l'exposition à la **menace** est estimée comme étant **élevée**. 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

#### 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 ou avec un client non-résident en France.

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'éviter 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 **élévées** 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 : 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. Ces caisses 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. Dans la quasi-totalité des opérations qui interviennent dans un office notarial, les fonds transitent par sa comptabilité alors même que la réglementation ne l'impose que pour les paiements effectués ou reçus par un notaire pour le compte des parties à un acte reçu en la forme authentique et donnant lieu à publicité foncière. Cette pratique assure une sécurité supplémentaire dans le traçage des flux financiers et des contrôles par l'intervention dans une acquisition de biens immobiliers de 3 établissements financiers : la banque du vendeur, celle de l'acquéreur et la Caisse des dépôts et consignations qui intervient pour toutes opérations reçues par les notaires.

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 – (1 056 DS en 2021) et des **notaires** (1 837 DS en 2021) ;
- la mobilisation des **experts-comptables** et des **commissaires aux comptes** est également en hausse (+ 19 % des DS entre 2020 et 2021), 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** (22 DS des avocats et CARPA en 2021), la collaboration entre les CARPA et Tracfin s'est renforcée depuis 2016 et a donné lieu à un

usage régulier du droit de communication de Tracfin auprès de celles-ci<sup>171</sup>. Celles-ci opèrent des contrôles systématiques sur les flux financiers qui leur sont soumis et constituent ainsi un bon 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.

L'ordonnance n°2020-115 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme intègre les CARPA dans le dispositif prévu en la matière par le Code monétaire et financier. Les CARPA sont de ce fait assujetties aux obligations de vigilance et de déclaration, supervisée par plusieurs contrôleurs. Le respect de ces obligations est contrôlé par la Commission de contrôle des CARPA (CDCC) qui dispose de prérogatives de sanction. Tracfin bénéficie également d'un droit de communication garantissant la traçabilité de tous les flux financiers transitant par les CARPA.

En outre, les professionnels du chiffre et du droit ont 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, avec un guide pratique de LCB-FT périodiquement actualisé et a institué depuis 2006 un groupe de travail 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 en proposant de nombreux colloques et séminaires sur les obligations LCB-FT tant à destination des avocats, des bâtonniers, des membres des conseils de l'ordre. L'UNCA (Union nationale des CARPA) assure de manière récurrente la formation des responsables et du personnel des CARPA. La Commission de contrôle des CARPA assure elle aussi des formations destinées à ses membres, aux contrôleurs qu'elle mandate pour les contrôles qu'elle est chargée d'effectuer auprès des CARPA ainsi qu'aux assistants et administrateurs des CARPA ;
- le **Conseil Supérieur du Notariat** (CSN) a créé un *e-learning* accessible à tous les notaires et à leurs collaborateurs ainsi qu'un questionnaire numérique de vigilance. Il assure avec les instances de la profession de nombreuses actions de formation en région. Depuis 2020, dans le cadre de la formation continue, 30 sessions centrées sur la mise en œuvre pratique au sein des offices de la réglementation anti-blanchiment ont également été réalisées dans toute la France. Il a mis à la disposition des offices notariaux un mémento pratique sur les obligations des notaires en matière de LCB-FT mis à jour en 2021 ainsi qu'une rubrique actualisée dédiée sur l'intranet de la profession ;
- la **Chambre nationale des commisaires de justice**<sup>172</sup> (CNCJ) a diffusé un vadémécum en matière de LCB-FT et a publié, conjointement avec Tracfin, des lignes directrices communes relatives aux obligations de vigilance. Des formations initiales et continues sur les sujets LCB-FT sont également organisées pour renseigner les commisaires de justice sur leurs devoirs ;
- le **Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires** (CNAJM) a initié en 2014 un plan de formation intensif des

<sup>171</sup> 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).

<sup>172</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> Juillet 2022, la profession de commissaire de justice résulte de la fusion des métiers d'huissiers de justice et de commissaire-priseur judiciaire.

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 national de l'Ordre des experts-comptables** (CNOEC) 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) a fait l'objet d'une révision et a été publiée en août 2020. Elle définit les principes relatifs à la mise en œuvre des obligations de vigilance, de déclarations de soupçons et de conservation des documents. En outre, Tracfin et le H3C ont rédigé conjointement des lignes directrices à destination des commissaires aux comptes, qui ont été publiées en juillet 2021. La compagnie nationale des commissaires aux comptes a mené une politique volontariste de formation des commissaires aux comptes à la suite de la publication de ces documents.

De plus, les instances représentatives effectuent des inspections annuelles. Concernant les notaires (6 727 inspections en 2021), ces contrôles portent sur des points précis de LCB-FT afin de vérifier la bonne compréhension et application de la réglementation. Au même titre, le H3C a réalisé en 2021 près de 900 contrôles sur les commissaires aux comptes pour vérifier notamment le respect des dispositions de la réglementation LCB-FT.

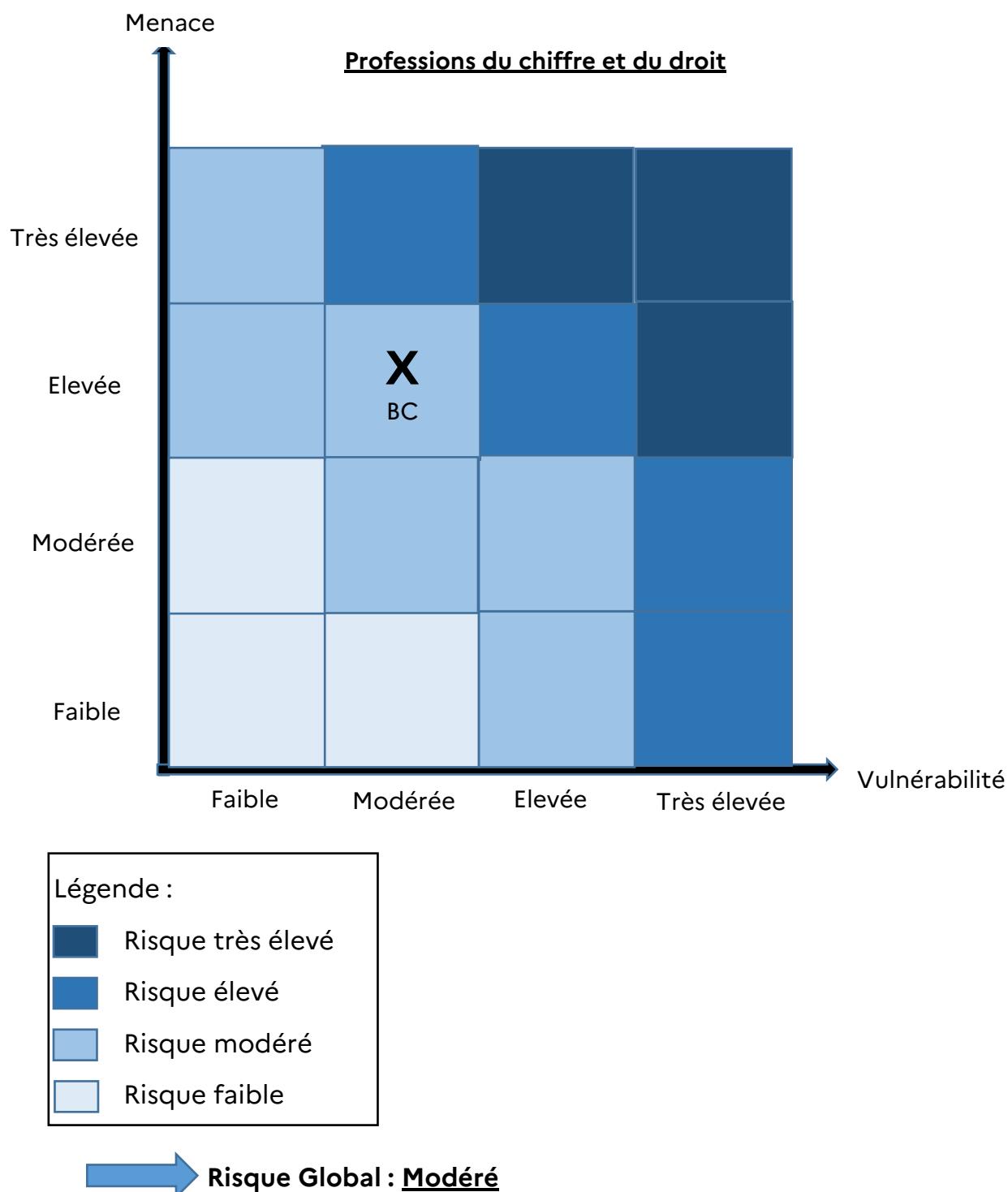
Enfin, les **caractéristiques intrinsèques des professions du chiffre et du droit**, en particulier, le fait qu'il s'agit de professions réglementées, officiers publics ou ministériels ou professions soumises à des contrôles stricts de l'Etat, au respect d'obligations déontologiques et, dans certains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

#### Cotation de la vulnérabilité résiduelle

La vulnérabilité résiduelle du secteur et de ces professions est estimée comme étant 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 les professions du chiffre et du droit.



## Chapitre 12 - Secteur de l'immobilier

### Description du secteur

**Le secteur immobilier au sens large<sup>173</sup> en France représente en 2021 environ 11 % du PIB** pour une valeur ajoutée cumulée de 266,9 Mds d'euros<sup>174</sup> et près de 2,3 millions d'emplois soit 8,5 % du total du nombre d'emplois.

**Il comprend les activités d'achat, de vente, de syndic et de location immobilières** pour les biens résidentiels (ancien et neuf), commerciaux (entrepôts, fonds de commerce) et d'entreprises (bureaux, locaux industriels). Il implique un large panel de professions et d'acteurs : agents immobiliers, gestionnaire d'actifs, 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) et aussi les marchands de biens, promoteurs immobiliers<sup>175</sup>, conseillers de gestion en patrimoine.

**Le secteur immobilier reste dynamique ces dernières années** malgré une forte période de contraction liée à la crise sanitaire. Les acquisitions sont en hausse avec 1 198 000 transactions sur l'année 2021 (contre 1 024 000 en 2020) selon le Conseil supérieur du notariat (CSN). **Une pression à la hausse des prix est également à signaler, et notamment les segments du marché immobilier parisien et l'immobilier de prestige dans les régions à fort potentiel touristique telles que la Côte d'Azur et certaines stations alpines.** Dans le reste de la France, les prix des logements anciens augmentent de +7 % entre le 2<sup>e</sup> trimestre 2020 et le 2<sup>e</sup> trimestre 2021 contre +6,4 % entre le 1<sup>er</sup> trimestre 2020 et le 1<sup>er</sup> trimestre 2021.

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

#### Menace de blanchiment de capitaux

Il est important de réaliser une distinction dans le mode de blanchiment employé dans ce secteur par les groupes criminels organisés :

- **blanchiment à des fins professionnelles** (immobilier commercial tels que les commerces de proximité mais également immobilier de bureau, sites d'entreposages logistiques, garages...);
- **blanchiment à des fins personnelles** (immobilier résidentiel).

Pour la prise en compte des menaces, l'analyse s'attache à distinguer l'investissement qui peut reposer sur des fonds issus d'infractions sous-jacentes primaires (de nature pénale, fiscale ou sociale) et l'opération immobilière qui peut être également utilisée comme un moyen actif de blanchiment (crédits immobiliers frauduleux...). Ainsi, cette analyse nationale des risques propose d'illustrer deux catégories de menaces de BC : i) les menaces transversales qui ont pu se manifester dans le secteur immobilier ; ii) les menaces spécifiques au secteur immobilier en raison de ses composantes.

<sup>173</sup> Ensemble des activités qui concourent à la conception, à la construction et à l'exploitation des actifs immobiliers.

<sup>174</sup> EY, 2022, Panorama de l'immobilier et de la ville.

<sup>175</sup> Les marchands de biens et les promoteurs immobiliers ne sont pas assujettis aux obligations LCB-FT. Les transactions de gré à gré dans le secteur immobilier représentent plus de 50% du total des transactions.

## Menaces transversales

La majorité des infractions sous-jacentes peuvent donner lieu à du blanchiment de capitaux dans le secteur immobilier, du fait de son caractère répandu. Les montants importants en jeu et la relative sécurité offerte en matière d'investissement rend le secteur attractif pour des groupes criminels.

**La menace est diffuse et transversale** car l'immobilier, comme d'autres objets de placement, peut être alimenté par les fruits de différents trafics ou faits délictueux :

- stupéfiants ;
- produits de contrebande (cigarettes...) ;
- traite humaine et immigration clandestine, proxénétisme ;
- fraudes ou corruption.

D'une part, l'on relève des phénomènes dits « de petite échelle » pour lesquels l'infraction sous-jacente va souvent donner lieu à un ou plusieurs achats de faibles montants, notamment en périphérie des grandes villes. D'autre part, on relève également des faits de plus grande envergure commis en France ou à l'étranger qui vont plutôt concerter le secteur immobilier de luxe particulièrement à Paris et sur la Côte d'Azur.

Si la menace est particulièrement marquée sur le secteur des activités d'achat et acquisition, elle est en revanche faible sur les activités de location immobilière.

## Menaces spécifiques au secteur immobilier

Des menaces particulières au secteur ont été recensées par les autorités publiques :

- **escroquerie** : via l'utilisation de faux documents (identité, fiches de salaire) dans des demandes de prêts immobiliers bancaires ;
- **fraude fiscale sur des dispositifs propres à l'immobilier** : c'est le cas pour des dispositifs tels que les certificats aux économies d'énergie qui concernent les aides à la rénovation de bâtiment ou encore le dispositif « Girardin logement social » qui vise à réduire la fiscalité des investisseurs en logement social. La fraude fiscale peut se matérialiser également via un processus de sous-évaluation du prix de vente et une compensation en dessous de table dans l'objectif de diminuer l'assiette d'imposition ;
- **bien mal acquis** : il s'agit d'acquisitions immobilières issues du produit de détournement de fonds publics ou d'infractions assimilées à l'étranger de personnes politiquement exposées, souvent liées à des sujets de probité (corruption ou encore abus de biens sociaux).

Dans son rapport d'activité 2021, Tracfin considère que l'immobilier est un « vecteur privilégié de blanchiment pour intégrer le produit d'escroqueries et des activités de la criminalité organisée dans l'économie réelle ». En conséquence, le niveau de menace de BC du secteur immobilier est estimé **élevé**.

## Menace de financement du terrorisme et atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation

Les activités d'acquisition et de vente immobilières sont moins exposées à la menace de **financement du terrorisme** du fait du caractère peu liquide des investissements immobiliers et de l'absence d'anonymat qui les distingue. Néanmoins, les services de

renseignement constatent une augmentation des signalements concernant les personnes pouvant potentiellement troubler l'ordre public à travers un renforcement des phénomènes communautaristes et d'ingérence étrangère qui investissent de plus en plus dans le secteur immobilier. Les associations cultuelles ou sectaires acquièrent des biens immobiliers pour exercer leurs activités. Elles constituent un point d'attention en raison de la diversité de leur mode de financement ne permettant pas de s'assurer de l'origine des fonds apportés (cagnottes collectant des dons de particuliers, d'entreprises ou soutien de fondations étrangères) ou de la complexité de leur organigramme.

Pour les activités de location immobilières, 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). La location immobilière peut néanmoins être utilisée pour faciliter la commission d'attentats terroristes, ce qui a justifié leur assujettissement.

#### Cotation de la menace

Le niveau de menace de blanchiment de capitaux sur le secteur de l'immobilier est considéré comme **élevé**.

Les activités d'acquisition, de vente et de locations immobilières sont quant à elles moins exposées à la menace de financement du terrorisme. Si elles restent un point d'attention permanent, elles n'ont toutefois pas fait l'objet d'une cotation.

#### Vulnérabilités

Les vulnérabilités du secteur immobilier tiennent aux caractéristiques du bien, au critère géographique, ainsi qu'aux modes d'acquisition et aux acteurs impliqués.

Les caractéristiques du bien, les **modes d'acquisition de financement, dont certains peuvent viser à opacifier la transaction**, ont une influence sur le niveau de vulnérabilité :

- le secteur des **biens résidentiels de luxe**, 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 ce domaine ;
- le secteur de l'**immobilier commercial et professionnel** peut faire l'objet d'opérations de blanchiment. L'immobilier professionnel représente environ 30 % du chiffre d'affaires des agents immobiliers ;
- les **opérations de Vente en Etat Futur d'Achèvement (VEFA)** : ce mode d'acquisition permet de régler le prix d'acquisition au fur et à mesure de l'avancée des travaux de construction. Dans certains cas, la cohérence entre l'acquéreur et l'émetteur des fonds est peu contrôlée et peut donc favoriser l'introduction de fonds illicites ;
- la **rénovation des biens immeubles par des entreprises du BTP** peut permettre la réalisation de travaux acquittés en tout ou partie avec des fonds d'origine illicite et/ou en espèces ;
- les **opérations de prêt** : certaines opérations entre particuliers ou personnes morales peuvent interpeller sur leur logique économique, ou leurs conditions (taux de prêt supérieur à ceux du marché), de même que les « prêts à soi-

même » via une ou des entités où le prêteur et l'emprunteur sont une même personne ;

- plus généralement, l'ensemble des **montages complexes** qui visent à opacifier l'identité du bénéficiaire réel de la société via l'interposition de multiples sociétés écrans : les SCI peuvent être un vecteur de l'opacification mais ne constituent pas en tant que tel un élément d'alerte.

#### **La vulnérabilité peut dépendre par ailleurs de certaines caractéristiques géographiques :**

- les **zones frontalières** sont par définition des zones à fort risque de fraude car lieu naturel de passage pour des trafics entre deux Etats n'ayant pas les mêmes dispositions réglementaires, fiscales ou pénales ;
- les **zones d'outre-mer** qui disposent d'un parc de biens immobiliers de prestige important. Leurs situations économiques et sociales peuvent être favorables à l'émergence de la criminalité locale et aux activités de blanchiment associés ;
- la **Corse** reste un territoire sensible en termes de criminalité et plusieurs dossiers ont mis en évidence du blanchiment via le secteur immobilier.

La vulnérabilité dépend également 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. Une part non négligeable des transactions immobilières (31 %) est réalisée **de gré à gré**<sup>176</sup>, sans l'intervention d'un agent immobilier, notamment *via* des plateformes ou des *start-ups* conçues à cet effet et non assujetties aux obligations de vigilance LCB-FT. Certains acteurs professionnels sont particulièrement exposés au risque de blanchiment, notamment les **promoteurs immobiliers, marchands de biens et certains fonds d'investissement spécialisés immatriculés à l'étranger**. Les groupes criminels organisés bénéficient parfois de la complicité de professionnels que sont par exemple les notaires ou les marchands de biens. Cette dernière profession ne fait pas l'objet d'une réglementation et peut donc être considérée comme vulnérable.

Enfin, **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. A 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.

#### **Critères d'alerte**

- **profil de client**: secteur caractérisé par une forte circulation d'espèces (BTP, restauration, téléphonie, etc.) et dont les revenus déclarés sont peu importants en proportion de leur apport personnel ; discordance entre le profil (jeune âge, revenus et milieu social) et la valeur du bien immobilier ; clients étrangers aux revenus importants (notamment les PPE) ; acquéreurs et vendeurs entretenant des liens familiaux ou personnels ;
- **caractéristiques de l'opération** : rapidité des opérations immobilières sur un même bien ; annulations subites d'achats immobiliers entraînant une restitution des sommes versées comme frais de réservation auprès du professionnel ; incohérence entre le

<sup>176</sup> 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.

montant de la transaction et le prix du marché ; origine des fonds (prêt entre particuliers ou fonds en provenance d'un pays à faible législation de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme).

## Mesures d'atténuation et vulnérabilités résiduelles

Du fait de l'état de la menace et de leur vulnérabilité intrinsèque au blanchiment de capitaux, les activités immobilières font l'objet d'un encadrement particulièrement rigoureux qui repose sur des mesures transversales et sectorielles.

Les paiements effectués ou reçus par un notaire pour le compte des parties à un acte reçu en la forme authentique et donnant lieu à publicité foncière doivent être assurés par virement, au titre de l'article L. 112-6-1 du code monétaire et financier<sup>177</sup>. Le traçage des flux financiers et des contrôles est assuré par l'intervention dans une acquisition de biens immobiliers de 3 établissements financiers : la banque du vendeur, celle de l'acquéreur et la Caisse des dépôts et consignations qui intervient pour toutes les opérations reçues par les notaires. Les activités locatives sont quant à elles soumises aux seuils maximums de paiements en espèces, fixés à 1 000 euros pour les résidents français lorsqu'il s'agit de règlements à un professionnel.

La majorité des transactions immobilières sont 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 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. Partant, outre la généralisation de la carte professionnelle<sup>178</sup>, 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 obligatoire<sup>179</sup>, publication de lignes directrices conjointes par la DGCCRF et Tracfin<sup>180</sup>, réunions d'information, interventions auprès de réseaux et de syndicats professionnels).

L'accès au registre des bénéficiaires effectifs (RBE) pour les professionnels assujettis constitue aussi une véritable mesure d'atténuation qui permet une identification des personnes physiques qui contrôlent en dernier lieu la société ou l'entité juridique et bénéficient effectivement de son activité économique. Les personnes assujetties à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ainsi que les autorités de contrôle ont l'**obligation de signaler au greffe du tribunal de commerce toute divergence** qu'elles constatent entre les informations inscrites au registre des bénéficiaires effectifs et les informations dont elles disposent, y compris l'absence

<sup>177</sup> 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.

<sup>178</sup> La DGCCRF a pour objectif de vérifier la détention de la carte professionnelle, laquelle est, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015 (cf. décret n°2015-702 du 19 juin 2015), attribuée par les chambres de commerce et d'industrie (CCI).

<sup>179</sup> 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.

<sup>180</sup> 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.

d'enregistrement de ces informations<sup>181</sup>. Un portail de signalement des divergences permet d'effectuer cette démarche.<sup>182</sup>

### **Consultation auprès des agents immobiliers sur les risques BC-FT**

Une consultation du secteur a été réalisée via un questionnaire de la DGCCRF envoyé aux trois fédérations professionnelles de l'immobilier (FNAIM<sup>183</sup>, UNIS<sup>184</sup> et SNPI<sup>185</sup>) et à 20 réseaux d'agences<sup>186</sup>. Cette consultation a reçu la réponse de 449 professionnels de l'immobilier. Il ressort du questionnaire que la plupart des opérateurs de l'immobilier identifient les mêmes menaces présentes dans l'analyse sectorielle des risques (ASR) et qu'ils cernent correctement les profils de clients risqués comme les clients étrangers, les PPE ou ceux ayant un profil en non-conformité par rapport au bien vendu. Cependant, il semblerait que les professionnels de l'immobilier ne renforcent pas assez leur vigilance lorsqu'ils sont en relation d'affaire avec des personnes politiquement exposées (30 % ne le font pas) ou face à des personnes sanctionnées (48 % ne le font pas). Les zones à risque qui doivent éveiller l'attention des professionnels sont connues comme étant les métropoles ou encore les littoraux.

Le questionnaire souligne également que les professionnels de l'immobilier procédant à des transactions liées à l'immobilier commercial ne considèrent pas, pour la moitié d'entre eux, que ce type de transaction présente un risque BC plus élevé.

Concernant le risque de financement du terrorisme, la très grande majorité (86 %) des professionnels décrivent ce risque comme faible dans leurs activités.

Au sujet des obligations LCB-FT, la très grande majorité des répondants (85 %) se disent au fait de leurs obligations et les formalisent sous la forme de « fiches de connaissance client », d'une documentation interne, par le biais d'évaluations des risques... Enfin, plus de la moitié des répondants déclarent ne pas avoir transmis de déclarations de soupçons auprès de Tracfin ou avoir connaissance du registre national des gels d'avoirs (60 %).

**La DGCCRF contrôle systématiquement les professionnels sur le respect de leurs obligations découlant de la loi du 2 janvier 1970, dite loi Hoguet.** Lors de ces contrôles, les services d'enquêtes vérifient que les personnes dirigeant les agences immobilières ou à la tête de réseaux de mandataires immobiliers détiennent la carte professionnelle délivrée par la chambre de commerce et d'industrie territorialement compétente. Ils vérifient aussi que les collaborateurs soient bien habilités par la personne titulaire de la carte professionnelle.

Les activités d'acquisition immobilière requièrent aussi nécessairement **l'intervention d'un notaire**, officier public ministériel<sup>187</sup>, à l'exception des cessions de parts de sociétés à prépondérance immobilière, qui peuvent être réalisées par acte sous seing

<sup>181</sup> C. mon. fin., art. L. 561-47-1.

<sup>182</sup> <https://registrebénéficiaireseffectifs.infogreff.fr>

<sup>183</sup> Fédération nationale de l'immobilier.

<sup>184</sup> Union des syndicats de l'immobilier.

<sup>185</sup> Syndicat national des professionnels de l'immobilier.

<sup>186</sup> Arthurimmo, Barnes International, BNP Paribas Real Estate, Bourse de l'immobilier, Century 21, Daniel Féau, Emile Garcin, ERA, Emeria (ex Foncia), Guy Hoquet, John Taylor, L'adresse des conseils immobiliers, Laforêt, Marc Foujols, Mobilis, Orpi, Solvimo, Sotheby's, Square Habitat et Stéphane Plaza.

<sup>187</sup> Ce statut l'oblige à respecter une déontologie stricte.

privé. Les notaires ont accès au registre national de la propriété foncière<sup>188</sup>, 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 transmettent des déclarations de soupçon à Tracfin. Le CSN organise régulièrement des actions de formation ou de sensibilisation sur les sujets BC-FT ; il a également conçu des outils pratiques (fiche numérique de vigilance de 1<sup>er</sup> niveau, questionnaire interactif de vigilance, mémento et une rubrique intranet dédiée).

**Le maniement des fonds est légalement encadré.** Les notaires doivent déposer les fonds des clients sur des comptes dédiés ouverts et contrôlés par la Caisse des dépôts et consignation qui est soumise à la règlementation sur la LCB-FT.

**Les avocats** interviennent aussi auprès de sociétés à prépondérance immobilière lors la constitution de ces sociétés, de modifications du capital social, ou de cessions de droits sociaux et lorsqu'ils exercent une activité d'avocat mandataire en transactions immobilières. En vertu de l'article 6.3 du Règlement Intérieur National (RIN), l'avocat peut accepter un mandat de gestion de portefeuille ou d'immeubles à titre accessoire et occasionnel, être syndic de copropriété, mandataire en transaction immobilière. Ils sont assujettis au dispositif LCB/FT et disposent donc d'un devoir de vigilance en la matière. Nécessaire à l'activité d'un avocat puisque tout maniement de fonds opéré par ce dernier pour le compte de ses clients doit impérativement passer par la CARPA, celle-ci tient également un rôle essentiel en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Elle est assujettie aux dispositions du Code monétaire et financier applicables en la matière et Tracfin bénéficie d'un droit de communication spécifique garantissant la traçabilité bancaire de tous les flux financiers contrôlés par la CARPA. Un avocat ne peut donc disposer librement des fonds de ses clients.

#### Cotation des vulnérabilités résiduelles

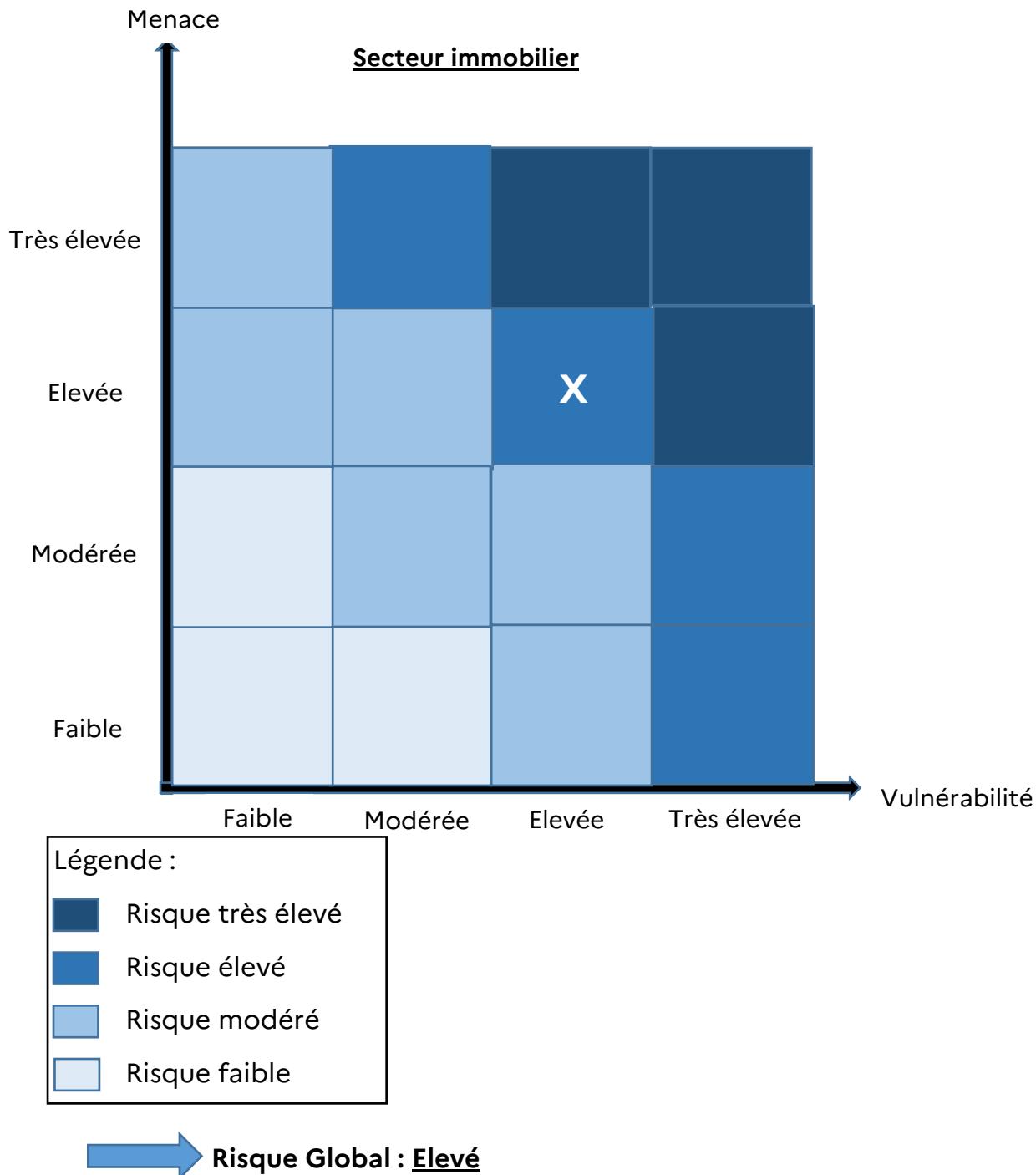
En prenant en compte l'ensemble des mesures d'atténuation adoptées par les pouvoirs publics, la **vulnérabilité résiduelle** du secteur est estimée à un **niveau élevé**.

---

<sup>188</sup> 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.

## Cotation du risque BC-FT

Les activités **d'acquisition immobilière** sont exposées à une menace importante en termes de blanchiment de capitaux, mais les vulnérabilités intrinsèques très élevées sont atténuées par les pouvoirs publics et la mise en place des mesures déployées par certaines professions. Elles présentent en conséquence un **risque de blanchiment de capitaux élevé**. Certaines transactions, principalement celles portant sur des biens de luxe localisés dans le centre de Paris, sur la Côte d'Azur ou en outre-mer, peuvent toutefois présenter des risques plus élevés.



## Chapitre 13 - Secteur des jeux

### Etablissements de jeux

#### Description du secteur

Le secteur est constitué de deux formes d'établissements de jeux : les casinos et les clubs.

A la fin de l'année 2021, il y avait 202 **casinos** implantés sur le territoire français (hors Nouvelle-Calédonie), ce qui place la France au premier rang mondial en termes de densité de casinos sur son territoire. Le produit brut des jeux (PBJ)<sup>189</sup> des casinos atteignait 1,08 Mds d'euros (-40,90 % par rapport à la saison 2019). L'activité des casinos est répartie entre les machines à sous (environ 85,36 % du PBJ), les jeux traditionnels (4,79 %) et leurs formes électroniques (9,43 %) et enfin les jeux de cercle (0,41 %).

**Les clubs de jeux** poursuivent leur expérimentation à Paris jusqu'en 2024. 7 clubs de jeux sont actuellement ouverts sur la capitale. Compte tenu de la pandémie de COVID-19 et des mesures sanitaires de fermetures des établissements de jeux (les clubs sont restés fermés plus longtemps que les casinos), le premier bilan consolidé des clubs de jeux ne sera disponible qu'à la fin de l'année ludique 2022. Tous les clubs de jeux ont fait l'objet d'une inspection LCB-FT dont il se dégage un bilan général satisfaisant. L'activité des clubs s'articule autour de jeux dits « de contrepartie » et de jeux dits « de cercle » (les machines à sous et les jeux de table électronique y sont interdits). La majorité du PBJ provient du poker et du *punto banco*.

**Le service central des courses et des jeux (SCCJ)** du ministère de l'Intérieur, composé d'une soixantaine de fonctionnaires, est l'autorité de contrôle LCB-FT des établissements de jeux. Il veille au respect de la régularité et de la sincérité des jeux, à la protection des joueurs et à la défense des intérêts de l'État. Le SCCJ bénéficie de l'appui d'un réseau de correspondants territoriaux courses et jeux composé de 70 policiers répartis sur l'ensemble du territoire national qui réalisent les missions de surveillance et de contrôle sur leur ressort géographique. Le SCCJ est composé de deux divisions opérationnelles, en charge de missions spécifiques de police administrative d'une part et judiciaire et de renseignement d'autre part : la division de la surveillance et des enquêtes administratives et la division nationale des enquêtes judiciaires.

#### 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 directement sans jouer, en rachetant des

<sup>189</sup> Le produit brut des jeux est la différence entre les montants joués et les gains redistribués.

tickets gagnants<sup>190</sup>, afin de produire des gains dont le mode de paiement peut permettre de blanchir ces fonds.

Seules les menaces liées au blanchiment de capitaux ont été considérées, les menaces concernant le financement du terrorisme étant particulièrement faibles voire absentes dans le secteur et aucun cas n'ayant été relevé par les services d'enquêtes en la matière.

Dans les établissements de jeu, les principales menaces proviennent des infractions suivantes :

- **la corruption/atteinte à la probité**, c'est à dire une entente entre un personnel de jeux et un client au détriment de l'établissement ;
- **le trafic de stupéfiants** : le principal procédé utilisé consiste en l'insertion de billets dans des machines à sous ou des appareils de jeux électroniques, de jouer un nombre non significatif de parties et d'ensuite utiliser les tickets provenant de ces parties comme outil de change en caisse. Ce procédé permet de changer des billets « sales » contre des billets « propres » ou des petites coupures contre des grosses ;
- **le travail dissimulé** : les joueurs procèdent à de simples opérations de changes ou jouent véritablement tout en désignant un seul individu responsable de retirer les gains, souvent importants, en caisse ;
- **les recettes issues d'activités et d'exercices non déclarés** ;
- **les vols ou escroqueries** ;
- **la fraude fiscale** ;
- **le trafic des êtres humains** : de l'argent issu du proxénétisme peut être investi ou joué dans des établissements de jeux avec une volonté de blanchir ces sommes.

Il existe également une **menace face aux investissements dans les sociétés exploitant des établissements de jeux** par des individus susceptibles de blanchir de l'argent d'origine frauduleuse.

#### Cotation de la menace

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 principales vulnérabilités du secteur s'articulent autour de quatre grandes catégories : les vulnérabilités liées à l'implantation géographique, les vulnérabilités

<sup>190</sup>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.

liées aux moyens de paiements, les vulnérabilités liées à la clientèle et enfin les vulnérabilités liées à l'offre du secteur.

S'agissant des vulnérabilités liées à l'implantation géographique, l'exploitation des jeux d'argent et de hasard connaît des problématiques particulières notamment dans les pays et territoires d'outre-mer en raison soit de leur isolement insulaire ou de leur proximité géographique ou culturelle avec des zones à risques. Les zones sensibles peuvent en outre intégrer les grandes agglomérations concentrant une densité de population et une activité économique importante.

Les zones touristiques, également, peuvent constituer une vulnérabilité. Elles impliquent un pic de fréquentation significatif durant les périodes estivales générant de manière concomitante une forte activité économique. Ces pics de fréquentation ont également tendance à diluer la connaissance clientèle des établissements de jeux ce qui peut représenter une menace accrue.

L'exploitation des jeux d'argent et de hasard en zone frontalière peut s'avérer délicate notamment lorsque les pays concernés ont été identifiés comme constituant une « route » ou un circuit criminel habituel.

S'agissant des vulnérabilités liées aux moyens de paiements, le défi majeur de tout délinquant est de convertir ses profits illicites, le plus souvent des espèces, en sommes d'apparence légale tout en cherchant à échapper aux contrôles et à la traçabilité des fonds. La conjugaison d'une circulation importante de numéraire et d'un anonymat possible sous certaines conditions attire une clientèle ne souhaitant pas être identifiée, notamment quant à l'importance de son niveau de jeu. Enfin, l'absence de traçabilité sur la provenance des espèces utilisées dans les établissements, notamment sur la légalité de leur origine, nuit à la transparence des fonds échangés dans les salles de jeux, ce qui constitue une vulnérabilité.

En ce qui concerne les actifs numériques, ils ne sont pas autorisés dans les clubs ni les casinos. Toutefois, il peut être envisagé à l'avenir que certains établissements de jeux souhaitent accepter comme paiement les actifs numériques en échange de jetons. Dans ce contexte, 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.

S'agissant des vulnérabilités liées à la clientèle, la réglementation des jeux oblige le joueur à présenter une pièce d'identité à l'entrée des casinos aux fins de vérifier sa majorité et sa non inscription sur la liste des interdits. Ces informations ne sont pas conservées par l'établissement. Ainsi, une fois passé le contrôle aux entrées, le joueur est anonyme tant qu'il ne réalise pas de change supérieur à 2 000 euros. En outre, les usurpations d'identités ou la fraude documentaire avec la présentation de faux documents d'identité sont des vulnérabilités supplémentaires. En effet, de tels comportements pourraient permettre aux clients de ne pas apparaître sur le registre des changes ou d'y figurer sous une fausse identité. Il convient de souligner que le comportement de certains joueurs mobiles (qui changent régulièrement de postes de jeux au sein d'un même établissement), réalisant des changes multiples achats/gains nombreux en caisse, aux tables de jeux ou par le biais des automates, complexifie le suivi et favorise l'anonymat.

S'agissant des **vulnérabilités liées à l'offre du secteur**, l'équipement des machines à sous et des jeux électroniques d'automates accepteurs de billets, ou l'exploitation des appareils équipés de TITO (« Ticket In, Ticket Out », ticket remplaçant le sceau de jetons ou de pièces par le biais d'un code barre indiquant le montant qu'il représente) de même que certaines pratiques des casinos comme le change direct aux tables de jeux de contrepartie, représentent une vulnérabilité. Les pratiques qui en découlent privent en effet les caisses des informations nécessaires à la traçabilité des opérations et à l'identification du joueur.

L'ensemble des risques présentés précédemment se réalise autour d'une action de jeu dans un casino ou dans un club. Il existe un risque de blanchiment de capitaux, totalement indépendant de la pratique d'un jeu d'argent et de hasard, consistant à investir des fonds suspects dans un établissement de jeux. Les montages financiers liés aux investissements peuvent alors s'avérer d'un niveau de complexité élevé et/ou faire intervenir des acteurs internationaux. Ces facteurs constituent une vulnérabilité réelle. Il convient enfin d'envisager la situation où de nouveaux établissements de jeux seraient créés. Cette perspective induirait nécessairement l'arrivée de nouveaux investisseurs pouvant accentuer la vulnérabilité liée à ce risque.

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

### Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Les acteurs du secteur des établissements de 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 et le code de la sécurité intérieure. Ces mesures d'atténuation correspondent aux dispositifs de toute nature qui ont pour objet de prévenir, de contrôler ou d'atténuer la probabilité de réalisation du risque.

### Mesures d'atténuation légales

Le Code monétaire et financier et le Code de la sécurité intérieure prévoient des mesures d'atténuations. Il existe notamment les inspections LCB-FT, les enquêtes d'autorisations préalables aux investissements, les limites d'insertion de billets dans les machines à sous, l'interdiction de jeu des personnes morales, l'obligation de présenter une pièce d'identité pour toute personne se trouvant en salle de jeux, l'obligation de consigner les changes de 2 000 euros et plus, l'obligation de déclaration de soupçon ou encore la mise en place d'un contrôle interne et la désignation d'un responsable du dispositif de LCB-FT. Toutes ces mesures trouvent un fondement juridique dans les codes mentionnés précédemment.

### Mesures d'atténuation opérationnelles

Il est possible de mentionner certaines bonnes pratiques ou actions de sensibilisations efficaces mises en place par les établissements de jeux en concertation avec l'autorité de contrôle. Parmi ces mesures, il existe :

- **L'écriture collaborative d'un document d'accompagnement LCB-FT** : le SCCJ s'engage à réunir les assujettis et les services partenaires afin de mener une

- réflexion collective qui conduira à la rédaction collaborative d'un guide pratique LCB-FT à destination des établissements de jeux ;
- **l'amélioration de la prise en compte des changes supérieurs à 2 000 euros** : la plupart des exploitants d'établissements de jeux qui préféraient, par le passé, garantir la discrétion à leurs joueurs sont aujourd'hui convaincus de l'utilité de l'identification et de la connaissance de la clientèle. Ce changement de politique permet à la fois de garantir un bon niveau de vigilance LCB-FT et de mettre à profit ces progrès dans le développement de leur politique commerciale ;
  - **la surveillance des salles** : dans un contexte de circulation importante d'espèces, la surveillance des salles est indispensable au regard, notamment, du comportement des joueurs ;
  - **la limitation des chèques de paiement** : la réglementation des jeux limite les possibilités de « transformer » les liquidités jouées en chèques de gain ;
  - **l'absence de délivrance d'attestations de gains** afin d'éviter que ces dernières ne soient réutilisées pour blanchir des fonds ;
  - **la carte cashless ou carte anonyme** : cette carte est utilisée par un petit nombre de casinos. L'avantage pour le joueur est de pouvoir la charger sur une borne sans passer en caisse et ainsi de pouvoir conserver l'anonymat tant qu'il ne passe pas en caisse avec une somme supérieure à 2 000 euros. L'anonymat sera levé en cas de gains supérieurs à 2 000 euros et permettra de retracer l'ensemble des opérations de jeux réalisées par le client, permettant ainsi une analyse parfaite du comportement du client en retraçant l'ensemble des opérations de jeux réalisées ;
  - **la carte joueur obligatoire** : c'est la mesure d'atténuation des risques la plus efficace car elle permet de recenser l'intégralité des entrées ainsi que des changes entrants et sortants des joueurs.

**Les inspections menées par le SCCJ** ont pour objectif de contrôler la bonne connaissance du dispositif LCB-FT par les opérateurs, la mise en place d'un protocole interne dans chaque établissement et sa bonne application opérationnelle. La brigade anti-blanchiment du service réalise un premier niveau de contrôle sur pièces par le biais des rapports annuels d'activité des établissements de jeux en matière de LCB-FT et des informations issues des audits techniques et réglementaires.

Le second niveau de contrôle est réalisé lors des **inspections in situ**. L'analyse des risques réalisée par l'établissement (la cartographie) est étudiée en fonction de critères endogènes (organisation, mise en œuvre de la vigilance en fonction des risques liés aux opérations, notamment celles favorisant l'anonymat du joueur et les facilités offertes par le casino, fréquentation du casino, utilisation massive de cash par les joueurs...) et exogènes (risques liés au nombre de réquisitions judiciaires reçues par le casino, risques liés à l'environnement de l'établissement...).

La pertinence des mesures spécifiques mises en œuvre, leur effectivité ainsi que le bon respect des obligations de vigilance sont également analysées.

**Le maillage territorial des correspondants courses et jeux** répartis sur l'intégralité du territoire national permet une surveillance et un contrôle régulier de l'ensemble des établissements de jeux. De plus l'appartenance des correspondants territoriaux aux services de police judiciaire rend ces derniers particulièrement efficaces. Leurs connaissances de la criminalité locale et environnante facilitent les recherches et le croisement d'informations avec les services territoriaux spécialisés dont ils sont les interlocuteurs privilégiés.

La diminution du risque passe également par la **sensibilisation des établissements sur la nécessité de respecter les mesures de gels des avoirs** prononcées par l'Union Européenne à l'encontre de personnes physiques. Les casinos et les clubs interdisent l'accès aux salles de jeux aux personnes concernées. L'autorité de contrôle les a invités à s'abonner à Flash Info Gel mis en place par la DG Trésor.

Au cours de ces cinq dernières années, 7 procédures judiciaires pour des faits de blanchiment commis au préjudice d'établissement de jeux ont été diligentées par le SCCJ. Ce chiffre est à lier avec les mesures préventives prises en amont en matière de LCB-FT. Ce faisant, les mesures générales appliquées par les casinos et les clubs ainsi que les mesures de contrôle interne sont efficaces. Au cours de cette période 26 casinos et 7 clubs de jeux ont été inspectés. 8 dossiers de casinos ont été transmis à la Commission Nationale des Sanctions pour lesquels 7 sanctions ont été prononcées.

**Des modalités de contrôle interne** (l'ensemble des actions liées à la sécurité et qui contribue à la maîtrise de l'établissement de jeux) ont été mises en place par les établissements de jeux, destinées à assurer la protection, la sauvegarde et la qualité du dispositif LCB-FT, de vérifier la conformité de l'établissement par rapport aux lois et aux règlements, et enfin de veiller à l'application des instructions de la direction en vue d'améliorer le dispositif global de lutte contre le blanchiment. Cela constitue une des thématiques abordées lors d'une inspection LCB-FT d'un établissement.

L'analyse, basée sur les inspections de casinos, laisse apparaître des vulnérabilités résiduelles. En dépit d'une amélioration très sensible des dispositifs LCB/FT dans les établissements de jeux il apparaît que certaines vulnérabilités pourraient encore persister sur des questions telles que l'insertion massive d'espèces, l'anonymisation des joueurs ou le manque de suivi des gains importants dans les petits établissements ne disposant pas d'outils suffisants.

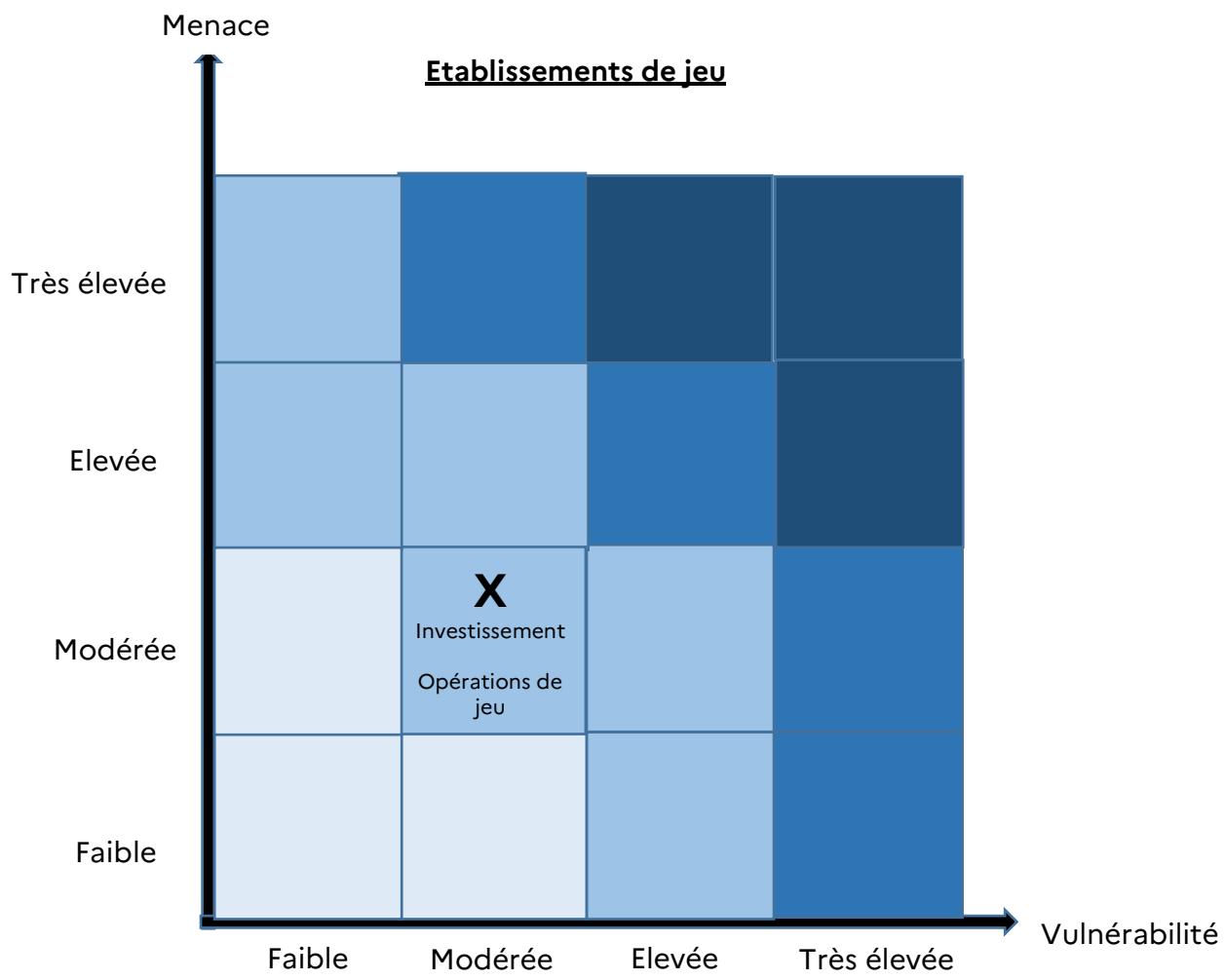
Les établissements de jeux ont, presque tous, mis en place des mesures d'atténuation des risques qui paraissent efficaces. Les personnels d'établissements de jeux sont tous sensibilisés à la lutte anti-blanchiment et surveillent les attitudes suspectes et changes multiples. Le change à table, lorsqu'il est pratiqué, est bien suivi par les chefs de table. Il reste encore, pour certains établissements, à mieux définir leur cartographie des risques et à mieux suivre les clients à risques afin d'être en mesure de rédiger davantage de déclarations de soupçons ou d'améliorer la qualité de ces dernières.

#### Cotation de la vulnérabilité résiduelle

La **vulnérabilité résiduelle** est donc **modérée** après prise en compte des 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.



### Légende :

- [Dark Blue Box] Risque très élevé
- [Medium Blue Box] Risque élevé
- [Light Blue Box] Risque modéré
- [Very Light Blue Box] Risque faible

**Risque Global : Modéré tant pour les opérations d'investissement que pour les opérations de jeu**

## Jeux et paris en réseau physique et en ligne

### Description du secteur

L'Autorité nationale des jeux (ci-après, « ANJ ») est l'autorité administrative indépendante chargée de la supervision LCB/FT des opérateurs de jeux d'argent et de hasard suivants :

- des opérateurs titulaires de l'agrément prévu à l'article 21 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, susceptibles de proposer des jeux de cercle (poker), de paris sportifs (sous la forme mutuelle ou à cote) ou de paris hippique (uniquement en la forme mutuelle) ;
- du groupement PARI MUTUEL URBAIN (ci-après, « PMU ») et des sociétés de courses autorisées à proposer des paris hippiques en réseau physique de distribution au titre de leurs droits exclusifs<sup>191</sup> ;
- de la société LA FRANÇAISE DES JEUX (ci-après « La FDJ ») autorisée à offrir des jeux de loteries (de répartition ou de contrepartie) et de paris sportifs (sous la forme mutuelle ou à cote) en réseau physique de distribution au titre de ses droits exclusifs.

Le secteur des jeux d'argent et de hasard supervisé par l'ANJ (ci-après « JAH ») est caractérisé, **s'agissant de l'offre de jeux distribuée en points de vente (« en dur »)**, par une forte présence de points de vente physiques sur l'ensemble du territoire national. L'offre en réseau physique de distribution est proposée dans 30 000 points de vente de La FDJ, 10 000 points de vente du PMU et 235 hippodromes. Le secteur des JAH supervisé par l'ANJ se caractérise également par une **offre de jeux en ligne** s'inscrivant dans un contexte concurrentiel et proposée par 17 opérateurs agréés par l'ANJ (dont le PMU et La FDJ). Selon l'agrément obtenu, les opérateurs sont autorisés à proposer par l'intermédiaire d'un service de communication au public en ligne : i) du pari sportif (PS) à cote ou sous la forme mutuelle ; ii) du pari hippique (PH) sous la forme mutuelle ; iii) des jeux de cercle (l'offre étant aujourd'hui limitée à certaines variantes de poker [PO]).

Les 25 millions de joueurs de loterie et de parieurs sportifs en ligne et en réseau physique de distribution ont misé un total de 19 Mds d'euros en 2021<sup>192</sup>, ce qui représente un PBJ de plus de 6 Mds d'euros (avec 79 % du PBJ constitué par l'offre de loteries et 21 % constitué par l'offre de paris sportifs).

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

Les secteurs des établissements de jeux et des JAH en physique et en ligne présentent un certain nombre de similitudes concernant les menaces de LCB-FT.

Tout comme le secteur des établissements de jeux, seules les menaces liées au blanchiment de capitaux ont été considérées, les menaces concernant le financement

<sup>191</sup> Le PMU est le 1<sup>er</sup> opérateur européen de pari mutuel hippique et le 3<sup>e</sup> mondial. Il a contracté avec un certain nombre d'opérateurs étrangers afin de mutualiser leurs enjeux. Ainsi des parieurs étrangers peuvent placer des paris sur des courses françaises sur lesquelles le PMU organise des paris (les joueurs étrangers ne sont toutefois pas clients du PMU et parient via des opérateurs qui ont un accord de partage de masse avec le PMU) et, réciproquement, des joueurs français peuvent placer des paris sur des courses étrangères.

<sup>192</sup> [FDJ rapport d'activité 2021](#).

du terrorisme étant particulièrement faibles voire absentes dans le secteur des JAH en physique et en ligne. Par ailleurs, les caractéristiques du secteur des JAH peuvent également rendre le secteur attractif pour des criminels en ce qu'il permet de blanchir des sommes potentiellement importantes d'espèces ou de sommes difficilement traçables (sommes stockées sur des cartes prépayées par exemple) *via* notamment le rachat de tickets gagnants ou le placement de paris sportifs ou de paris hippiques.

**Au regard du secteur des JAH,** les criminels peuvent tenter de blanchir des capitaux en ligne ou « en dur » en minimisant les risques liés à un pari sportif (PS) ou à un pari hippique (PH) : les parieurs vont dans ce cas de figure parier sur des issues assez prévisibles, l'utilisation de stratégies de couverture et de réduction des risques permet assez aisément de convertir des sommes avec des taux de retour joueurs acceptables.

Si toutes les infractions sous-jacentes peuvent en soi donner lieu à du blanchiment de capitaux dans le secteur des JAH, trois menaces criminelles majeures sont identifiées :

- les fraudes fiscales, sociales et douanières ;
- le trafic de stupéfiants ;
- les vols et escroqueries.

**Les jeux en ligne** se distinguent pour leur part par des risques liés à la relation d'affaires à distance et une fréquence élevée de transactions, qui est rendue possible par un accès permanent à l'offre.

**S'agissant en revanche des jeux de grattage ou de tirage proposés en ligne et en points de vente par la société La FDJ,** la fréquence de gain, le taux de retour aux joueurs et la répartition des sommes entre gagnants du même rang ne permettent pas de garantir un niveau de conversion optimal et rendent ce scénario très risqué pour les éventuels blanchisseurs, exception faite du procédé de rachat de tickets gagnants susmentionné qui constitue un cas d'usage assez récurrent de blanchiment de capitaux.

#### Cotation de la menace

Le niveau de menace de **blanchiment de capitaux** auquel est confronté le secteur des JAH est estimé globalement comme **modéré** alors que l'exposition du secteur à la menace de **financement du terrorisme** n'est **pas étayée et donc non caractérisée** pour ce secteur.

#### Vulnérabilités

##### Vulnérabilité intrinsèque

Les principales vulnérabilités du secteur sont liées aux moyens de paiement ainsi qu'aux caractéristiques de l'offre de jeux et de la clientèle des opérateurs.

**S'agissant des vulnérabilités liées aux moyens de paiement,** la possibilité d'avoir recours à des portefeuilles électroniques ou à des cartes prépayées, favorise l'anonymat et renforce à ce titre le risque en matière de BC-FT<sup>193</sup>. Au sein du réseau physique de distribution où elle est culturellement enracinée, l'utilisation majoritaire d'espèces rend l'offre très vulnérable au risque de BC-FT puisqu'elle permet une conversion de la monnaie fiduciaire en monnaie scripturale. À cela s'ajoute la possibilité pour les gagnants d'obtenir le versement de leurs gains sur des comptes

<sup>193</sup> En 2021, environ 12 % des montants ayant alimenté les comptes joueurs ouverts auprès des opérateurs agréés l'ont été par cartes prépayées.

détenus dans des établissement financiers étrangers, potentiellement en dehors de l'Union européenne<sup>194</sup>. Les actifs numériques ne sont aujourd'hui pas autorisés dans le secteur des JAH en raison des vulnérabilités très élevées qu'elle présente en matière de BC-FT. Force est toutefois de constater que les opérateurs illégaux de JAH proposent aujourd'hui une telle offre.

**S'agissant des vulnérabilités liées à la clientèle<sup>195</sup>,** si, dans sa grande majorité, celle-ci est constituée de joueurs récréatifs dont les mises et gains moyens sont modestes (en 2021, les joueurs en ligne ont misé en moyenne quotidiennement environ 8 EUROS en PS, 12 EUROS en PH et 27 EUROS en PO), certaines catégories de joueurs présentent des risques spécifiques en matière de BC-FT. C'est notamment le cas des joueurs qui en raison de leur activité de jeux excessive se rendent vulnérables financièrement et qui pour alimenter leur assuétude au jeu peuvent commettre des délits dont le produit sera joué, des joueurs disposant de fonds provenant d'activités illégales sans toutefois avoir l'intention de blanchir mais qui les utilisent à des fins ludiques, et, enfin, des joueurs n'ayant pas un comportement ludique, disposant de fonds d'origine illicite et motivé par une justification mensongère de ceux-ci. En outre, compte tenu du maillage très dense des points de vente et du fait qu'ils sont confiés à des personnes non assujetties aux obligations LCB-FT, le suivi des opérations de jeux se révèle complexe et fait obstacle à l'acquisition d'une véritable connaissance du client.

**S'agissant des vulnérabilités liées à l'offre,** les PS ou les PH peuvent assurer un retour sur investissement attractif pour d'éventuelles opérations de BC. Ainsi, en PS, il est possible d'obtenir un taux de retour sur investissement acceptable en adoptant une stratégie de couverture entre les différents paris. La répétition de paris placés sur des cotes faibles peut permettre d'en tirer un bénéfice raisonnable. En PH, les mêmes stratégies peuvent être employées sous réserve de détenir un minimum d'expertise. De plus, en PS comme en PH existent des risques liés à la détention par certains parieurs d'informations privilégiées (en lien ou non avec des manipulations de rencontres sportives ou de courses de chevaux) leur permettant d'obtenir une assurance quant à l'issue de la rencontre sportive ou de la course hippique, et donc à la possibilité de blanchir de l'argent, voire d'obtenir un bénéfice lors de l'opération. De surcroît, dans ces deux secteurs, la possibilité de parier alternativement en dur et en ligne accroît le risque de BC car elle permet de disséminer et de dissimuler l'activité potentiellement frauduleuse. L'anonymat de la prise de paris en réseau physique de distribution facilite également les opérations de rachat de tickets gagnants et rend la détection des opérations frauduleuses difficile par la technique du fractionnement des mises, éventuellement en utilisant des « mules financières », ayant pour objectif de rester en dessous des seuils d'identification imposés par la réglementation. Pour le cas spécifique du poker en ligne, les risques liés à la collusion entre joueurs qui pourraient perdre volontairement au bénéfice d'un complice sont identifiés<sup>196</sup>. Enfin, pour toutes les offres de jeux en ligne, la possibilité de retirer les fonds déposés sans effectuer d'opérations de jeux reste une vulnérabilité théorique que les

---

<sup>194</sup> L'article R561-5-3 du CMF prévoit que pour leurs jeux et paris en réseau physique de distribution accessibles sans compte joueur, les gains peuvent être reçus sur un compte de paiement ouvert à son nom par le joueur auprès d'un prestataire de services de paiement établi dans un pays tiers imposant des obligations équivalentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

<sup>195</sup> En 2021, le nombre de joueurs sur le marché des JAH supervisé par l'ANJ était évalué à environ 35 millions (dont 25 millions pour la seule La FDJ).

<sup>196</sup> Cette pratique frauduleuse permettrait notamment, sous couvert de parties de poker, de transférer de compte à compte des sommes qui apparaîtront en dernier lieu sur le compte de paiement du bénéficiaire comme des gains de jeux.

opérateurs ont identifiées et qu'ils neutralisent le plus souvent dans leur règlement de jeu.

Le niveau de vulnérabilité intrinsèque est globalement estimé comme élevé.

### Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Les opérateurs de JAH sont soumis aux obligations LCB-FT (identification de la clientèle, vigilance et déclaration) issues du code monétaire et financier. Ces règles, qui forment le droit commun de la LCB-FT, se combinent avec celles spécifiques propres aux jeux d'argent. Ce cadre normatif est complété par des bonnes pratiques. La mise en œuvre des règles s'effectue sous la supervision de l'ANJ.

**La réglementation visant à prévenir le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme prévoit une série de mesures d'atténuation des risques.** Ainsi, seules les personnes physiques peuvent prendre part aux JAH et :

- les joueurs en ligne sont tous considérés comme des « *relations d'affaires* » et doivent ainsi, d'une part, être identifiés, et, d'autre part, faire l'objet de mesures de vigilance adaptées ;
- les joueurs « en dur » hors compte doivent être identifiés lors d'une opération ou de plusieurs opérations liées de jeu, lorsque ceux-ci misent ou gagnent des sommes égales ou supérieures à 2 000 euros ou en cas de demande de paiement unique de plusieurs lots de gains de loterie ou de PS dont le montant total est supérieur à 300 euros ;
- le compte joueur en ligne ou sur compte en réseau physique de distribution ne peut être crédité que par son titulaire au moyen des instruments de paiement mentionnés au chapitre III du titre III du livre I<sup>er</sup> du code monétaire et financier, mis à sa disposition par un prestataire de services de paiement remplissant des conditions d'établissement limitativement énumérées<sup>197</sup> (les mêmes règles de domiciliation s'appliquent pour le versement des avoirs du titulaire d'un compte joueur qui ne peut être effectué que par virement vers son compte de paiement) ; un gain sous la forme d'un actif numérique par exemple, ne peut être délivré au gagnant ;
- l'utilisation des cartes de paiement prépayées est strictement encadrée et le paiement en espèces est plafonné à 1 000 euros pour les opérations réalisées en dur par les résidents fiscaux.

**Les JAH autorisés à titre dérogatoire n'étant ni un commerce ni un service ordinaire,** le législateur les a encadrés strictement en vue de prévenir les risques d'atteinte à l'ordre public et à l'ordre social. Ceci se traduit par : i) l'**obtention d'une autorisation de l'État** pour pouvoir proposer une offre de JAH. Ainsi, en ligne, l'opérateur doit obtenir un agrément de l'ANJ et, en « dur », les opérateurs (La FDJ et le PMU) sont titulaires des droits exclusifs octroyés par la loi, leurs détaillants ne pouvant distribuer leurs jeux et paris qu'après avoir reçu l'avis conforme du ministre de l'intérieur ; ii) un **périmètre de l'offre limité** : les PS proposés en ligne par les opérateurs agréés et en dur par La FDJ au titre de ses droits exclusifs ne peuvent porter que sur des compétitions ou manifestations sportives et sur des types de résultats expressément autorisés, les PH proposés en ligne et en dur ne peuvent porter que sur des

<sup>197</sup> Un prestataire de services de paiement établi dans un État membre de l'Union européenne ou un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

événements repris au calendrier des courses hippiques pris par arrêté ministériel, en ligne encore, les variantes de poker proposées sont définies par décret, les jeux de loterie sont quant à eux soumis à une autorisation ou information préalable de l'ANJ ; iii) **diverses dispositions législatives et règlementaires** qui encadrent l'identification et la vérification des justificatifs d'identité et bancaires des joueurs souhaitant notamment ouvrir un compte chez les opérateurs agréés ou titulaires de droits exclusifs. En dernier lieu, un taux de retour au joueur élevé pouvant susciter des pratiques de blanchiment, le droit français l'a plafonné<sup>198</sup>.

**Afin de renforcer le dispositif LCB-FT du secteur, l'Autorité accompagne et contrôle** les opérateurs de JAH assujettis aux obligations en matière de LCB-FT et lutte contre l'offre illégale. Elle organise ainsi des **actions de sensibilisation** et diffuse une information continue aux opérateurs afin qu'ils disposent d'une compréhension adaptée et actualisée de leurs obligations en matière de LCB-FT. À cet effet, elle a proposé au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et au ministre de l'intérieur un cadre de référence pour la lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme qu'ils ont approuvé par arrêté du 9 septembre 2021, et qui décline opérationnellement le cadre juridique applicable au secteur des JAH et impose aux opérateurs, d'une part, que l'ensemble des procédures mises en œuvre en matière de LCB-FT soient formalisées par écrit et, d'autre part, qu'ils puissent justifier à tout moment de la permanence et de l'efficacité des procédures mises en place. Le respect de ce cadre de référence et, plus largement, de l'ensemble des dispositions LCB-FT contraignantes est vérifié lors de l'approbation annuelle des plans d'actions pour la lutte contre le BC-FT par l'ANJ qui peut être assortie de prescriptions et de mesures de suivi renforcé ainsi qu'à l'occasion des contrôles que diligente cette dernière. L'ANJ met régulièrement à jour son analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et, sur son fondement, oriente son action de contrôle de l'ensemble des opérateurs agréés et sous droits exclusifs. En vue d'assurer ce contrôle, les opérateurs mettent à la disposition permanente de l'ANJ certaines données personnelles de leurs clients (identités civile et bancaire, domiciliation notamment) et, pour chacun d'eux, les informations relatives à leurs comptes joueurs (activités financières et de jeu) qui sont utilisées afin de s'assurer que les opérateurs respectent leurs obligations en matière de LCB-FT<sup>199</sup>. L'Autorité peut également, par le biais de ses enquêteurs, solliciter toute information de la part des opérateurs qu'elle supervise. Enfin, en complément de son action de supervision des opérateurs de jeux agréés et de ceux bénéficiant de droits exclusifs, l'ANJ lutte contre l'offre illégale de jeux en ordonnant le blocage de l'accès aux sites qui offrent ou font la publicité de jeux illégaux.

**Les opérateurs mettent également en œuvre des mesures opérationnelles** pertinentes afin d'atténuer et de gérer au mieux les risques auxquels ils sont individuellement exposés, telles que la mutualisation des moyens, de l'expérience et de l'expertise du groupe auxquels ils appartiennent, le développement et l'implémentation d'outils comme des algorithmes adaptés au risque attaché à leur offre.

---

<sup>198</sup> 75% pour la loterie, 76,5% pour le PS et le PH en dur et 85% pour le PS et le PH en ligne

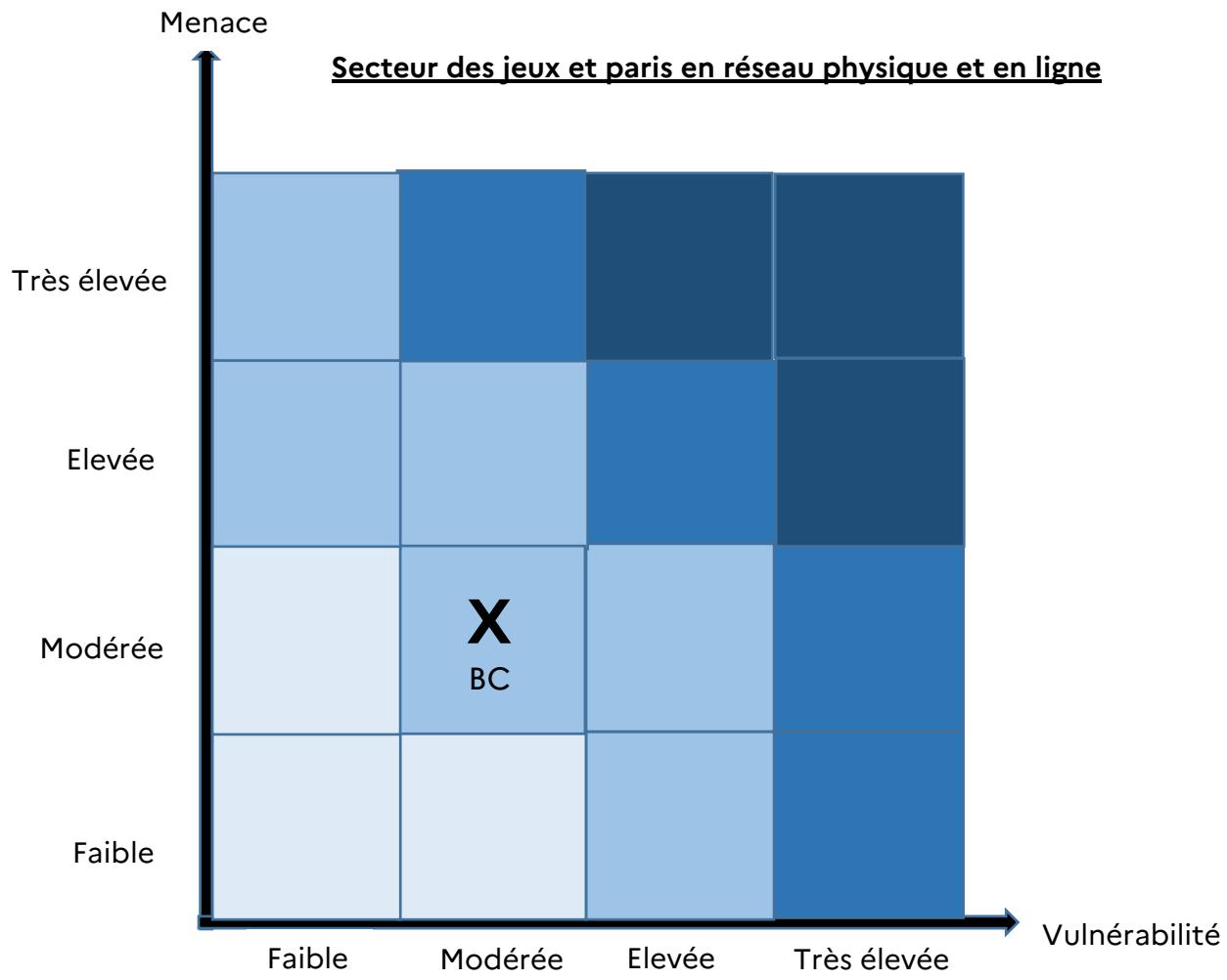
<sup>199</sup> Ces données lui permettent également de rechercher et d'identifier tout fait commis par un joueur ou un parieur susceptible de constituer une fraude ou de relever du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme et, le cas échéant, d'informer le service Tracfin.

### Cotation de la vulnérabilité résiduelle

La **vulnérabilité résiduelle** (après mesures d'atténuation) est estimée comme **modérée** pour le secteur des JAH en réseau physique et en ligne.

### Cotation du risque BC-FT

En conséquence, le croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles après mesures d'atténuation, conduit à un **niveau global de risque modéré** pour le secteur des JAH supervisé par l'ANJ. Une analyse sectorielle plus fine par type de produit a été produite.



→ Risque Global : Modéré

## Chapitre 14 – Biens de haute valeur

### Négociants de métaux précieux et de pierres précieuses

#### Description du secteur

##### Acteurs et marchandises

Le secteur des négociants de métaux précieux et de pierres précieuses regroupe près de 4 200 opérateurs :

- les fournisseurs et sous-traitants du secteur de l'horlogerie, de la bijouterie ou de la joaillerie dont le cœur d'activité est lié aux métaux précieux et pierres précieuses et qui s'inscrivent dans des relations commerciales *B-to-B*: opérateurs miniers, importateurs et exportateurs, tailleurs de pierres, fondeurs, affineurs ;
- les entreprises qui vendent et parfois rachètent à des particuliers des pierres et des métaux précieux : officines de rachat d'or, *cash-converters* ;
- les maisons de vente aux enchères dans le cadre des ventes de métaux précieux et de pierres précieuses, sous forme brute ou ouvrageée.

Les marchandises concernées sont :

- les pierres-gemmes (diamants, rubis, émeraudes, saphirs, etc.) et les perles ;
- les métaux précieux tels que définis par le Code général des impôts (or, argent et platine) ainsi que les autres les métaux précieux commercialisés à but d'investissement (palladium, osmium, etc.).

Le seuil de valeur pris en compte pour l'application des obligations LCB-FT est celui de 10 000 euros par transaction ou série de transactions liées.

#### Poids économique

Le poids de ce secteur économique représente :

- près de 2 Mds d'euros à l'import et 1,7 Mds d'euros à l'export pour les métaux précieux ;
- près de 730 M d'euros à l'import et 318 M d'euros à l'import pour les pierres précieuses ;
- 211 M d'euros pour les ventes aux enchères publiques de métaux précieux et pierres précieuses (intégrant la joaillerie, l'orfèvrerie, l'horlogerie et la numismatique) ;
- près de 500 M d'euros par an pour le marché de l'or physique d'investissement, soit une dizaine de tonnes.

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

##### Menace de blanchiment de capitaux

La spécificité des marchandises qui constituent le cœur de l'activité commerciale des professionnels supervisés par la douane est qu'elles peuvent constituer elles-mêmes un objet criminel (ex : bijoux volés) dont l'origine est susceptible d'être dissimulée.

Il convient donc d'analyser l'exposition des professionnels à deux mécanismes de blanchiment :

- le premier type de mécanisme correspond à l'activité mise en œuvre par un criminel pour blanchir les revenus de ses activités illégales par le biais des professionnels et marchandises supervisées, en abusant du caractère légal de leur commerce ;
- le second type de mécanisme correspond à l'activité mise en œuvre par un criminel pour dissimuler l'origine illégale des marchandises supervisées (bijoux volés, pierres précieuses reçues en paiement de stupéfiants) en ayant recours aux professionnels du secteur.

Les principales menaces identifiées de BC portent sur l'or, utilisé dans le cadre de réseaux de blanchisseurs professionnels ainsi qu'à but de fraude fiscale et de son blanchiment. Il est également identifié dans des schémas de recel, que ce soit de bijoux volés ou du produit de l'orpailage illégal, auxquels les officines de rachat d'or et les fondeurs-affineurs sont particulièrement exposés. Trois territoires d'outre-mer sont confrontés à une menace spécifique de BC associée à l'or : la Guyane, la Guadeloupe et Saint-Martin.

La menace liée à l'utilisation de l'or à de fins de blanchiment se matérialise également dans le cas des donations ou héritages dissimulés et se détecte lorsque l'héritier ou le donataire se présente devant des professionnels pour vendre de l'or en grande quantité. La détention de 3 300 tonnes d'or, soit plus de 150 Mds d'euros souligne l'ampleur du risque.

Les autres métaux précieux et pierres précieuses sont respectivement concernés par des problématiques de recel ainsi que de fraude fiscale et blanchiment.

#### **Menace de Financement du terrorisme**

Les autorités françaises n'ont pas identifié d'utilisation des métaux précieux et des pierres précieuses ou de professionnels du secteur dans des schémas de financement du terrorisme.

#### **Cotation de la menace**

Le niveau de menace de BC est estimé **élevé pour les opérations portant sur l'or, les officines de rachat d'or et les fondeurs-affineurs et modéré pour les autres catégories de professionnels et les opérations portant sur les autres métaux précieux et les pierres précieuses.**

Le niveau de menace de FT est estimé comme **faible**.

#### **Vulnérabilités**

##### **Vulnérabilité intrinsèque**

La principale vulnérabilité des métaux précieux et pierres précieuses au BC-FT tient à leur caractère peu encombrant, convertible et fongible qui favorise leur dissimulation et leur contrebande. Forte réserve de valeur, ils permettent de stocker et de déplacer des montants importants avec un encombrement très réduit et peuvent être utilisés comme substitut à la monnaie. Pouvant être échangés de manière anonyme et il est très compliqué d'assurer la traçabilité des transactions.

Plusieurs vulnérabilités spécifiques à la France sont également identifiées :

- **les marchandises y sont abondantes**: le secteur de la bijouterie-horlogerie-joaillerie y est très dynamique et, pour des raisons historiques, les ménages français détiennent près de 3 300 tonnes d'or ;
- **la faible activité déclarative des professionnels du secteur est un indice de leur faible appropriation de la réglementation LCB-FT.** Leur supervision par la douane, encore récente, constitue à ce stade un facteur de vulnérabilité dont l'importance pourra se réduire au fur et à mesure de sa montée en puissance ;
- **le voisinage de pays dont le cadre réglementaire offre des conditions fiscales avantageuses**, la possibilité de transactions anonymes et des facilités de paiement en espèces, d'une part, et de pays accueillant des raffineries homologuées par le *London Bullion Market Association* (LBMA), d'autre part, constituent les principales vulnérabilités transfrontalières.

### Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Outre l'assujettissement aux obligations LCB-FT, le cadre réglementaire applicable aux professionnels du secteur des métaux précieux et pierres précieuses contribue à l'atténuation de sa vulnérabilité au BC-FT. Les obligations des professionnels au titre de la garantie des métaux précieux et la tenue du livre de police permettent de renforcer la traçabilité des marchandises. La réglementation douanière applicable à la circulation de l'or (obligation déclarative) et des pierres-gemmes réduit les vulnérabilités transfrontalières. Le plafond de paiement en espèces permet de limiter le risque de placement de fonds d'origine illicite. Enfin, les professionnels du secteur ont l'obligation de régler par chèque barré ou virement au nom du vendeur tout achat de métaux précieux, ce qui assure une traçabilité (article L. 112-6 du CMF).

Concernant les ventes de métaux précieux et de pierres précieuses aux enchères, l'exercice de la profession de commissaire-priseur et la mise aux enchères de ces biens sont strictement encadrés par le code du commerce, confiant au Conseil des maisons de vente la charge d'assurer le contrôle du respect de ces obligations et de sanctionner les éventuels manquements. En outre, le caractère public des ventes volontaires aux enchères contribue à renforcer la transparence et la traçabilité des opérations.

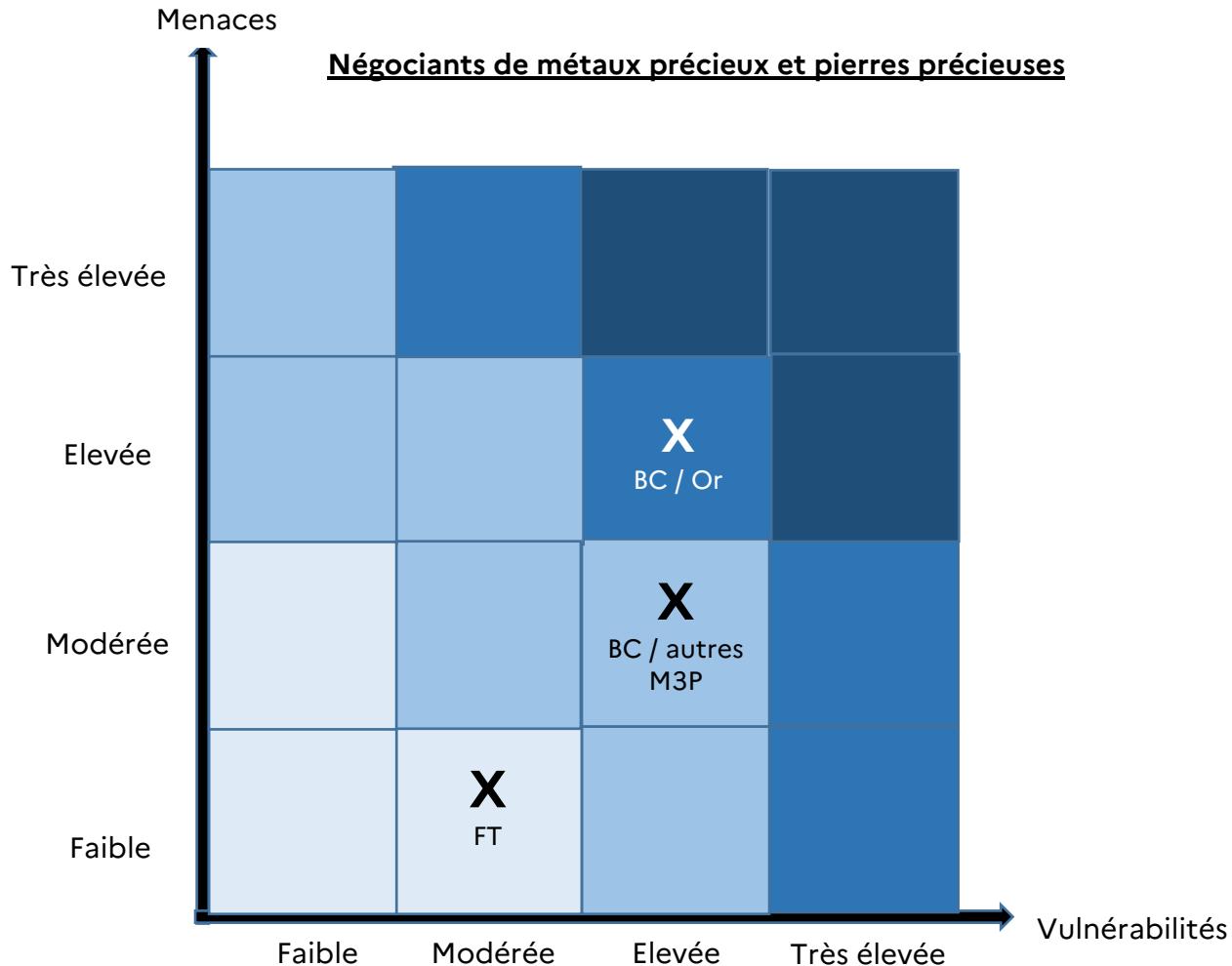
De plus, les professionnels du secteur des métaux précieux et des pierres précieuses ont développé des codes de bonne conduite qui visent à renforcer la traçabilité et la transparence des transactions. L'adhésion volontaire à ce type de codes traduit la prise en compte par un professionnel donné des risques spécifiques à son activité et son engagement à mettre en œuvre des bonnes pratiques dont l'objectif est la réduction de ces risques.

Plusieurs des obligations prévues par ces réglementations contribuent à la réalisation par les professionnels d'une partie de leurs obligations LCB-FT. Le renforcement de la connaissance des professionnels des risques BC-FT auxquels ils sont exposés et le déploiement de la supervision des acteurs par la DGDDI doit permettre de réduire encore davantage l'ensemble des vulnérabilités identifiées dans le cadre de cette analyse.

### Cotation de la vulnérabilité résiduelle

Le niveau de vulnérabilité est estimé élevé pour le BC et modéré pour le FT.

## Cotation du risque BC-FT



Légende :

- [Dark Blue Box] Risque très élevé
- [Medium Blue Box] Risque élevé
- [Light Blue Box] Risque modéré
- [White Box] Risque faible

→ Risque Global : Faible sur le FT, modéré sur le blanchiment lié aux autres métaux précieux et pierres précieuses, élevé sur le blanchiment lié à l'or

## Horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie

### Description du secteur

Le luxe constitue l'un des fleurons de l'industrie française. Au plan mondial, les cent plus grandes entreprises du luxe ont généré 252 Mds d'euros de chiffre d'affaires en 2020. Parmi elles, quatre firmes françaises détiennent la plus grande part de marché (28,1 %) sur le total des ventes de ces produits. La ville de Paris occupe tout particulièrement une place majeure sur le marché des ventes des produits de luxe et est donc très attractive, notamment pour des clients étrangers.

Le secteur du luxe recouvre notamment l'horlogerie, la bijouterie, la joaillerie et l'orfèvrerie (dénommé ci-après « HBJO »), lequel fait l'objet des développements *infra*. Ses ventes s'élevaient en 2021 à plus de 3,3 Mds euros, en baisse de 40 % par rapport à 2018. La fermeture des magasins, liée à la pandémie de Covid-19, a freiné les ventes et la réouverture à l'été 2021 n'a pas permis de compenser totalement les pertes de 2020.

Le nombre d'établissements de commerce de détail de bijoux et de montres s'élève à 5 248 magasins pour un effectif de 19 400 salariés en 2020. Tandis que la production nationale de bijouterie-joaillerie-orfèvrerie et horlogerie (2,8 Mds d'euros HT de chiffre d'affaires) compte 3 360 entreprises et 6 963 salariés en 2020.

Les marques-enseignes de luxe détiennent un nombre limité de magasins, exclusivement en propre. Ils sont essentiellement implantés à Paris et dans les principales destinations touristiques sur le territoire (Nice, Cannes, etc.).

On retrouve aussi des biens de luxe dans les grands magasins qui commercialisent une large offre de bijoux et de montres haut de gamme et de luxe. En outre, plusieurs grandes marques disposent de leurs propres espaces de vente (« corners ») dans ces établissements. Les grands magasins s'adressent essentiellement à la clientèle aisée des grandes villes et aux touristes internationaux.

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

#### Menaces de financement du terrorisme

En matière de financement du terrorisme, des bijoux et montres de luxe peuvent procurer des bénéfices aux organisations terroristes, *a minima* leur servir de vecteurs. Ils peuvent être transportés dans des zones de conflit et servir au financement du terrorisme.

Les menaces de financement du terrorisme sont liées, s'agissant des bijoux et montres de luxe, aux facilités d'accès et de transport associées à une forte valeur marchande qui permettent un échange rapide de la valeur représentée et rendent donc attractif ce mode de conversion.

#### Menace de blanchiment de capitaux

Le scénario de risque en matière de blanchiment de capitaux peut recouvrir le cas d'un achat de produits de luxe à des fins de dissimulation du produit d'une activité illicite et de son blanchiment. **Les menaces de blanchiment de capitaux** sont également liées à la facilité que procurent les produits de luxe en matière de stockage, de transfert et

de leur grande densité de valeur. En effet, l'acquisition de produits de HBJO permet de convertir la valeur de l'actif, voire de l'augmenter.

### Cotation de la menace

La menace en termes de blanchiment de capitaux est donc également **élevée**.

La menace en termes de financement du terrorisme est donc **élevée**.

## Vulnérabilités

### Vulnérabilité intrinsèque

Les vulnérabilités du secteur de la bijouterie et de l'horlogerie de luxe tiennent, d'une part, à la fréquence importante, bien qu'en constante diminution, de **paiements en espèces**. Parallèlement, la stratégie de contournement de la réglementation des plafonds de paiements en espèces, qui consiste à acheter plusieurs biens en liquide sans dépasser le seuil autorisé, constitue une vulnérabilité. De nombreux biens sont plus faciles à la revente et permettent quand même d'engager des sommes importantes, ce qui peut être une stratégie de financement occulte. Un nombre conséquent de biens achetés pour un seul individu peut éveiller les soupçons, de même qu'une présence répétée.

Les principales vulnérabilités sont, d'autre part, liées aux **traditions commerciales dominantes de confidentialité et de discréction envers le client**.

Les vulnérabilités liées à l'**implantation géographique** et, en particulier, au **caractère transfrontalier des marchés du luxe** sont également une vulnérabilité en termes de BC-FT. 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 opacité de la traçabilité du bien. Le **transfert de biens dans ces ports francs** doit donc constituer un critère d'alerte. Les objets de valeur peuvent aussi traverser les frontières facilement. Les **zones très touristiques** drainent une clientèle étrangère importante, pour laquelle le seuil de paiements en liquide est de 15 000 euros, ce qui limite la traçabilité des fonds et favorise donc les opérations de blanchiment.

D'autres vulnérabilités sont liées à la **clientèle étrangère**. Ainsi, constitue une vulnérabilité importante la possibilité d'utiliser un intermédiaire étranger pour procéder à des paiements en liquide, plus opaques et difficiles à suivre, et facilitant les opérations occultes. Cette stratégie de « l'homme de paille » permet de masquer le bénéficiaire effectif de l'achat. De même, les personnes politiquement exposées sont des clients potentiellement difficiles à identifier.

En outre, le fort développement des **ventes à distance**, qui peuvent être plus ou moins anonymes sur Internet, est source de vulnérabilités importantes en ce qu'elles compliquent l'identification du client.

Enfin, une vulnérabilité provient du **manque de sensibilisation des professionnels du secteur HBJO de luxe**, qui vérifient rarement la domiciliation ou l'établissement des personnes physiques et morales dans un Etat ou un territoire non coopératif, c'est-à-dire dont la législation ou les pratiques font obstacle à la LCB-FT.

Le niveau de **vulnérabilité intrinsèque** du secteur HBJO de luxe est estimé comme **élevé**.

## Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

L'assujettissement de la plupart des opérateurs atténue dans une certaine mesure les vulnérabilités de ce secteur. 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).

Les professionnels du secteur HBJO de luxe sont encore insuffisamment mobilisés. Cette défaillance relative peut s'expliquer en partie par le caractère récent des pouvoirs de contrôle sur pièce ou sur place de la DGCCRF. Afin de remédier à ces difficultés, des **actions de sensibilisation** ont été conduites auprès des fédérations professionnelles de ce secteur en amont des enquêtes<sup>200</sup> réalisées en 2020 et 2021.

Les mesures d'atténuation propres au **contrôle de la provenance des fonds** utilisés pour les achats de produits de luxe et à la **limitation de la circulation d'espèces** 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 le marché du luxe. Il est encore plus contraignant (1 000 euros) pour les résidents français.

La mise en place de **formations des personnels**, qui doivent être adaptées à leurs fonctions ou activités, à leur position hiérarchique ainsi qu'aux risques identifiés par la classification des risques, constitue une autre mesure importante d'atténuation des risques de LCB-FT.

Enfin, l'obligation de tenir un **registre des achats et ventes d'objets en métaux précieux et l'identification des bénéficiaires effectifs**, c'est-à-dire les personnes physiques qui contrôlent la société de manière effective, constituent également des mesures d'atténuation des risques de LCB-FT, elles permettent de remonter les chaînes de responsabilités dans la réalisation d'achats douteux.

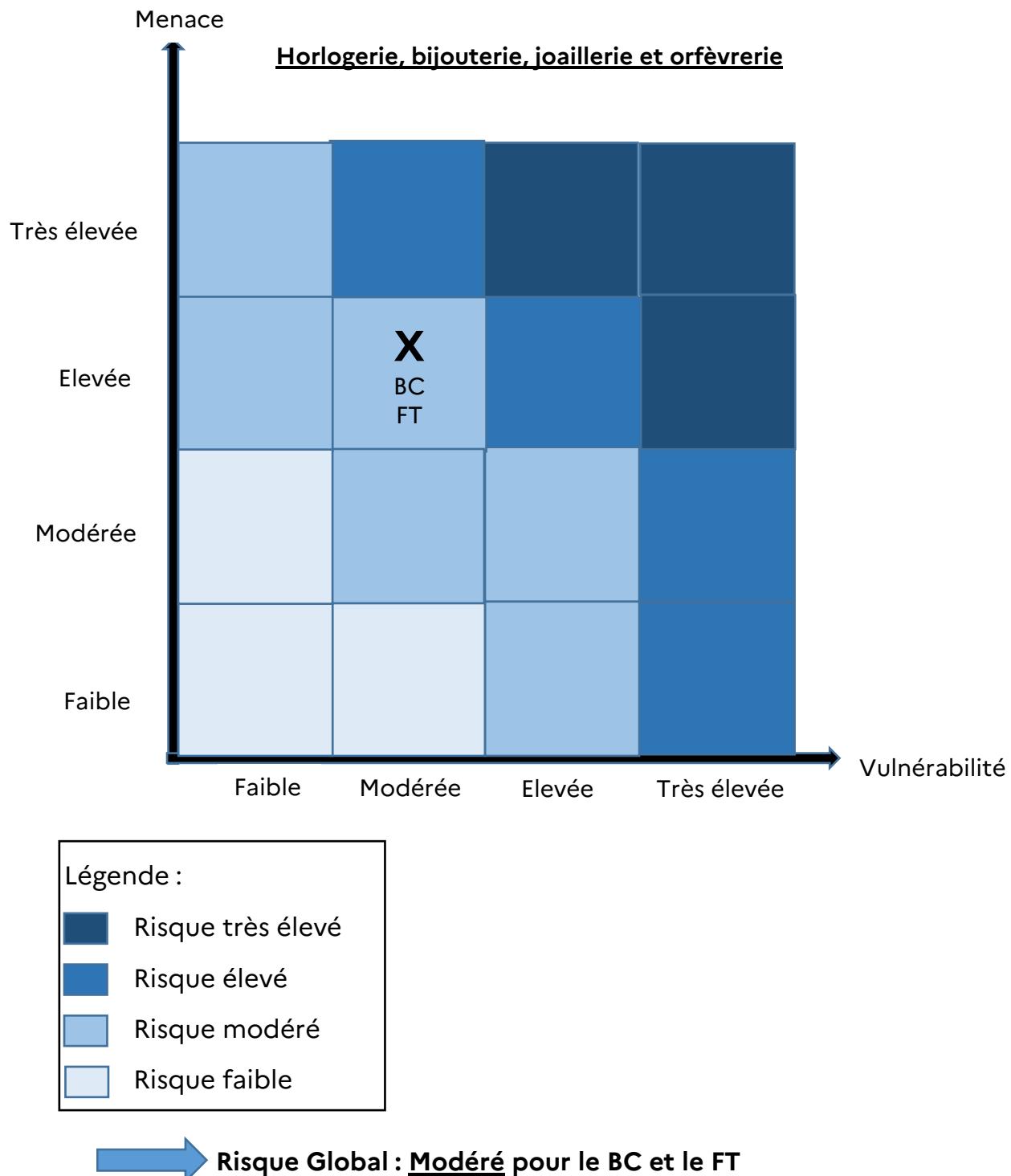
### Cotation de la vulnérabilité résiduelle

La vulnérabilité résiduelle est estimée **modérée**.

<sup>200</sup> <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/lutte-contre-le-blanchiment-de-capitaux-et-le-financement-du-terrorisme-dans-le-secteur-du>

## 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 HBJO de luxe.



## Vendeurs d'art et d'antiquités

### Description du secteur

#### Acteurs et marchandises

Le secteur du commerce de l'art et des antiquités en France regroupe près de 10 000 opérateurs aux modèles d'activité différents et qui recouvrent :

- le métier de l'achat-vente de biens culturels, y compris lorsqu'il est réalisé sur des plateformes de vente en ligne : galeries d'art et d'antiquités, brocanteurs et antiquaires ;
- les maisons de ventes volontaires aux enchères publiques ;
- le conseil en acquisition d'œuvres d'art et les activités d'intermédiaires, pouvant être exercées par des courtiers, des conseillers en investissement ou des experts, y compris quand il est associé à la provision d'un service financier (*art finance*) pour l'acquisition de l'œuvre ;
- les opérateurs logistiques lorsqu'ils ont une activité d'entreposage dans des ports francs ou zones franches.

Les marchandises concernées sont les biens culturels, de toutes les catégories définies par la réglementation européenne et nationale qui encadre la circulation des biens culturels (peintures, sculptures, livres rares, antiquités, objets de collection, etc.) ainsi que les véhicules et aéronefs de collection, sans prise en compte des seuils d'ancienneté ou de valeur qui rendent certaines obligations applicables au titre de ces réglementations.

Le seuil de valeur pris en compte pour l'application des obligations LCB-FT est celui de 10 000 euros par transaction ou série de transactions liées.

#### Poids économique

La France est la quatrième place mondiale du marché des biens culturels derrière les États-Unis, la région Chine/Hong-Kong/Taïwan et la Grande-Bretagne. Le volume des ventes y a atteint 4,7 Mds d'euros en 2021, en hausse de 50 % en glissement annuel et au plus haut depuis 10 ans.

Les ventes aux enchères d'objets d'art et de collection ont, pour leur part, atteint 1,86 Mds d'euros en 2021, en hausse de 54,1 %. Le secteur se caractérise par une forte concentration des ventes tant du point de vue des acteurs que géographique, avec une forte domination de l'Île de France. Les ventes aux enchères par internet continuent de se développer de manière très dynamique, de même que les ventes de gré à gré. Le marché des enchères se distingue enfin par son degré d'internationalisation, 48 % des ventes étant réalisées auprès d'acheteurs étrangers. En matière de commerce extérieur, les exportations d'objets d'art, d'antiquités et de collections représentaient un flux de 1,5 Mds d'euros en 2021, contre 1,1 Mds d'euros pour les importations.

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

## Menace de blanchiment de capitaux

La spécificité des marchandises qui constituent le cœur de l'activité commerciale des professionnels supervisés par la douane est qu'elles peuvent constituer elles-mêmes un objet criminel (ex : antiquités pillées) dont l'origine est susceptible d'être dissimulée. Il convient donc d'analyser l'exposition des professionnels à deux mécanismes de blanchiment :

- le premier type de mécanisme correspond à l'activité mise en œuvre par un criminel pour blanchir les revenus de ses activités illégales par le biais des professionnels et marchandises supervisées, en abusant du caractère légal de leur commerce ;
- le second type de mécanisme correspond à l'activité mise en œuvre par un criminel pour dissimuler l'origine illégale des marchandises supervisées (tableau volé, objet archéologique pillé) en ayant recours aux professionnels du secteur.

Les principales menaces identifiées de blanchiment portent sur l'intégration de revenus d'origine illicite d'infractions commises aussi bien à l'étranger que sur le territoire national. Le recours aux constructions juridiques, l'utilisation des ports francs et l'utilisation de fonds préalablement placés dans le système financier, notamment à l'étranger, participent à la mise en œuvre des principaux schémas de blanchiment identifiés.

Selon les investigations des services d'enquête et les juridictions françaises, les principales sources de revenus illicites blanchis via les marchandises et les professionnels supervisés sont le trafic de stupéfiants, la fraude fiscale et les infractions à la probité.

Les autorités françaises identifient et démantèlent régulièrement des schémas de recel et de blanchiment de biens culturels. Ceux-ci impliquent l'intervention d'intermédiaires qui, en produisant par exemple de faux documents d'origine ou en réalisant des transactions qui permettent d'obscurer le lien avec l'origine délictuelle de l'objet, contribuent à leur donner une apparence légitime pour faciliter leur revente.

## Menace de financement du terrorisme

La principale typologie identifiée de financement du terrorisme impliquant des biens culturels tient au pillage du patrimoine archéologique d'une zone contrôlée par une organisation terroriste en vue de sa revente.

L'articulation entre le pillage de l'artefact et sa vente finale auprès d'un collectionneur implique la participation de divers groupes ou individus criminels pour permettre son déplacement en contrebande ainsi que le blanchiment progressif de son origine illicite. Les nombreuses transactions intermédiaires rendent difficiles la qualification juridique de l'intention terroriste de l'acheteur final, qui peut ignorer l'origine illicite de l'objet et que celui-ci a initialement permis le financement d'une organisation terroriste.

Les juridictions françaises n'ont pas à ce jour eu à traiter de dossiers de financement de terrorisme impliquant les professionnels du secteur de l'art et des antiquités.

### Cotation de la menace

Le niveau de menace de blanchiment pesant sur le secteur du commerce de l'art et des antiquités est estimé comme étant **modéré**.

Le niveau de menace de FT pesant sur le secteur du commerce de l'art et des antiquités est estimé comme étant **faible**.

## Vulnérabilités

### Vulnérabilité intrinsèque

Les principales vulnérabilités au BC-FT identifiées des professionnels et marchandises du secteur de l'art et des antiquités tiennent à la culture de la discréetion qui prévaut dans le fonctionnement du marché, à la forte internationalisation de celui-ci, à la subjectivité et à la volatilité des prix, au paiement en espèces ainsi qu'à la fonction de réserve de valeur des œuvres et à leur mobilité.

Plusieurs vulnérabilités spécifiques à la France sont également identifiées :

- **la France est la quatrième place mondiale du marché de l'art et des antiquités**, la première à l'échelle européenne. L'expertise des professionnels du secteur y est reconnue et recherchée. Ce dynamisme de la place française constitue une vulnérabilité au BC-FT en ce qu'elle constitue un lieu privilégié d'achat et d'écoulement de biens culturels ;
- **le paiement en espèces au-delà des seuils en vigueur** (1 000 euros pour les acheteurs résidents et 15 000 euros ceux qui n'ont pas leur domicile fiscal en France) reste pratiqué par certains professionnels du secteur de l'art et des antiquités, ce qui constitue une vulnérabilité à l'intégration de fonds d'origine illicite ;
- **la recherche de la provenance, en particulier dans le domaine du commerce d'antiquités, n'est pas systématiquement effectuée par les professionnels**, les rendant vulnérables à des schémas de recel ou de blanchiment d'œuvres ;
- **la proximité de ports francs et l'intégration de la France au marché international des biens culturels** constituent une vulnérabilité au titre du BC-FT du point de vue de l'exposition au blanchiment des revenus d'activités criminelles commises à l'étranger ;
- **le développement des ventes en ligne**, que ce soit par des plateformes dédiées ou par le développement des enchères numériques, qui peuvent, selon leur fonctionnement, réduire la capacité à assurer la transparence et la traçabilité des opérations ;
- **la faible activité déclarative des professionnels du secteur est un indice de la faible appropriation de la réglementation LCB-FT** par les acteurs de la profession. Le caractère récent de leur supervision par la douane constitue à ce stade un facteur de vulnérabilité dont l'importance pourra se réduire au fur et à mesure de sa montée en puissance.

### Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Outre l'assujettissement aux obligations LCB-FT, le cadre réglementaire applicable aux professionnels du secteur du commerce de l'art et des antiquités contribue à l'atténuation de sa vulnérabilité au BC-FT. Les obligations des professionnels au titre de la tenue du livre de police permettent de renforcer la traçabilité des marchandises. La réglementation douanière applicable à la circulation des objets d'art et d'antiquités réduit les vulnérabilités transfrontalières et le plafond de paiement en espèce permet de limiter le risque de placement de fonds d'origine illicite.

De plus, les professionnels du secteur du commerce de l'art et des antiquités ont développé des codes de bonne conduite qui visent à renforcer la traçabilité et la transparence des transactions. L'adhésion volontaire à ce type de codes de bonnes conduites traduit la prise en compte par un professionnel donné des risques spécifiques à son activité ainsi que son engagement à mettre en œuvre des bonnes pratiques dont l'objectif est la réduction de ces risques.

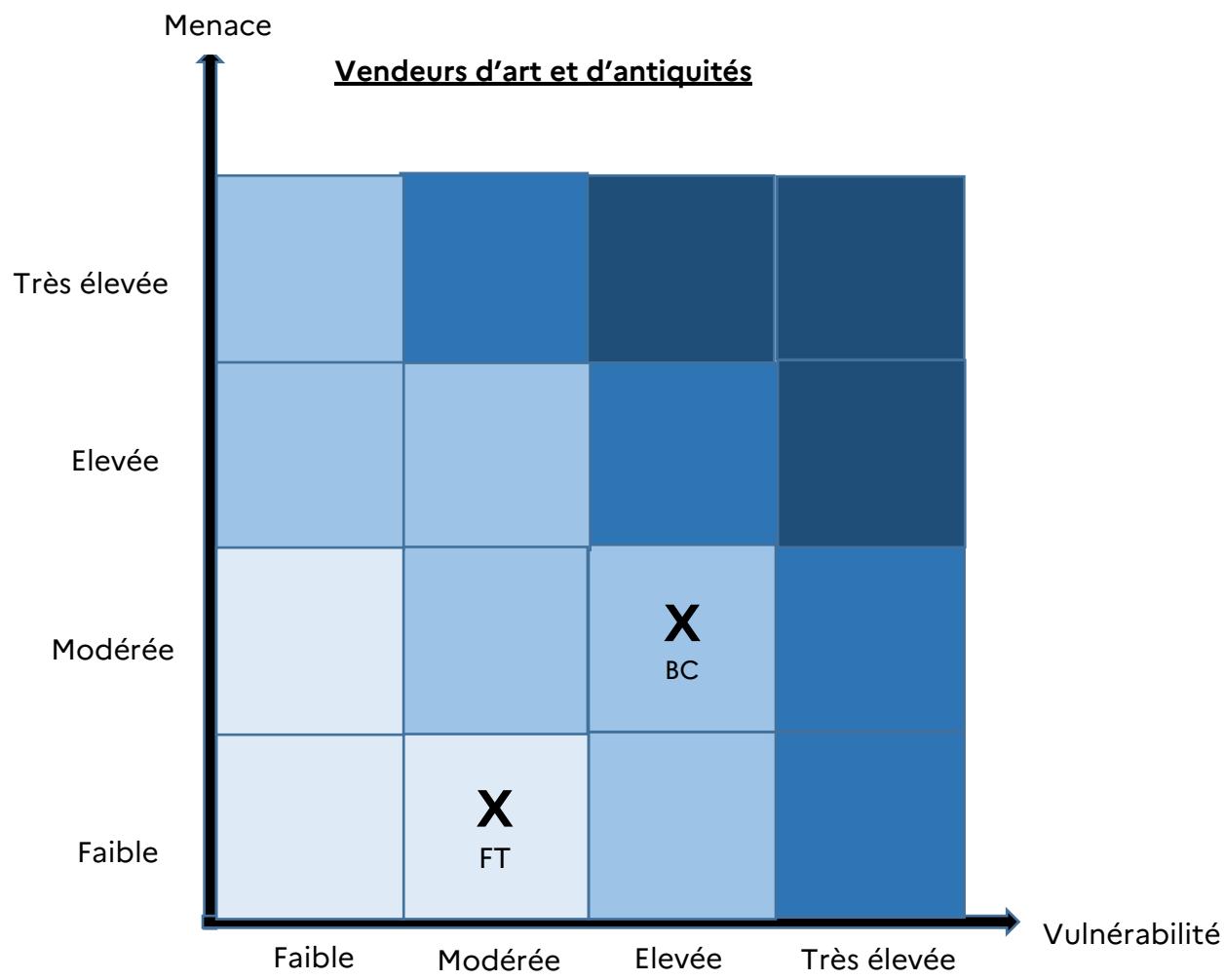
De même, l'action des organisations et spécialistes du monde scientifique (archéologues, musées) permet d'apporter aux professionnels et aux acheteurs des ressources pour vérifier qu'ils ne sont pas impliqués dans une transaction impliquant une œuvre volée ou pillée.

Plusieurs des obligations prévues par ces réglementations contribuent à la réalisation par les professionnels d'une partie de leurs obligations LCB-FT. Le renforcement de la connaissance des professionnels des risques BC-FT auxquels ils sont exposés et le déploiement de la supervision des acteurs par la DGDDI doit permettre de réduire encore davantage l'ensemble des vulnérabilités identifiées dans le cadre de cette analyse.

#### Cotation des vulnérabilités résiduelles

Le niveau de vulnérabilité résiduelle est estimé comme étant **élevé pour le BC et modéré pour le FT**.

## Cotation du risque BC-FT



Légende :

- Risque très élevé
- Risque élevé
- Risque modéré
- Risque faible

→ Risque Global : Faible pour le FT, modéré pour le BC

## Vente aux enchères

### Description du secteur

#### Acteurs et marchandises

Le secteur des ventes volontaires aux enchères publiques regroupe 427 maisons de ventes dont 30 sont spécialisées dans la vente de véhicules usagés et de matériel industriel et 7 dans la vente de chevaux de course. 117 maisons de vente ont une activité généraliste et sont donc susceptibles de vendre les marchandises supervisées. Les marchandises concernées sont l'ensemble des marchandises vendues aux enchères à l'exception des objets d'art et de collection, qui font l'objet d'une analyse spécifique. Les principales catégories de biens vendus en France sont :

- les véhicules usagés (véhicules particuliers, utilitaires et poids lourds) à l'exception des véhicules de collection ;
- les matériels industriels : outils, machines, engins agricoles et de chantier et matériel informatique ;
- les chevaux de course (chevaux de trot et de galop) ;
- les biens incorporels (JNF, biens relevant de la propriété intellectuelle et industrielle et fonds de commerce) dont la vente volontaire aux enchères est autorisée depuis février 2022.

#### Poids économique

La France est la quatrième place mondiale du marché des ventes aux enchères, derrière les États-Unis, la région Chine/Hong-Kong/Taïwan et la Grande-Bretagne, et la deuxième place à l'échelle européenne. Le volume des ventes y a atteint 4 Mds d'euros en 2021, en hausse de 40 % en glissement annuel et au plus haut depuis 10 ans. Le marché des enchères se distingue par son degré d'internationalisation, 48 % des ventes étant réalisées auprès d'acheteurs étrangers.

Les ventes aux enchères de véhicules usagés et de matériel industriel ont atteint 1,96 Mds d'euros en hausse de 27,8 % et représentent le premier marché aux enchères en montant en France (devant les objets d'art et de collection). Le secteur se caractérise par une forte concentration des vendeurs qui sont pour la grande majorité des professionnels.

Les ventes aux enchères de chevaux ont atteint 210 M d'euros en 2021. Les chevaux de course représentent 93,3 % du montant total, dominé par les ventes de chevaux de galop qui attirent une importante clientèle étrangère. Le marché est dominé par un acteur responsable de 87 % du montant total adjugé et géographiquement concentré en Normandie, où sont basés les cinq premières maisons de vente du secteur.

Les ventes digitales se développent sur ces trois catégories de bien et dominent largement pour les ventes de véhicules usagés et de matériel industriel (86 % du total).

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

#### Menace de blanchiment de capitaux

La spécificité des marchandises qui constituent le cœur de l'activité des professionnels supervisés par la douane est qu'elles peuvent constituer elles-mêmes un objet criminel (ex : véhicule volé) dont l'origine est susceptible d'être dissimulée. Les principales menaces de blanchiment identifiées en France sont liées à l'utilisation à but de BC des marchandises suivies dans le cadre de cette analyse. En particulier, les véhicules usagés sont utilisés par des réseaux de blanchisseurs professionnels, notamment dans la mise en place de « sociétés de décaisse » et de mécanismes de blanchiment fonctionnant sur le mode de la compensation. De plus, des véhicules usagés, en particulier les véhicules de luxe, sont régulièrement saisis au titre des avoirs criminels.

Les autorités françaises n'ont pas observé d'utilisation de chevaux de course ou de matériel industriel, ni constaté l'implication de maisons de vente aux enchères dans le cadre de schémas de blanchiment. Néanmoins, l'utilisation de ces marchandises ou le détournement des ventes aux enchères à but de BC a pu être constaté à l'étranger, notamment par la mise en œuvre de techniques de blanchiment par les opérations commerciales ou des investissements dans le monde des courses de chevaux.

### Menace de financement du terrorisme

Les juridictions françaises n'ont pas à ce jour eu à traiter de dossiers de financement de terrorisme impliquant les professionnels du secteur des ventes aux enchères ou les marchandises supervisées.

#### Cotation de la menace

Le niveau de menace de BC est estimé comme **élevé** pour les ventes aux enchères de véhicules usagés, **modéré** pour celles de chevaux et **faible** pour celles de matériel industriel.

Le niveau de menace de FT est estimé comme **faible**.

### Vulnérabilités

#### Vulnérabilité intrinsèque

La vulnérabilité au BC-FT des professionnels des ventes aux enchères est directement corrélée à celle des marchandises dont ils assurent la mise sous le marteau, en particulier lorsque le prix de celles-ci est subjectif et volatile, qu'elles sont facilement mobiles et qu'elles peuvent avoir fonction de réserve de valeur. Le paiement en espèces, le développement des ventes en ligne et le recours à des constructions juridiques à but d'anonymisation constituent également des facteurs de vulnérabilité du secteur au BC-FT.

Plusieurs vulnérabilités spécifiques à la France sont également identifiées :

- **la France est la quatrième place mondiale du marché des ventes aux enchères**, la deuxième place à l'échelle européenne et près d'un tiers des biens vendus aux enchères sont adjugés à des acheteurs internationaux. L'expertise des professionnels du secteur, notamment concernant les chevaux de courses, y est reconnue et recherchée. Ce dynamisme de la place française est une vulnérabilité au BC-FT en ce qu'elle constitue un lieu privilégié d'achat et d'écoulement de biens ;
- **le paiement en espèces au-delà des seuils en vigueur** (1 000 euros pour les acheteurs résidents et 15 000 euros ceux qui n'ont pas leur domicile fiscal en

- France) reste pratiqué par certains professionnels des ventes aux enchères, ce qui constitue une vulnérabilité à l'intégration de fonds d'origine illicite ;
- la récente autorisation de la vente aux enchères de biens incorporels est susceptible de constituer une nouvelle vulnérabilité au BC-FT qui requiert une attention spécifique ;
  - **les vulnérabilités transfrontalières**, liées à l'exposition des schémas internationaux de recel et de blanchiment ainsi qu'à la présence d'une importante clientèle étrangère dans les salles d'enchères ;
  - **le développement des ventes en ligne**, représentant 75 % du total des ventes aux enchères, s'appuie sur une multiplication des plateformes, dont les pratiques peuvent créer une opacité qui complexifie l'identification des usagers et le contrôle des marchandises proposées à la vente ;
  - **la faible activité déclarative des professionnels du secteur est un indice de la faible appropriation de la réglementation LCB-FT** par les acteurs de la profession. Le caractère récent de leur supervision par la douane constitue à ce stade un facteur de vulnérabilité dont l'importance pourra se réduire au fur et à mesure de la montée en puissance de cette supervision.

### Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Outre l'assujettissement aux obligations LCB-FT, le cadre réglementaire applicable aux professionnels du secteur des ventes aux enchères contribue à l'atténuation de sa vulnérabilité au BC-FT. Les obligations des professionnels au titre de la tenue du livre de police permettent de renforcer la traçabilité des marchandises. Le seuil de paiement en espèce permet de limiter le risque de placement de fonds d'origine illicite.

De plus, l'exercice de la profession de commissaire-priseur et la mise en vente de biens aux enchères sont strictement encadrés par le code du commerce, confiant au Conseil des maisons de vente la charge d'assurer le contrôle du respect de ces obligations et de sanctionner les éventuels manquements. En outre, le caractère public des ventes volontaires aux enchères contribue à renforcer la transparence et la traçabilité des opérations.

De même, les vulnérabilités sont réduites par l'encadrement spécifique :

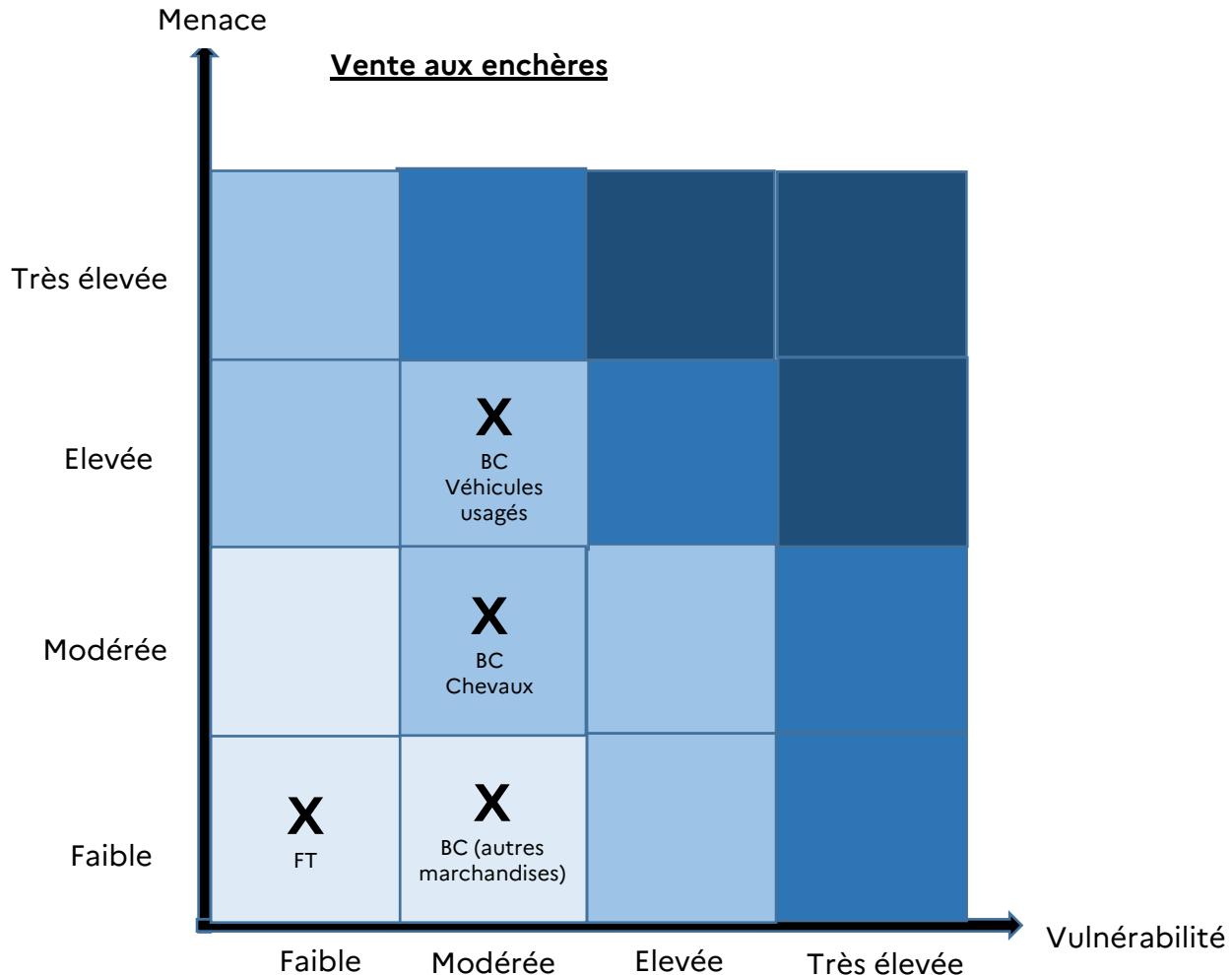
- à la lutte contre le vol et le recel de véhicules ;
- aux courses hippiques, soumises à la supervision du Service central des courses et jeux (SCCJ) de la police et des sociétés organisatrices de courses (France Galop, Le Trot), qui limitent la capacité à placer des fonds d'origine criminelle dans les activités d'élevage ou de courses de chevaux ainsi que la possibilité de recourir à des constructions juridiques à but d'anonymisation.

Plusieurs des obligations prévues par ces réglementations contribuent à la réalisation par les professionnels d'une partie de leurs obligations LCB-FT. Le renforcement de la connaissance des professionnels des risques BC-FT auxquels ils sont exposés et le déploiement de la supervision des acteurs par la DGDDI doit permettre de réduire encore davantage l'ensemble des vulnérabilités identifiées dans le cadre de cette analyse.

**Cotation des vulnérabilités résiduelles**

Le niveau de vulnérabilité est estimé comme **modéré pour le BC et comme faible pour le FT.**

## Cotation du risque BC-FT



Légende :

- [Dark Blue Box] Risque très élevé
- [Medium Blue Box] Risque élevé
- [Light Blue Box] Risque modéré
- [Very Light Blue Box] Risque faible

→ Risque Global : Faible pour le FT et le BC concernant les autres marchandises, modéré pour le BC concernant les chevaux et les véhicules usagés

## Chapitre 15 – Agents sportifs

### Description du secteur

L'activité d'agent sportif est définie à l'article L. 222-7 du code du sport. A l'issue de la délivrance des licences d'agent sportif, pour la session 2020/2021 de l'examen, le nombre total de titulaires déclarés de la licence d'agent sportif en activité s'élève à 866 dont la répartition entre les fédérations est la suivante :

- 11 agents pour l'athlétisme ;
- 126 agents pour le basketball ;
- 1 agent pour la boxe ;
- 14 agents pour le cyclisme ;
- 520 agents pour le football ;
- 11 agents pour le golf ;
- 26 agents pour le handball ;
- 7 agents pour le hockey sur glace ;
- 1 agent pour le motocyclisme ;
- 108 agents pour le rugby ;
- 26 agents pour le tennis ;
- 15 agents pour le volley-ball.

La loi n° 2010-626 du 9 juin 2010 a entraîné l'assujettissement des agents sportifs en tant que personne physique ou morale aux obligations de lutte contre le blanchiment et financement du terrorisme au titre du 16<sup>e</sup> l'article L. 561-2 du code monétaire et financier.

Il existe aujourd'hui **18 fédérations sportives** :

Fédération française d'athlétisme	Fédération française de basket-ball
Fédération française de boxe	Fédération française de cyclisme
Fédération française de football	Fédération française de gymnastique
Fédération française de golf	Fédération française de handball
Fédération française de hockey sur glace	Fédération française de motocyclisme
Fédération française de natation	Fédération française de rugby
Fédération française de rugby à XIII	Fédération française de surf
Fédération française de pelote basque	Fédération française de tennis
Fédération française de voile	Fédération française de volley-ball

L'article L. 222-7 du code du sport précise en outre que la licence permettant l'exercice de l'activité est délivrée par la fédération sportive délégataire compétente dans le champ de la discipline concernée. Par ailleurs, chaque fédération concernée contrôle annuellement l'activité des agents sportifs. Les sanctions qu'elle peut édicter, au-delà des règles d'incompatibilité prévues par le code du sport, sont visées à l'article L. 222-19 du code du sport.

Enfin, les dispositions de l'article R. 222-7 du code du sport prévoient notamment la constitution par le **Comité National Olympique et Sportif Français (CNOSF)**, d'une **commission interfédérale des agents sportifs**, qui participe, avec les commissions fédérales des agents sportifs (CFAS) des fédérations délégataires (cf. supra), à l'organisation de la première épreuve de l'examen de la licence d'agent sportif.

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

Le sport professionnel a connu un essor économique à compter des années 2000, du fait notamment de la libéralisation du marché des transferts, de l'augmentation des enjeux financiers générés par la vente des droits télévisuels et des contrats de sponsoring.

Dans ce contexte, les organisations internationales ont rapidement averti des risques de BC-FT pouvant peser sur le secteur du sport professionnel. Dès 2009, les risques de blanchiment liés au secteur du football ont été soulignés dans un rapport du GAFI<sup>201</sup>. De même, selon l'UNODC<sup>202</sup>, le blanchiment d'argent est l'une des principales raisons de l'implication des groupes criminels organisés dans le sport.

Parallèlement à ces éléments, les autorités françaises ont mené une réflexion sur le rôle des agents sportifs dans l'économie du sport professionnel. Outre le besoin d'un encadrement juridique de la profession, le législateur a pris en compte les menaces qui pèsent sur cette profession en termes de BC-FT et qui ont justifié l'assujettissement des agents sportifs.

Des rapports d'organes internationaux décrivent des cas typiques d'utilisation du métier d'agent sportif à des fins de blanchiment de capitaux. Des affaires médiatisées ont aussi mis en exergue des cas de blanchiment, corruption privée, association de malfaiteurs, faux et usage de faux.

Le secteur du sport professionnel connaît des **menaces de BC dans le cadre des transferts de joueurs**. L'essor du secteur a provoqué une certaine spéculation sur la valeur des joueurs fixée d'un commun accord par les parties prenantes ou en se basant sur les estimations de sociétés privées telles que *transfermarkt*. Souvent de nature internationale, ces transactions présentent un caractère immatériel qui augmente les risques de surévaluation. De plus, ces opérations concentrent *in fine* plusieurs transactions financières, à l'instar des commissions d'agents, dont le contrôle s'avère compliqué. Par conséquent, ces opérations surévaluées peuvent être utilisées à des fins de rétro commissions vers les dirigeants des clubs.

Les commissions d'agents sportifs dans le cadre de transferts de joueurs peuvent également servir à rémunérer de façon occulte un joueur ou des intermédiaires qui n'auraient pas la qualité requise pour intervenir dans ce type de transaction<sup>203</sup>. Il a ainsi pu être constaté des rétrocessions de commissions d'agents sportifs vers des tiers dans le cadre de transferts, parfois versées sur des comptes de sociétés écrans dans des pays présentant peu de garanties LCB-FT.

Le secteur s'avère également exposé à des **risques de fraude fiscale** dans le cadre de contrats de cession de droits à l'image ou des contrats de sponsoring. En effet, les règlements de ces contrats sont susceptibles d'être versés aux joueurs sur des sociétés *off-shore* augmentant ainsi les risques de fraude fiscale.

---

<sup>201</sup> FATF, Money Laundering through the football sector, 2009.

<sup>202</sup> UNODC, Global Report on Corruption in Sport, 2021.

<sup>203</sup> Tracfin, *Rapport tendance et analyse des risques de BC-FT*, 2019-2020, p. 49-52.

Par ailleurs, le secteur du sport présente des **risques élevés de corruption** propres à l'attribution des compétitions sportives. Les conséquences économiques mais surtout médiatiques voire géopolitiques de l'organisation de ces évènements engendre *de facto* des risques d'atteinte à la probité<sup>204</sup>. Les sportifs sont exposés à ces **risques de corruption sportive**<sup>205</sup> dans le cadre des manipulations des compétitions portant atteinte à l'intégrité du sport. La plupart du temps orchestrées par des réseaux de criminalité organisée, ces atteintes visent souvent des sportifs et compétitions de second plan, moins médiatisés. L'intégrité des compétitions sportives n'en demeure pas moins un objectif majeur de la lutte contre le blanchiment des capitaux à l'approche de l'organisation de compétitions sportives majeures en France<sup>206</sup>. Ces éléments sont traités par la plateforme nationale de lutte contre les manipulations sportives qui est présidée par le ministère chargé des sports.

Enfin, les organisations internationales ont depuis longtemps identifié une **menace liée au trafic d'êtres humains visant en particulier des mineurs**, notamment mise en place par de faux agents qui organisent la venue de jeunes sportifs originaires des pays en voie de développement contre une somme d'argent. Une fois arrivés en Europe, bien souvent illégalement, ces jeunes sportifs sont abandonnés par les faux agents dès lors que ceux-ci n'arrivent pas à les placer dans un club pour en tirer un avantage financier.

De manière générale, il existe d'importantes **menaces de blanchiment et de fraude fiscale liées à l'exercice illégal de la profession d'agent sportif** par des personnes agissant comme intermédiaires dans le cadre de la conclusion de contrats de joueurs ou de transferts. Tracfin a notamment pu observer des pratiques consistant, pour un intermédiaire occulte, à facturer des prestations factices de *scouting* à un agent sportif licencié servant de prête-nom pour récupérer tout ou partie d'une commission sur une indemnité de transfert. Au regard du fait que la principale mesure d'atténuation au sein du secteur (cf. infra) repose sur l'assujettissement des agents sportifs au dispositif LCB-FT, l'exercice illégal de cette profession apparaît particulièrement problématique.

### Cotation de la menace

Compte tenu de ces analyses, il est estimé que le niveau de menaces concernant le blanchiment de capitaux est **modéré**. A ce stade, la **menace de financement de terrorisme ne semble pas elle étayée** pour le secteur du sport professionnel et aucun schéma de financement du terrorisme n'a été identifié.

### Vulnérabilités

#### Vulnérabilité intrinsèque

Les principales vulnérabilités liées au secteur des agents sportifs tiennent :

- **aux contraintes réglementaires liées à l'exercice de la profession par les ressortissants d'un autre Etat membre ou d'un pays tiers.** Les dispositifs d'équivalence et les principes édictés ne permettent pas une application homogène de la réglementation nationale sur ces agents ;
- **à la multiplicité d'acteurs qui nuisent à la transparence du secteur** : les transferts peuvent impliquer un nombre important d'intermédiaires qui

<sup>204</sup> Op. Cit.

<sup>205</sup> Le délit pénal de corruption sportive est prévu à l'article 445-1-1 du code pénal.

<sup>206</sup> Dans le cadre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation des compétitions sportives (dite « convention de Macolin »), la France dispose depuis 2014 d'une plateforme de lutte contre les manipulations des compétitions sportives. Un projet de loi de ratification de ladite convention est en cours d'examen au Parlement.

bénéficient de rétrocessions versées par l'agent sportif, ce qui peut contribuer à l'opacification des flux financiers ;

- **à un exercice illégal de la profession par différents intermédiaires** : des agents étrangers non autorisés, des préposés d'agents sportifs ou d'avocats mandataires sportifs réalisent des actes de mise en relation ;
- **à une faible connaissance et appropriation des enjeux LCB** : la connaissance actuelle du secteur ne permet pas de déterminer l'existence d'une approche fondée sur les risques. Depuis leur assujettissement au dispositif LCB-FT, les agents sportifs n'ont transmis aucune déclaration de soupçon. Au regard des enjeux financiers croissants caractérisant le sport professionnel cette situation constitue une anomalie.

#### **Consultation des fédérations sportives et des agents sportifs<sup>207</sup>**

Une consultation du secteur via un questionnaire relayé par le CNOSF a permis de démontrer qu'aujourd'hui le degré de connaissance et de compréhension des risques de blanchiment de capitaux au sein de la profession des agents sportifs était encore faible dans la mesure où plus de 20 % des répondants estiment être peu ou pas renseignés sur la réglementation applicable en matière de LCB-FT. Il ressort de la consultation que près de 50 % des répondants considèrent que le secteur des agents sportifs n'est exposé à aucun, à de très faibles ou à de faibles risques de BC-FT. Les agents sportifs identifient être exposés prioritairement au risque de fraude fiscale ainsi qu'au risque de corruption. Par ailleurs, alors que plus de 80 % des agents sportifs connaissent l'obligation d'effectuer des déclarations de soupçons à Tracfin, aucune déclaration de soupçon n'a été transmise depuis l'assujettissement de la profession en 2010. Enfin, le questionnaire fait ressortir que des améliorations sont nécessaires au niveau des actions de sensibilisation ou dans la diffusion de supports pédagogiques sur les mesures d'atténuation du risque à mettre en place car ils semblent encore méconnus d'une grande part des professionnels.

#### **Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle**

Au-delà de l'assujettissement des agents sportifs aux obligations de LCB-FT qui implique aux professionnels de connaître et d'appliquer des mesures de vigilance et des obligations relatives à la connaissance de leur client (identification du client, des bénéficiaires effectifs et mandataires ; vérification de l'identité ; vérification des registres de gels d'avoirs ; évaluation des risques ; surveillance des transactions ; conservation des données), plusieurs dispositifs ont été mis en place pour atténuer le risque de BC-FT :

- **un contrôle des fédérations** : les fédérations sportives exercent un contrôle financier de l'activité des agents sportifs selon l'article L. 132-2 du code du sport. Ce contrôle permet de détecter les opérations suspectes qui pourraient être réalisées et de les porter à la connaissance de l'autorité judiciaire le cas échéant. Cependant, il convient de rappeler que ce mandat ne s'étend pas à la vérification de l'origine des fonds ;
- **la formation préalable, la délivrance de la licence d'agent sportif et la formation continue** : l'exercice de la profession d'agent sportif est conditionné à l'obtention de la licence qui s'obtient à l'issue d'un examen en deux épreuves (une épreuve générale qui vise à évaluer l'aptitude sur la base d'un socle de

<sup>207</sup> Le questionnaire a été renseigné par 214 répondants (9 fédérations sportives et 205 agents sportifs).

connaissances en matière sociale, fiscale et contractuelle ou encore des activités sportives ; une épreuve spécifique à la discipline sportive concernée). Chaque fédération organise, selon son règlement, des formations initiales et continue à destination des agents sportifs ;

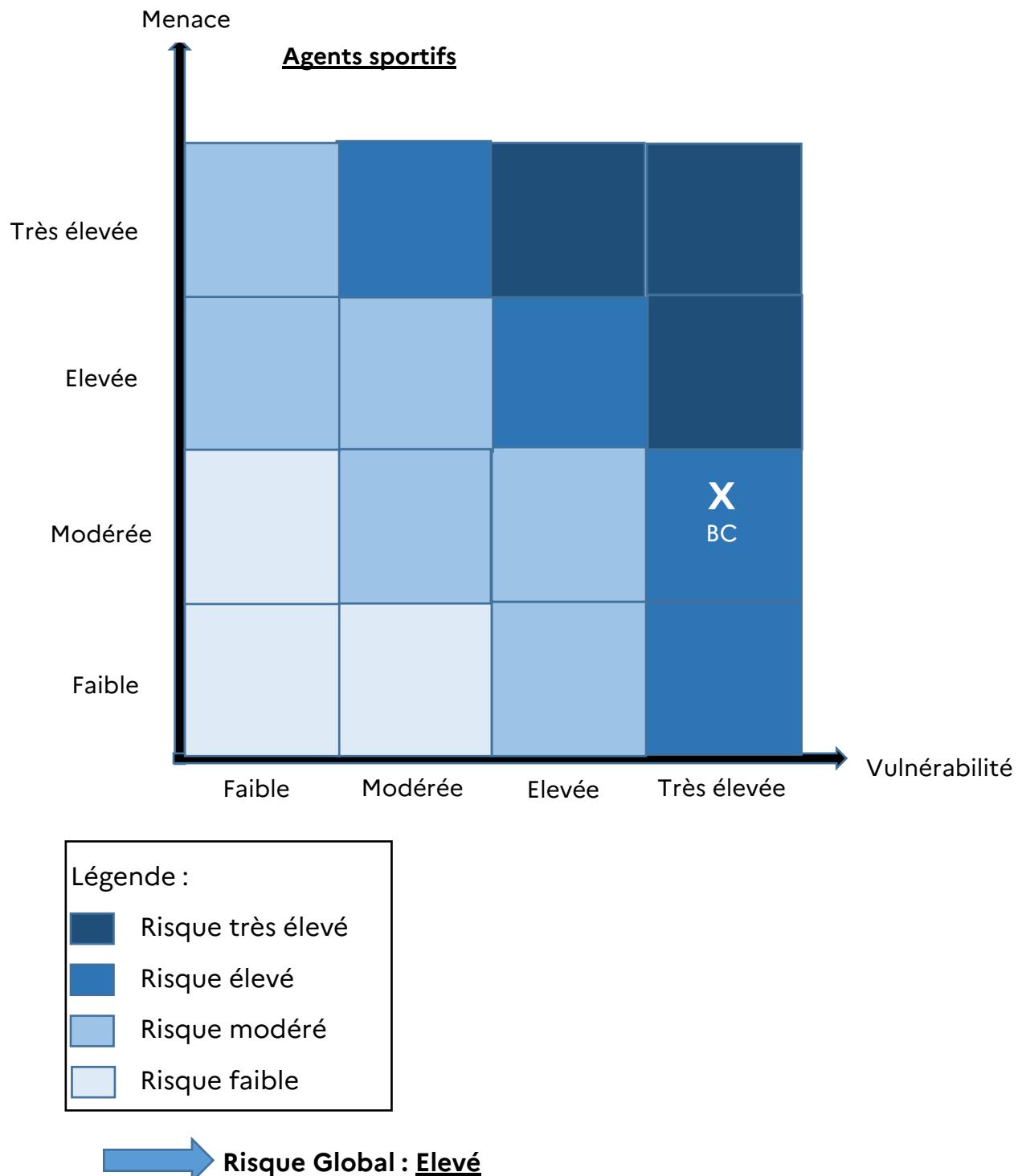
- un ensemble de **sanctions disciplinaires** : il peut s'agir d'un avertissement, d'une amende ou d'une suspension de licence. Les statistiques relatives à ces sanctions demeurent imparfaites, seules les fédérations de basketball et de football ayant communiqué les sanctions appliquées.

#### Cotation des vulnérabilités résiduelles

Le niveau de vulnérabilité est estimé à **très élevé**.

## Cotation du risque BC-FT

Le croisement des menaces et des vulnérabilités conduit à déterminer un **niveau de risque élevé** pour le secteur des agents sportifs.



## Annexe 1 : Glossaire des principaux acronymes utilisés

ACPR	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
ADM	Armes de destruction massive
AFA	Agence française anti-corruption
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
ANJ	Autorité nationale des jeux
APG	Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment d'argent
BC	Blanchiment de capitaux
CARPA	Caisse des règlements pécuniaires des avocats
CCLCBFT	Commission consultative Lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme
CDCC	Commission de contrôle des CARPA
CIAS	Commission interfédérale des agents sportifs
CIF	Conseiller en investissement financier
CIP	Conseiller en investissement participatif
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
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
CNCJ	Chambre nationale des commissaires de justice
CNS	Commission nationale des sanctions
COLB	Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
COM	Collectivité d'outre-mer
CRF	Cellule de renseignement financier
CSN	Conseil supérieur du notariat
CNOEC	Conseil national de l'ordre des experts-comptables
CNOSF	Comité National Olympique et Sportif Français
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
DROM	Département et Régions d'outre-mer
DS	Déclaration de soupçon
EC	Etablissements de crédit
EAG	Groupe Eurasie
EEE	Espace économique européen
EI	Entreprises d'investissement / Etat islamique
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
GAFI	Groupe d'action financière
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
HBJO	Horlogerie, bijouterie, joaillerie, orfèvrerie
IEDOM	Institut d'émission des départements d'outre-mer
IEOM	Institut d'émission d'outre-mer
IFP	Intermédiaire en financement participatif
JIRS	Juridictions interrégionales spécialisées
JNF	Jeton non-fongible
LCB-FT	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
MICAF	Mission interministérielle de coordination anti-fraude
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
OCRTEH	Office central pour la répression de la traite des êtres humains
ORIAS	Organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance
PAS	Principes d'application sectorielle
PBJ	Produit Brut des Jeux
PGE	Prêt Garanti par l'Etat
PIAC	Plateforme d'indentification des avoirs criminels
PSAN	Prestataire de service d'actifs numériques
PNAT	Parquet national antiterroriste
PNF	Parquet national financier
PPE	Personnes politiquement exposées

PTHR	Pays tiers à haut risque
RBE	Registre des bénéficiaires effectifs
RNE	Registre national des entreprises
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 Banque de France ;
- 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<sup>o</sup> 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, commissaires de justice, commissaires-priseurs judiciaires, mandataires de justice, administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires, CARPA) ;
- **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** ;
- **Les agents sportifs.**