

PREMIÈRE CHAMBRE

DEUXIÈME SECTION

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF FRANÇAIS DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT

Exercices 2012-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 20 décembre 2022

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	8
1 UN CADRE JURIDIQUE RENFORCE MAIS UNE APPLICATION PERFECTIBLE DES ACTEURS INSTITUTIONNELS ET PRIVÉS	11
1.1 Des mesures internationales concertées mais inégalement appliquées par les États	11
1.1.1 La détermination de standards internationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux se heurte à l'existence d'États non coopératifs	11
1.1.1.1 Le Groupe d'action financière fixe les normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment	11
1.1.1.2 Pour s'assurer de la mise en œuvre effective de ses recommandations, le GAFI procède à l'évaluation régulière de ses membres	12
1.1.1.3 Une coopération internationale indispensable visant notamment à pallier les insuffisances de nombreux États	14
1.1.1.4 De nouveaux enjeux doivent être appréhendés à l'échelle internationale, tels que les crypto-actifs et la finance décentralisée	16
1.1.2 L'UE s'est dotée d'un cadre juridique commun qu'elle s'efforce de compléter	18
1.1.2.1 Le cadre juridique applicable dans l'UE repose sur des directives régulièrement mises à jour	18
1.1.2.2 L'harmonisation des législations nationales demeure néanmoins insuffisante	19
1.1.2.3 Le prochain paquet législatif anti-blanchiment devrait assurer une application plus homogène des dispositions au sein de l'UE	23
1.2 Un cadre juridique français complet mais quelques fragilités doivent être corrigées	24
1.2.1 En matière préventive, une traçabilité des flux financiers reposant sur des professions assujetties et des outils d'identification	24
1.2.1.1 Le périmètre des professions assujetties a été étendu mais la mise en œuvre de leurs obligations de vigilance et de déclaration demeure très hétérogène	24
1.2.1.2 La transparence des flux financiers s'appuie sur plusieurs fichiers et registres centralisés et accessibles aux différents acteurs du dispositif	28
1.2.1.3 L'actuelle qualification en droit français de personne politiquement exposée est insuffisamment adaptée au contexte national	29
1.2.2 En matière répressive, les outils sont adaptés mais insuffisamment mobilisés contre le blanchiment professionnel	31
1.2.2.1 Les possibilités de répression du blanchiment ont été élargies mais les résultats pour les personnes morales et les réseaux criminels de blanchiment doivent être améliorés	31

1.2.2.2	Le dispositif de saisie et de confiscations des avoirs criminels a été renforcé sous l'impulsion notamment de l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC).....	34
2	UN PILOTAGE DU DISPOSITIF RENFORCÉ MAIS UNE EFFICACITÉ À MIEUX EVALUER	37
2.1	Un pilotage du dispositif renforcé, mais des analyses de risques à compléter et un partage d'information à améliorer.....	37
2.1.1	Le fonctionnement du COLB bénéficie d'une nouvelle dynamique.....	37
2.1.1.1	Les missions et l'organisation du COLB ont récemment évolué	37
2.1.1.2	La préparation de l'évaluation du GAFI a été l'occasion de réaffirmer le rôle central du COLB dans le pilotage du dispositif.....	39
2.1.2	L'analyse des risques doit être complétée.....	41
2.1.2.1	L'approche fondée sur les risques se décline au niveau national et pour chaque secteur d'activité exposé au blanchiment.....	41
2.1.2.2	La dimension opérationnelle de l'analyse nationale des risques doit être renforcée en s'appuyant davantage sur les données et les retours d'expérience issus du contrôle et de la répression.....	43
2.1.3	Le dispositif souffre d'une insuffisante circulation de l'information	45
2.1.3.1	Entre professions assujetties.....	45
2.1.3.2	Entre Tracfin, les autorités de contrôle et les professions assujetties	46
2.1.3.3	Entre les volets répressif et préventif	47
2.2	Une efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux difficile à évaluer	48
2.2.1	Les processus de transmission et de traitement des renseignements et informations destinés à Tracfin doivent être améliorés.....	48
2.2.2	Le dispositif français ne mobilise pas suffisamment les données disponibles.....	49
2.2.3	Les coûts et bénéfices associés à la lutte contre le blanchiment n'ont fait l'objet d'aucune étude	51
ANNEXES.....		54
Annexe n° 1.	Glossaire et acronymes	55
Annexe n° 2.	Dispositif français de lutte contre le blanchiment de capitaux	60
Annexe n° 3.	Recommandations du GAFI et cotations de la France par le GAFI ...	61
Annexe n° 4.	Liste des professions assujetties.....	68

SYNTHÈSE

Le blanchiment de capitaux consiste à dissimuler l'origine de fonds obtenus de manière illicite et à les introduire dans l'économie légale afin que leurs détenteurs puissent en conserver la jouissance. Défini à l'article 324-1 du code pénal, il n'existe que par la commission préalable d'une infraction dite « sous-jacente ». En s'attachant à priver les criminels de gains mal acquis, la lutte contre le blanchiment vise à endiguer la criminalité en la rendant moins lucrative.

Une coordination internationale encore insuffisante

Le blanchiment de capitaux représenterait 3 % du produit intérieur brut (PIB) mondial et 1,3 % du PIB de l'Union européenne (UE)¹.

L'efficacité de la lutte contre le blanchiment repose, au sein d'une économie globalisée, sur l'élaboration et le respect de standards internationaux. Un organisme intergouvernemental créé en 1989, le Groupe d'action financière (GAFI), est chargé de cette mission et organise à intervalles réguliers l'évaluation de ses 39 membres pour apprécier la conformité des dispositifs mis en œuvre aux recommandations qu'il formule ainsi que leur efficacité. Le dispositif français a fait l'objet d'une évaluation en 2020-2022 qui s'est révélée plus favorable que la précédente, réalisée en 2011.

Certains États ne se conforment pas aux recommandations du GAFI, ce qui nuit à l'efficacité des mesures mises en œuvre par les autres pays. S'agissant de l'Union européenne (UE), la Commission européenne fait le constat d'une insuffisante harmonisation des législations nationales. Pour y remédier, elle a présenté en 2021 un nouveau paquet législatif européen visant notamment à compléter les cinq directives européennes anti-blanchiment prises depuis 1991 par des règlements d'application directe et à créer une autorité européenne dédiée à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Enfin la France pourrait continuer de jouer un rôle moteur dans le renforcement des dispositifs de lutte contre le blanchiment, notamment s'agissant de l'encadrement des paiements en monnaie fiduciaires et des cartes prépayés.

Les moyens d'action offerts par un cadre juridique français solide pourraient être davantage exploités

Membre fondateur du GAFI, la France a un rôle actif dans la lutte contre le blanchiment. Son dispositif repose sur un volet préventif robuste et en particulier sur l'assujettissement de différentes professions aux obligations de vigilance. Le périmètre retenu pour les professions concernées est plus large qu'ailleurs, précédant souvent celui préconisé par le GAFI ou fixé par les directives européennes. Cet effort d'élargissement ne s'est cependant pas accompagné,

¹ « L'UE et la lutte contre le blanchiment de capitaux dans le secteur bancaire : des efforts fragmentés et une mise en œuvre insuffisante », rapport spécial de la Cour des comptes européenne, 2021.

d'une dynamique similaire d'appropriation par toutes les professions assujetties des obligations qui leur incombent. Leur niveau de maturité et d'engagement dans cette lutte se révèle hétérogène, ce qui affaiblit l'efficacité d'un dispositif fondé sur la vigilance de tous les professionnels concernés tout au long de la chaîne d'une opération financière. Alors que les professions financières dans leur ensemble participent efficacement à la lutte contre le blanchiment de capitaux, ce n'est pas le cas de beaucoup de professions non financières, insuffisamment structurées pour cette mission. Un effort important de formation devrait être consenti, de sorte que les agents des professions assujetties puissent justifier d'un socle minimal de compétences pour participer efficacement à la lutte contre le blanchiment.

Si le dispositif français se situe plutôt en pointe en ce qui concerne la transparence et la traçabilité des flux, notamment au travers de l'existence de nombreux fichiers d'identification et du contrôle de la circulation des espèces, il peine encore à trouver le positionnement adéquat sur le sujet des « personnes politiquement exposées », dont le périmètre devrait être fixé par un arrêté ministériel.

La répression du délit de blanchiment a vu son champ étendu sous l'effet combiné de plusieurs facteurs : depuis un arrêt de la Cour de cassation de 2003, il est possible de poursuivre l'auteur d'une infraction pour le blanchiment de celle-ci (auto-blanchiment) ; la présomption de blanchiment, instaurée en 2013, a permis de faciliter les poursuites en dispensant, sous certaines conditions, d'établir la preuve de l'infraction dont il résulte ; enfin, l'autonomisation du délit de blanchiment en 2012 permet sa poursuite même en cas de prescription de l'infraction sous-jacente. Malgré ce contexte juridique plutôt favorable aux poursuites, le nombre de condamnations pour blanchiment reste limité et concerne surtout des faits d'auto-blanchiment. L'effort doit donc être poursuivi contre les réseaux de blanchiment professionnel.

Pour cela, les autorités peuvent s'appuyer sur des juridictions et services spécialisés et un dispositif renforcé de saisie et de confiscation des biens mal acquis, qui monte en puissance depuis la création en 2010 de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC).

Le renforcement du dispositif et de son pilotage doit permettre de remédier aux faiblesses observées

Le dispositif français de lutte contre le blanchiment associe de nombreux acteurs publics et privés de nature diverse. Sa complexité rend nécessaire un pilotage interministériel, assuré depuis 2010 par le conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB). Chargé de préparer l'évaluation du GAFI et d'assurer son bon déroulement, le COLB a vu son rôle renforcé et ses missions évoluer dans l'objectif notamment de mieux articuler les volets préventif et répressif du dispositif. Cette évolution s'est traduite par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action interministériel ambitieux dont il est nécessaire d'assurer un suivi de la mise en œuvre, avec l'objectif de réaliser d'ici 2025 un rapport d'étape sur la conformité et l'efficacité du dispositif français

Le COLB assure également la déclinaison nationale de l'approche par les risques, méthode préconisée par le GAFI qui vise à identifier et évaluer les risques auxquels sont exposés différents secteurs, afin d'adapter les mesures de vigilance mises en œuvre. Si l'analyse nationale des risques réalisée en 2019 a constitué un premier cadre de référence pour les autorités de contrôle et les professions assujetties, elle devrait à l'avenir être davantage déclinée

par des analyses sectorielles et territoriales, évaluer davantage l'efficacité des mesures et exploiter pour ce faire les retours d'expérience sur les schémas de blanchiment observés et les données issues des contrôles et de la répression.

Le portage interministériel fort et la mobilisation des acteurs dans ce contexte spécifique ont conduit ces derniers à renforcer leurs échanges et à rechercher des solutions communes. Le prolongement de cette dynamique doit permettre de lever les quelques freins persistants concernant le partage et la valorisation de l'information entre les acteurs du volet préventif (autorités de contrôle et professions assujetties), les intervenants du volet répressif (juridictions et services d'enquête) et le service de renseignement financier Tracfin.

L'efficacité du dispositif reste difficile à mesurer et les mesures mises en œuvre ne font pas l'objet d'une analyse de leurs coûts et bénéfiques

Le nombre de déclarations de soupçon (DS) transmises par les professions assujetties à Tracfin a fortement augmenté dans les secteurs financier (banques et établissements de paiement) et non financier. Elles ont été multipliées par plus de 6 entre 2012 et 2021 (point haut atteint à 161 000 DS). Si cette évolution est favorable à la lutte contre le blanchiment, elle ne génère pas forcément une meilleure efficacité du dispositif, la qualité des DS restant inégale et inégale et leur volume, ajouté à celui des autres informations et signalements reçus par Tracfin, rendant leur traitement complexe.

La mesure de l'efficacité du dispositif est rendue difficile par l'absence d'un référentiel statistique fiable, cohérent et partagé qui ferait référence et sur lequel pourraient s'appuyer les autorités. Cette lacune, déjà relevée en 2011 par le GAFI, continue de faire l'objet d'une recommandation de ce dernier aux autorités compétentes et en particulier au COLB, visant à poursuivre les efforts engagés, notamment par la production de données à un niveau centralisé.

Les mesures mises en œuvre par les différents acteurs au titre du dispositif de lutte contre le blanchiment ne font pas l'objet d'évaluations des coûts et bénéfiques. Leur importance, tant s'agissant des coûts supportés (personnel, informatique) que des bénéfices obtenus (intégrité des secteurs concernés mais aussi sanctions infligées, montants recouvrés ou saisies effectuées) mériterait une attention renforcée.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (DG Trésor) Inciter le GAFI à lancer une réflexion en vue d'une nouvelle recommandation sur l'encadrement des paiements en monnaie fiduciaire et des cartes prépayées à l'horizon 2025.

Recommandation n° 2. (Président du COLB) Définir un socle minimal de formation que doivent suivre les agents des professions assujetties.

Recommandation n° 3. (DG Trésor) Prendre l'arrêté ministériel prévu à l'article R. 561-18 du CMF fixant la liste des fonctions conduisant ceux qui les exercent à être considérés comme des personnes politiquement exposées.

Recommandation n° 4. (Président du COLB) Impliquer davantage les professions assujetties et les autorités et services répressifs dans les groupes de travail thématiques mis en place par le COLB.

Recommandation n° 5. (Président du COLB) Assurer un suivi de la mise en œuvre du plan d'action interministériel en s'appuyant sur des données plus précises et réaliser d'ici 2025 un rapport d'étape sur la conformité et l'efficacité du dispositif français.

Recommandation n° 6. (Président du COLB) Approfondir les analyses des risques nationale, territoriales et sectorielles en justifiant leur cotation par des données issues des contrôles réalisés et des schémas de blanchiment observés.

Recommandation n° 7. (Président du COLB) Engager une réflexion en vue d'utiliser plus complètement l'ensemble des données disponibles dans les administrations à des fins opérationnelles de lutte contre le blanchiment.

INTRODUCTION

Le blanchiment de capitaux consiste à dissimuler l'origine de fonds obtenus de manière illicite et à les introduire dans l'économie légale afin que leurs détenteurs puissent en conserver la jouissance. Le blanchiment n'existe que par la commission préalable d'une infraction dite « sous-jacente »². Privant les criminels de gains mal acquis, la lutte contre le blanchiment vise *in fine* à endiguer la criminalité en la rendant moins lucrative.

Trois étapes du processus de blanchiment sont communément distinguées. La première (« le placement ») consiste à introduire les revenus illégaux dans le système financier, la deuxième (« l'empilement ») à éloigner ces fonds de leur source pour en dissimuler l'origine et la troisième (« l'intégration ») à les réintroduire dans des activités économiques légitimes et lucratives, ou dont le rendement assure de conserver une part substantielle des capitaux investis. Par exemple, le produit d'une activité illicite peut être déposé en petites sommes sur plusieurs comptes bancaires puis transiter par d'autres comptes pour permettre l'achat de produits financiers, biens ou services, lui donnant une apparence légitime. Les schémas de blanchiment sont pluriels et s'adaptent en permanence pour procurer aux criminels un profit maximal.

En 1989, lors du sommet de l'Arche à Paris, les pays du G7 ont pris acte de la menace que représentait le blanchiment de capitaux sur le système bancaire et les institutions financières et décidé de créer le Groupe d'action financière (GAFI), organisme intergouvernemental chargé « d'examiner les techniques et tendances du blanchiment de capitaux, de considérer les actions existantes aux niveaux national et international et de présenter les mesures qui doivent encore être prises pour lutter contre le blanchiment de capitaux »³. La mission du GAFI, qui visait historiquement la lutte contre le blanchiment lié au trafic de stupéfiants et d'êtres humains, a été étendue à la lutte contre le financement du terrorisme (en 2001) et la prolifération des armes de destruction massive (2008).

Le GAFI se réfère aux termes de l'article 1^{er} de la convention de Vienne de 1988⁴, qui précise que le blanchiment « désigne le fait de cacher ou de déguiser la vérité en ce qui concerne la nature, la source, la disposition, le mouvement ou la propriété de produits et notamment leur mouvement ou leur conversion par transmission électronique » et de l'article 6 de la convention de Palerme de 2000⁵ qui évoque « la conversion ou le transfert de biens dont celui qui s'y livre sait qu'ils sont le produit du crime, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens ou d'aider toute personne qui est impliquée dans la commission de l'infraction principale à échapper aux conséquences juridiques de ses actes » et « la dissimulation ou le déguisement de la nature véritable, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété de biens ou de droits y relatifs dont l'auteur sait qu'ils sont le produit du crime ».

Quoique son évaluation soit, comme celui de toute activité criminelle, sujette à caution, le blanchiment représenterait 3 % du produit intérieur brut (PIB) mondial⁶. À l'échelle de

² Ou infraction « principale ». Le blanchiment constitue donc une « infraction de conséquence ».

³ Déclaration économique du sommet du G7, 16 juillet 1989, <https://www.fatf-gafi.org/>.

⁴ Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.

⁵ Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale et les protocoles s'y rapportant.

⁶ « L'UE et la lutte contre le blanchiment de capitaux dans le secteur bancaire : des efforts fragmentés et une mise en œuvre insuffisante », rapport spécial de la Cour des comptes européenne, 2021.

l'Union européenne (UE), Europol évaluait en 2016 les revenus issus de certaines activités criminelles⁷ à 110 Md€ et les transactions suspectes à 1,3 % du PIB de l'UE⁸, soit plusieurs centaines de milliards d'euros. Les blanchisseurs agissent en priorité au sein d'États présentant un dispositif de lutte contre le blanchiment inefficace, les fonds illégaux manipulés pouvant ensuite être investis dans des États dotés de systèmes financiers stables.

Il existe dans la loi française plusieurs infractions de blanchiment. Cette multiplicité résulte de la création de délits spéciaux qui perdurent (blanchiment douanier et blanchiment lié au trafic de stupéfiants et au proxénétisme⁹) après l'institution de celui de blanchiment de « droit commun ». Celui-ci, dont ni la définition ni la sanction n'ont varié depuis son apparition dans le code pénal en 1996, est le fait « *de faciliter, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit ayant procuré à celui-ci un profit direct ou indirect* » et « *d'apporter un concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit* »¹⁰. Il est punissable de 5 ans d'emprisonnement et de 375 000 € d'amende, peines qui peuvent être doublées en cas de blanchiment aggravé et qui sont comparables à celles observées dans des pays voisins, notamment l'Allemagne et l'Espagne : selon une étude réalisée en 2016 à la demande du ministère de la justice, les peines encourues s'établissent respectivement à 5 et 6 ans de prison auxquelles s'ajoute une amende en Allemagne et en Espagne ; la peine de prison encourue est supérieure en Italie (12 ans) et inférieure en Suisse (3 ans) et en Angleterre (6 mois)¹¹.

Mis progressivement en place depuis une trentaine d'année, le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT) apparaît complet. Il comporte :

- un volet préventif, qui repose sur des professions relevant des secteurs financier et non financier, assujetties à des obligations (vigilance, déclaration, information) et dépendant d'autorités de contrôle et de sanction¹² ;
- la cellule française de renseignement financier (CRF), Tracfin, chargée de collecter et d'analyser les renseignements qui lui sont communiqués par ces professions et par l'administration en général. Tracfin assume la fonction de détection concurremment avec les services de police et de gendarmerie chargés de la répression¹³ ;
- un volet répressif, qui associe de nombreux services de police judiciaire (police nationale, gendarmerie nationale et préfecture de police) et de lutte contre la fraude ainsi que plusieurs juridictions à compétence générale ou spécialisée.

Ce dispositif est piloté par le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (COLB, cf. annexe n°2), instance interministérielle

⁷ Trafic de stupéfiants, contrebande de tabac, contrefaçon, fraude à la TVA, à l'exclusion des trafics d'êtres humains, du travail illégal ou des paris clandestins.

⁸ Cité par la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial de 2021.

⁹ Article 415 du code des douanes (le délit de blanchiment douanier ayant été créé par la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989), articles 222-38 et 225-6 du code pénal.

¹⁰ Article 324-1 du code pénal.

¹¹ « L'infraction de blanchiment. Répression pénale et prévention. », Daniela Borcan et al.

¹² Articles L. 561-2, L. 561-36, L. 561-36-1 et L. 561-36-2 du code monétaire et financier.

¹³ La CRF est pour le GAFI le centre national pour la réception et l'analyse des déclarations d'opérations suspectes et des autres informations concernant le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes associées et le financement du terrorisme et pour la dissémination du résultat de cette analyse.

créée en 2010¹⁴ et présidée par une personnalité qualifiée désignée conjointement par les ministres chargés de l'économie et du budget après avis du ministre de l'intérieur et du garde des sceaux pour une période de trois ans renouvelable (actuellement M. Didier Banquy, nommé en mai 2019 et renouvelé dans ses fonctions en avril 2022)¹⁵. Le COLB associe, dans le cadre de ses travaux et au titre de sa mission de coordination, l'ensemble des administrations et autorités concernées ainsi que les professions assujetties. Il ne dispose d'aucun moyen spécifique (ni personnel en propre ni budget dédié). Son secrétariat est assuré par la direction générale du Trésor du ministère chargé de l'économie et des finances (bureau de la lutte contre la criminalité financière et des sanctions internationales, chargé d'élaborer la réglementation nationale LCB-FT et de négocier les normes internationales et qui joue à ce titre un rôle central).

Il n'existe pas de statistique relative au montant des activités de blanchiment en France. L'analyse nationale des risques (ANR) de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en France (établie en 2019 par le COLB et en cours d'actualisation) et le rapport d'évaluation mutuelle de la France adopté par le GAFI en 2022 ne comportent que des évaluations, parfois larges, des montants des principales fraudes et trafics affectant l'économie (fraudes fiscale, sociale et douanière, trafic de stupéfiants, vols et escroqueries) et présentant des risques de blanchiment. L'application du taux de 1,3 %, retenu par Europol, au PIB français de 2021¹⁶ conduirait à estimer qu'en France le montant annuel des transactions suspectes s'élèverait à 30 Md€.

En 2012, la Cour avait formulé dans son rapport public annuel¹⁷ une dizaine de recommandations qui ont pour l'essentiel été mises en œuvre concernant l'organisation et le fonctionnement de Tracfin mais ne l'ont été que partiellement s'agissant de l'amélioration de la lutte contre le blanchiment. La matière a depuis considérablement évolué, aussi bien sous l'impulsion du GAFI qu'en raison de la priorisation en France de la lutte contre la délinquance économique et financière et en particulier contre la fraude fiscale.

La Cour a orienté ses travaux sur le sujet spécifique du blanchiment de capitaux, écartant les problématiques relatives à la lutte contre le financement du terrorisme et la prolifération. Elle a porté son attention plus particulièrement sur :

- l'effort d'adaptation du cadre juridique français, aussi bien en matière préventive que répressive, à la suite des impulsions internationales intervenues depuis 2011 (I) ;
- l'efficacité et l'efficience du dispositif animé par le COLB, y compris au regard des coûts supportés et des réponses pénales apportées (II).

¹⁴ 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. Le COLB succède au comité de liaison de la lutte contre le blanchiment des produits des crimes et des délits et de la lutte contre le financement des activités terroristes.

¹⁵ Article D. 561-52 du CMF.

¹⁶ 2 500 Md€ selon l'INSEE.

¹⁷ « Tracfin et la lutte contre le blanchiment d'argent », RPA 2012, pages 197 à 219.

1 UN CADRE JURIDIQUE RENFORCÉ MAIS UNE APPLICATION PERFECTIBLE DES ACTEURS INSTITUTIONNELS ET PRIVÉS

1.1 Des mesures internationales concertées mais inégalement appliquées par les États

1.1.1 La détermination de standards internationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux se heurte à l'existence d'États non coopératifs

1.1.1.1 Le Groupe d'action financière fixe les normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment

Le groupe d'action financière (GAFI¹⁸) est un organisme intergouvernemental créé lors du sommet du G7 organisé à Paris en 1989 (sommet de l'Arche). Il réunit 39 membres, pour la plupart également membres de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹⁹ et rend désormais compte au G20. Le GAFI associe neuf organismes régionaux de type GAFI (ORTG²⁰, qui réunissent 150 membres au total) ainsi qu'une vingtaine d'organismes observateurs²¹. Un réseau mondial de plus de 190 pays au total est ainsi couvert. La France, qui figure parmi les membres fondateurs du GAFI, est représentée au sein de ses instances par la direction générale du Trésor (DGT). Elle coordonne ses positions en interministériel et parfois avec celles des autres membres de l'Union européenne (UE).

Le mandat du GAFI portait uniquement à l'origine sur la fixation des normes en matière de lutte contre le blanchiment lié au trafic de stupéfiants et d'êtres humains, ceci dans l'objectif de préserver l'intégrité du système financier à l'échelle internationale. Étendu à la lutte contre le financement du terrorisme (2001) et la prolifération des armes de destruction massive (2008), ce mandat est devenu permanent en 2019. Le GAFI détermine les standards internationaux dans ces trois domaines et a pour double ambition de diffuser au niveau mondial les normes qu'il définit et d'harmoniser les conditions de leur application, au travers notamment des ORTG.

Dès 1990, le GAFI a diffusé 40 recommandations accompagnées de notes interprétatives détaillées concernant les réglementations et dispositifs devant être mis en place par les États pour lutter contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération²². Elles sont régulièrement mises à jour pour rester adaptées aux nouveaux enjeux

¹⁸ GAFI ou FATF en anglais (*Financial Action Task Force*).

¹⁹ Dont trente-sept États membres et deux organisations régionales (la Commission européenne et le Conseil de coopération du Golfe). Vingt-huit membres sont également membres de l'OCDE et quatorze de l'UE.

²⁰ Parmi les ORTG figure Moneyval, qui évalue les pays du Conseil de l'Europe non membres du GAFI.

²¹ Parmi lesquels figurent, par exemple, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

²² Ces recommandations portent notamment sur l'infraction de blanchiment (caractère pénal et couverture des infractions sous-jacentes), la saisie et la confiscation des avoirs, les mesures préventives (vigilance relative à

(cf. annexe n° 3). Dans sa recommandation n° 3 qui concerne l'infraction de blanchiment de capitaux, le GAFI précise que « *les pays devraient appliquer l'infraction de blanchiment de capitaux à toutes les infractions graves afin de couvrir la gamme la plus large d'infractions sous-jacentes* ». Ces dernières sont listées par le GAFI sous le terme « *catégories désignées d'infraction* » qui recouvre notamment la participation à un groupe criminel organisé, le terrorisme, la traite d'êtres humains, le trafic illicite de stupéfiants, d'armes et de biens volés, la corruption, la fraude²³, le vol, la contrebande, les infractions fiscales pénales, le faux, les délits d'initiés et la manipulation de marchés.

Cette réglementation souple constitue un standard minimum à respecter qui peut être renforcé et adapté par les États. Elle doit être intégrée dans le droit national de ces derniers pour avoir une valeur juridique contraignante (dans l'UE, cette intégration est réalisée notamment au travers de directives transposées par les États membres). Le GAFI élabore en outre des lignes directrices et analyses portant sur de nouvelles typologies de blanchiment et les mesures à prendre²⁴. Au travers de ces publications, il poursuit l'objectif de diffuser de « bonnes pratiques » à ses membres.

1.1.1.2 Pour s'assurer de la mise en œuvre effective de ses recommandations, le GAFI procède à l'évaluation régulière de ses membres

Les membres du GAFI sont évalués par leurs pairs au cours d'évaluations « mutuelles » sur la base des recommandations et de la méthodologie du GAFI révisées en 2012-2013. Réalisées sur pièces et sur place par une équipe d'évaluateurs, ces évaluations sont effectuées en deux temps. Le premier volet porte sur la conformité technique du cadre réglementaire du membre évalué et vise à déterminer si le cadre requis est en vigueur et soutenu par un cadre institutionnel²⁵. Le second, introduit en 2012 dans le cadre du quatrième cycle d'évaluations actuellement en cours, porte sur l'efficacité du dispositif afin d'apprécier son opérationnalité et l'atteinte des résultats²⁶. Il se fonde en particulier sur l'analyse de 11 « résultats immédiats » (RI, cf. annexe n° 3). Le rapport d'évaluation mutuelle, qui contient des actions prioritaires à mener pour améliorer le dispositif, est publié après avoir été adopté en réunion plénière.

Dix ans après la dernière évaluation réalisée par le GAFI en 2011, la France a fait l'objet d'une évaluation conduite entre 2020 et 2022 qui a donné lieu à la publication du rapport correspondant en mai 2022. Une mission diligentée en 2018 pour préparer l'évaluation, et plus spécialement l'atteinte des objectifs d'efficacité liés aux 11 résultats immédiats, a fait état d'un risque de mise sous « suivi renforcé »²⁷ si des mesures correctrices n'étaient pas prises

la clientèle et notamment aux personnes politiquement exposées, conservation des documents, déclaration des opérations suspectes, contrôle interne) ou encore les pouvoirs et responsabilités des autorités.

²³ La fraude est un acte réalisé en utilisant des moyens déloyaux destinés à surprendre un consentement, à obtenir un avantage matériel ou moral indu ou réalisé avec l'intention d'échapper à l'application d'une loi.

²⁴ En 2021, le GAFI a publié des lignes directrices relatives à l'approche fondée sur les risques en matière de contrôle et son application aux actifs virtuels et aux prestataires de services liés aux actifs virtuels ainsi qu'un rapport sur le blanchiment de capitaux générés par les crimes contre l'environnement. En 2020, il a publié deux rapports sur le blanchiment dans le contexte du covid-19 et sur le blanchiment basé sur le commerce.

²⁵ Non conforme, partiellement conforme, en grande partie conforme, conforme.

²⁶ Faible, modérée, significative, élevée.

²⁷ Les procédures du GAFI prévoient pour les pays présentant des défaillances significatives ou ceux qui ne réalisent pas assez de progrès un processus de suivi plus intensif que les évaluations mutuelles, notamment au

rapidement. Certaines faiblesses, déjà relevées en 2011²⁸, n'avaient toujours pas fait l'objet de mesures correctives. Ce constat sévère a conduit à revoir certains éléments du dispositif à la veille de la visite du GAFI :

- le renforcement du COLB, dont la vice-présidence revient à un représentant du ministère de la justice et qui associe la direction générale des outre-mer et l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, par la mise en place d'une organisation à trois étages (comités de pilotage/technique/consultatif) ;
- une nouvelle extension du périmètre des professions assujetties (caisses des règlements pécuniaires des avocats et greffiers des tribunaux de commerce en 2020 et intermédiaires en financement participatif pour leur activité de cagnotte en ligne par ordonnance n° 2021-1735 du 22 décembre 2021) ;
- la publication de l'analyse nationale des risques (ANR) ;
- l'adoption d'un plan d'action interministériel 2021-2022 décliné en 133 mesures ;
- la mise en place d'une équipe projet (*taskforce*) interministérielle spécifique.

À l'issue de cette évaluation, la France a vu ses cotations pour les 40 recommandations s'améliorer significativement (cf. annexe n° 3). En 2011, 23 recommandations étaient cotées « largement conformes » et 9 « partiellement conformes » contre seulement 5 cotations « conformes ». En 2022, 19 recommandations (dont une nouvelle) sont cotées « conformes » pour 18 (dont une nouvelle) cotées « largement conformes » et 3 « partiellement conformes ». La recommandation cotée « non conforme » en 2011 est à présent cotée « largement conforme ». En ce qui concerne les 11 résultats immédiats (RI), la France bénéficie également d'un satisfecit, avec trois RI cotés « élevé », six cotés « significatif » et seulement deux cotés « modéré », ce qui la positionne parmi les pays les mieux notés dans le cadre des évaluations réalisées ces dernières années par le GAFI²⁹. Pour autant, des marges de progrès existent, notamment en ce qui concerne les mesures préventives et le contrôle, soit les deux RI cotés « modéré ».

Les principales conclusions de l'évaluation du dispositif français de lutte contre le blanchiment de capitaux réalisée par le GAFI

Selon le GAFI, la France dispose d'une bonne compréhension des risques en matière de blanchiment, bien qu'elle soit moins développée pour certaines autorités de contrôle du secteur non financier.

Active aux niveaux national et international, la cellule de renseignement financier Tracfin joue un rôle central et déploie des efforts importants de conseils auprès des assujettis.

Les poursuites judiciaires ciblent en priorité les cas de blanchiment de grande envergure. Le nombre de condamnations pour blanchiment autonome est cependant moins important

travers de rapports de suivi publiés et dont la fréquence est fixée lors de réunions plénières fixées trois fois par an (<https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/gafiengeneral/documents/procedures-universelles.html>).

²⁸ Une rubrique avait été jugée non conforme (recommandation n°24 : Entreprises et professions non financières désignées - régulation, contrôle et suivi) et neuf ne l'étaient que partiellement.

²⁹ À titre de comparaison, l'Allemagne a obtenu en 2022 aucun RI coté « élevé », quatre « significatif » et sept cotés « modéré » ; le Royaume-Uni en 2018 quatre « élevé », quatre « significatif » et trois « modéré » et les États-Unis en 2016 quatre « élevé », quatre « significatif », deux « modéré » et un « faible » (cette cotation « faible » concernant l'identification des bénéficiaires effectif).

qu'attendu eu égard aux possibilités légales offertes par l'existence de la présomption de blanchiment.

Le manque d'enquêteurs spécialisés limite l'efficacité du volet répressif et se répercute notamment sur les délais d'enquête, surtout dans les cas complexes.

La France a fait de la confiscation une priorité de sa politique pénale depuis 2010. Elle a obtenu de très bons résultats, conformes aux risques identifiés. L'agence de gestion et de recouvrement des avoirs (AGRASC) est un point fort du dispositif français.

La compréhension des risques de blanchiment de capitaux des institutions financières et des prestataires de services en actifs virtuels est généralement bonne mais varie selon la maturité du secteur pour les professions non financières. Le niveau de conformité à leurs obligations s'est amélioré mais des efforts restent nécessaires.

La supervision fondée sur les risques de blanchiment est encore récente et insuffisante (à l'exception de celle assurée par l'ACPR, autorité de contrôle et de sanction pour les secteurs bancaire et assurantiel qui a développé une méthodologie robuste), en particulier s'agissant des professions non financières, dont l'immobilier pourtant exposé à des risques importants.

Les efforts d'identification des bénéficiaires effectifs sont notables mais la vérification des informations contenues dans le registre des bénéficiaires effectifs doit être renforcée par un meilleur retour des autorités et professions assujetties sur les divergences rencontrées.

La France dispose des outils permettant de fournir une entraide pénale de bonne qualité. Il est également fait un très large usage de la coopération informelle.

1.1.1.3 Une coopération internationale indispensable visant notamment à pallier les insuffisances de nombreux États

L'efficacité des dispositifs de lutte contre le blanchiment est entravée par la défaillance de certains États qui n'appliquent pas les recommandations du GAFI et qui constituent, de ce fait, des territoires attractifs pour les activités de blanchiment. Dans une économie mondiale caractérisée par la circulation des flux, l'intégrité du système financier dans son ensemble est altérée par l'opacité, la difficile coopération internationale et la faiblesse des dispositifs de lutte contre le blanchiment qui caractérisent certains États. Le GAFI dresse et actualise la liste des pays ainsi identifiés, qui sont placés « sous surveillance renforcée » du fait des risques engendrés par leurs insuffisances (23 États sont recensés dans la liste « grise » parmi lesquels, en Europe, l'Albanie et Gibraltar, Malte en étant sorti en 2022) ou présentent de « hauts risques » dont les membres doivent se prémunir (par exemple, la Corée du Nord, le Myanmar et l'Iran).

Le GAFI enjoint à ses membres d'appliquer des mesures de vigilance renforcée vis-à-vis de ces États, voire des contre-mesures visant à protéger le système financier international des risques de blanchiment qui émanent de certains pays. L'UE tient à jour sa propre liste des pays tiers à haut risque, qui recoupe en grande partie les listes du GAFI³⁰. En France, ces

³⁰ Règlement délégué (UE) 2016/1675 de la Commission du 14 juillet 2016 complétant la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil par le recensement des pays tiers à haut risque présentant des carences stratégiques. 4 États figurent sur la liste du GAFI et non sur la liste européenne et inversement.

dispositions trouvent leur application dans l'article L. 561-10 du code monétaire et financier (CMF) qui impose aux personnes assujetties d'appliquer des mesures complémentaires de vigilance lorsqu'une opération implique des personnes physiques ou morales « domiciliées, enregistrées ou établies dans un État ou un territoire figurant sur les listes publiées par le GAFI parmi ceux dont la législation ou les pratiques font obstacle à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ou par la Commission européenne en application de l'article 9 de la directive (UE) 2015/849 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 ».

Pour remédier à ces carences qui résultent de la défaillance de quelques États, plusieurs initiatives ont permis de structurer et renforcer la coopération internationale. Le groupe EGMONT, fondé en 1995, est un forum d'échanges opérationnels entre CRF qui réunit 164 membres. Il dispose de son réseau d'échanges sécurisés³¹, doublé au sein de l'UE depuis 2002 d'un autre dispositif informatique sécurisé et fermé (FIU.net). Le réseau CARIN (*Camden assets recovery inter-agency network*), créé en 2004 et dont le secrétariat est assuré par Europol, regroupe les autorités compétentes en matière de recouvrement d'avoirs de 54 pays, dont tous les États membres de l'UE et les agences Interpol et Eurojust. Le réseau AMON (*anti-money laundering operational network*) est un réseau informel lancé en 2012 qui met en relation les services d'enquête engagés dans la lutte contre le blanchiment de capitaux de 40 pays, dont 11 États membres de l'UE³².

Cette organisation des échanges entre pays est essentielle mais insuffisante pour assurer l'efficacité de la coopération internationale. Outre que de nombreux pays ne sont pas partie prenante de ces différentes instances, la principale limite est liée à la disparité des outils et moyens dont disposent chacun des acteurs. De nombreux pays, à l'instar des États-Unis et d'États membres de l'UE, ne disposent pas des fichiers centralisés nécessaires à un suivi efficace des flux financiers (cf. *infra*). Au-delà de l'accès à l'information, son utilisation peut également se trouver exagérément réduite. Même si Tracfin souligne que la coopération internationale entre CRF constitue un avantage décisif du renseignement financier, souvent plus rapide et concrète que la coopération policière ou judiciaire, elle souffre des mêmes limitations.

Tracfin peut, pour traiter une demande reçue d'une CRF étrangère, utiliser ses pouvoirs d'enquête afin de rechercher l'information demandée³³. À l'inverse, certains pays considèrent les demandes reçues de CRF étrangères comme de simples questions qui n'autorisent pas leur CRF à user de ses pouvoirs d'investigation pour la traiter³⁴. Tracfin précise aussi que certains pays interdisent au pays destinataire de l'information de l'exploiter librement. Ces restrictions peuvent être judiciaires (impossibilité de transmettre une information liée à une enquête judiciaire en cours dans le pays sollicité, exigence de l'ouverture préalable d'une information judiciaire dans le pays demandeur, ou transmission de l'information mais avec interdiction pour le pays demandeur de l'utiliser dans une enquête judiciaire) ou fiscales (l'information transmise en réponse à la demande ne sera pas utilisable à des fins fiscales).

³¹ EGMONT Secure Web (ESW).

³² L'OCRGDF, office central relevant de la police nationale, est le point de contact français.

³³ Article L. 561-29 du CMF : « Le service mentionné à l'article L. 561-23 reçoit, à sa demande ou à leur initiative, les informations et les demandes des cellules de renseignement financier homologues étrangères nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Il les traite dans les meilleurs délais et en faisant usage des pouvoirs et prérogatives prévus au présent titre qu'il met habituellement en œuvre au plan national ».

³⁴ Cette position n'est pas conforme à la recommandation 29 du GAFI.

Le nouveau paquet législatif européen, actuellement en discussion, vise à résoudre en partie ces difficultés d'harmonisation des pratiques en matière de coopération au sein de l'UE.

1.1.1.4 De nouveaux enjeux doivent être appréhendés à l'échelle internationale, tels que les crypto-actifs et la finance décentralisée

Lors d'une conférence organisée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), le gouverneur de la Banque de France décrivait les trois ruptures majeures qui caractérisent le système financier actuel³⁵ : l'irruption de nouveaux acteurs, l'échange d'actifs numériques et le développement d'infrastructures de marché sans intermédiaire³⁶. La finance décentralisée, qui résulte de ces évolutions, présente des perspectives d'efficacité accrue du marché mais aussi des risques nouveaux, parmi lesquels figure le blanchiment d'activités criminelles.

Selon les définitions retenues par l'Autorité des marchés financiers (AMF), les crypto-actifs sont des « *actifs numériques virtuels qui reposent sur la technologie de la blockchain (chaîne de blocs) à travers un registre décentralisé et un protocole informatique crypté* ». La *blockchain* est une « *technologie de stockage et de transmission d'informations qui fonctionne sans organe central de contrôle* ». Créés à partir d'un algorithme sous forme de jetons (*tokens*) par une communauté de « mineurs » (individus rétribués au moyen des jetons qu'ils génèrent), les crypto-actifs sont stockés dans des portefeuilles numériques (*wallets*). Il en existe différents types, parmi lesquels les « jetons de paiement »³⁷ (*payment tokens*) de première génération (*bitcoin, ether*, qui se caractérisent par leur volatilité) et de deuxième génération (*tether, circle*) plus stables car adossés notamment à des monnaies ayant cours légal (*stable coins*)³⁸. Leur capitalisation reste modeste à ce jour (800 Md€ au total en juin 2022 dans le monde)³⁹.

La Commission européenne a indiqué dès 2016 qu'elle souhaitait inclure dans le champ d'application de la réglementation LCB-FT les plateformes d'échange et de conservation de ces crypto-actifs. Le GAFI s'est également saisi de la question en adaptant ses recommandations en 2018 (en particulier en modifiant sa recommandation n°15 sur les « nouvelles technologies ») et en publiant en 2019 des lignes directrices sur l'approche fondée sur les risques appliquée aux actifs virtuels et aux prestataires de services liés aux actifs virtuels. Ces dernières, actualisées en 2021, précisent que « *pour gérer et atténuer les risques émergent d'actifs virtuels, les pays devraient s'assurer que les prestataires de services d'actifs virtuels sont réglementés à des fins de LCB/FT, et agréés ou enregistrés, et soumis à des systèmes*

³⁵ « Les Banques centrales et la finance face à une triple révolution », discours du 25 novembre 2021.

³⁶ Permisses par les technologies de registre distribué, elles se dispensent de la tenue d'un registre central.

³⁷ Outre les jetons de paiement, existent également les jetons utilitaires (*utility tokens*, donnant accès pour leurs acquéreurs au service ou au produit proposé par une entreprise réalisant une levée de fonds au moyen d'une offre publique de jetons ou *initial coin offering*), les jetons-valeur (*security tokens*, titres financiers relevant davantage d'une logique d'investissement) ou encore les jetons non fongibles (*non fungible tokens - NFT*, biens représentés par une inscription unique sur la *blockchain* et pouvant avoir ou non une existence physique).

³⁸ Les *stable coins* offrent les caractéristiques des actifs numériques avec une indexation sur la valeur d'une monnaie fiduciaire, d'un panier de monnaies, offrant une protection contre le risque de change, voire d'un panier d'actifs offrant un rendement. Elles sont donc plus enclines à intéresser de potentiels « blanchisseurs ».

³⁹ Trésor-Éco n° 309, « Enjeux et risques des crypto-actifs », direction générale du Trésor, juin 2022.

efficaces de surveillance garantissant qu'ils respectent les obligations applicables découlant des recommandations du GAFI ».

L'efficacité du dispositif se heurte toutefois à deux obstacles :

- D'une part, le rythme d'innovation rapide qui caractérise ce secteur rend difficile l'adaptation rapide par les États de leur réglementation et l'harmonisation à l'échelle internationale, permettant ainsi aux blanchisseurs d'exploiter les failles existant dans certains États. Lors du recensement réalisé en avril 2021⁴⁰, le GAFI relevait que 58 membres sur 128 déclaraient avoir mis en œuvre les recommandations émises en 2018, dont 35 de manière opérationnelle. Parmi ces 58 membres, 6 avaient interdit la prestation de ces services, 31 avaient retenu un régime de déclaration et 17 un régime d'autorisation, et 4 combinaient ces deux régimes. Pour sa part, la France a mis en œuvre ces recommandations et retenu un régime d'autorisation (cf. *infra*).
- D'autre part, dès lors que les actifs numériques sont non seulement anonymes mais aussi intangibles (créé par un protocole informatique sans administrateur central, un compte en actifs numériques se compose de deux clés, l'une publique, connue de tous et qui sert à effectuer les échanges, et l'autre privée, connue du seul bénéficiaire), il est possible de soumettre les prestataires de services sur actifs numériques (PSAN) à des obligations de levée de l'anonymat et de surveillance, mais cela reste plus complexe pour les systèmes d'échange décentralisés (de pair à pair) et la conservation autonome d'actifs.

Pour répondre aux problématiques nouvelles posées par les opérations réalisées par l'échange de crypto-actifs (anonymat, opacité et difficile détection de fonds conservés sur support numérique, bien que ceux-ci soient traçables), la France a assujéti au dispositif de lutte contre le blanchiment – et notamment aux obligations de vigilance à l'égard de la clientèle – les commerçants de monnaie virtuelle en 2016⁴¹ puis, à partir de 2020, la catégorie spécifique des prestataires de services sur actifs numériques (PSAN) créée en 2019. Pour fournir en France les services les plus exposés au risque de blanchiment de capitaux, les PSAN doivent être enregistrés auprès de l'AMF⁴² (56 le sont à ce jour⁴³). Ceux non enregistrés mais qui proposent ces services sont susceptibles de figurer sur la « liste noire » de l'AMF (qui recense près de 150 sites internet concernés).

⁴⁰ *Second 12-month review of the revised FATF standards on virtual assets and virtual asset service providers, July 2021.*

⁴¹ Article 2 de l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, modifiant l'article L. 561-2 du CMF : « toute personne qui, à titre de profession habituelle, soit se porte elle-même contrepartie, soit agit en tant qu'intermédiaire, en vue de l'acquisition ou de la vente de tout instrument contenant sous forme numérique des unités de valeur non monétaire pouvant être conservées ou être transférées dans le but d'acquérir un bien ou un service, mais ne représentant pas de créance sur l'émetteur ».

⁴² Un PSAN doit obligatoirement être enregistré pour proposer : 1) la conservation de crypto-actifs, 2) l'achat et la vente de crypto-actifs contre des monnaies ayant un cours légal, 3) l'échange d'actifs numériques contre d'autres actifs numériques et 4) l'exploitation d'une plateforme de négociation d'actifs numériques. L'enregistrement est réalisé par l'AMF, sur avis conforme de l'ACPR après vérification de l'honorabilité et de la compétence des dirigeants et bénéficiaires effectifs et le respect de la réglementation LCB-FT (cette deuxième vérification étant réalisée uniquement pour les deux premiers services).

⁴³ L'AMF a jusqu'ici procédé à la radiation de deux PSAN auparavant enregistrés.

La France est le premier pays à avoir fait l'objet d'une évaluation à l'aune des nouveaux standards du GAFI en matière de crypto-actifs, ce dernier ayant évalué son dispositif en la matière « largement conforme » à sa recommandation n°15.

1.1.2 L'UE s'est dotée d'un cadre juridique commun qu'elle s'efforce de compléter

1.1.2.1 Le cadre juridique applicable dans l'UE repose sur des directives régulièrement mises à jour

En cohérence avec les travaux du GAFI et à l'instigation de la France notamment qui a souvent fait figure de précurseur, le cadre communautaire a évolué très régulièrement. La publication en 1990 des 40 recommandations a été suivie dès 1991 de la première directive⁴⁴ qui criminalise le blanchiment sous l'angle du trafic de stupéfiants et désigne les établissements de crédit comme les principales entités en capacité de préserver l'intégrité du système financier.

La révision des 40 recommandations du GAFI en 1996 a conduit l'UE à adopter une deuxième directive en 2001⁴⁵ qui élargit le champ des infractions liées au blanchiment et donc le périmètre des professions assujetties ; notaires, avocats, commissaires aux comptes, experts-comptables, agents immobiliers, casinos et marchands d'articles de grande valeur (supérieure à 15 000 €) sont dorénavant concernés par les obligations de vigilance.

À la suite des attentats de 2001, le GAFI a révisé ses recommandations en 2003 pour notamment assumer son nouveau mandat vis à vis du financement du terrorisme. La troisième directive de l'UE⁴⁶ de 2005 introduit l'approche fondée sur les risques, les concepts de bénéficiaire effectif et de personne politiquement exposée (PPE) et crée les CRF.

En 2012, le GAFI a de nouveau révisé ses recommandations ainsi que sa méthodologie d'évaluation (cf. *supra*). La quatrième directive de 2015⁴⁷ renforce l'approche par les risques, étend le périmètre des PPE, soumet les émetteurs de monnaie électronique et les professions de jeux d'argent et de hasard aux obligations de vigilance, renforce l'autonomie et la coopération des CRF, enjoint les États membres à créer un registre des bénéficiaires effectifs et harmonise les sanctions administratives.

Les attentats terroristes en Europe en 2015 et l'affaire des *Panama Papers* en 2016 débouchent sur la cinquième directive de 2018⁴⁸ qui met en particulier l'accent sur les interconnexions et échanges d'informations entre États membres et introduit les rapports statistiques annuels. En outre, l'harmonisation du cadre légal applicable dans les États membres

⁴⁴ Directives 91/308/CEE du Conseil du 10 juin 1991.

⁴⁵ Directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001.

⁴⁶ Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005.

⁴⁷ Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015.

⁴⁸ Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018.

de l'UE est renforcée s'agissant de l'infraction de blanchiment avec l'adoption de la directive 2018/1673⁴⁹ destinée à combler les insuffisances de la décision-cadre de 2001⁵⁰.

1.1.2.2 L'harmonisation des législations nationales demeure néanmoins insuffisante

Bien que particulièrement renforcé depuis dix ans, le cadre juridique applicable reste hétérogène dans l'UE. Plusieurs exemples permettent d'illustrer les différences persistantes.

Les trafics et activités illicites génèrent d'importants flux financiers qui reposent souvent sur l'échange d'espèces⁵¹. Les réglementations en vigueur dans les États membres concernant leur circulation sont pourtant très disparates, tant en ce qui concerne le niveau des plafonds fixés et leur champ d'application que la sanction applicable en cas d'infraction. 18 États ont fixé un plafond aux paiements effectués entre un particulier et un professionnel ou entre professionnels, dont 13 pour un montant inférieur ou égal à 5 000 €. Quatre États ont plafonné ces paiements à 1 000 € (l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal) et la Grèce à 500 €. Neuf États n'ont pas adopté de plafond mais certains ont néanmoins pris des mesures limitant l'usage des espèces⁵². Les États peuvent ainsi être classés en trois catégories, ceux appliquant un plafond, ceux n'en appliquant pas et ceux n'en appliquant pas mais ayant pris d'autres mesures restrictives (cf. carte n°1).

⁴⁹ Directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal.

⁵⁰ Décision-cadre 2001/500/JAI du Conseil du 26 juin 2001 concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime. La directive 2018/1673 précise que « *ladite décision-cadre n'est pas assez complète et la criminalisation actuelle du blanchiment de capitaux n'est pas suffisamment cohérente pour permettre de lutter efficacement contre le blanchiment de capitaux à travers l'Union, et elle entraîne des vides juridiques dans la coopération entre les autorités compétentes des différents États membres et entrave cette dernière* ».

⁵¹ « *Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash* », Ecorys pour la Commission européenne (Rapport sur les restrictions concernant les paiements en espèces, COM/2018/483).

⁵² Allemagne, Autriche, Chypre, Estonie, Finlande, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas et Suède ; l'Allemagne, par exemple, impose la présentation d'une pièce d'identité pour les paiements supérieurs à 10 000 €.

recommandations, relève que « *la France met en place des mesures d'atténuation transversales adéquates et efficaces, notamment en ce qui concerne la lutte contre les moyens de paiements anonymes (espèces, transferts de fonds, monnaie électronique, actifs virtuels, etc.)* ».

Concernant les cartes prépayées, la cinquième directive de 2018 a renforcé la lutte contre leur utilisation anonyme en abaissant les montants de recharge, de stockage, de remboursement et de paiement⁵⁸ permettant de s'affranchir des mesures de vigilance et particulièrement d'identification. Ces dispositions ont été transposées en France par l'article 8 du décret n° 2020-118 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme qui a modifié l'article R. 561-16-1 du CMF.

S'agissant des flux transfrontaliers d'argent liquide, le règlement dit *cash control*, entré en vigueur en 2021⁵⁹, maintient l'obligation faite à toute personne transportant une somme d'argent liquide supérieure ou égale à 10 000 € de déclarer celle-ci aux autorités de l'État par lequel elle entre dans l'UE ou en sort et renforce les prérogatives des services compétents pour contrôler ces flux⁶⁰. 12 États ont adopté une réglementation plus volontariste, l'obligation de déclaration pouvant également s'appliquer lors du franchissement d'une frontière entre deux pays de l'UE. La France figure parmi les États les plus stricts à cet égard, cette obligation étant appliquée de manière systématique depuis de nombreuses années⁶¹. En 2021, la douane indique avoir relevé 2 638 manquements à l'obligation déclarative pour un montant de 70,7 M€⁶². Sur la période 2016-2020, ce sont 9 992 manquements qui ont été relevés et plus de 197 M€ consignés par les agents des douanes en vue de diligenter une enquête⁶³.

S'agissant de la création et l'accessibilité des registres de bénéficiaires effectifs⁶⁴ (RBE), les réglementations appliquées dans les États membres de l'UE sont également très variables. Si la troisième directive européenne anti-blanchiment de 2005 avait introduit et défini la notion de RBE, les obligations afférentes n'ont été définies qu'ensuite dans le cadre de la quatrième directive (qui prévoit que chaque État doit conserver les informations relatives aux bénéficiaires effectifs dans un registre central accessible) et de la cinquième directive (qui précise le dispositif pour les fiducies et les trusts). Le RBE est opérationnel en France depuis le 1^{er} août 2017⁶⁵ et tenu par les greffiers des tribunaux de commerce, tandis que nombre d'États ne disposent que d'un registre non public ou payant, voire n'en disposent pas (cf. carte n°2)⁶⁶.

⁵⁸ 150 € de montant maximal et de montant mensuel de paiement, contre 250 € auparavant, sauf en cas de remboursement et de paiement sur internet pour lequel le seuil est de 50 €.

⁵⁹ Règlement (UE) 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) 1889/2005.

⁶⁰ S'agissant en particulier des flux d'argent liquide « non accompagnés » et de la retenue temporaire de l'argent (articles 4 et 7 du règlement).

⁶¹ Article L. 152-1 du CMF.

⁶² Bilan annuel de la DGDDI, 2021.

⁶³ Comparés à une moyenne annuelle de 20 000 déclarations pour un montant de 1,2 Md€.

⁶⁴ Défini aux articles L. 561-2-2 et R. 561-1 à R. 561-3 du CMF, le bénéficiaire effectif désigne la ou les personne(s) physique(s) soit qui contrôle(nt) en dernier lieu, directement ou indirectement, une entité donnée, soit au profit de laquelle (desquelles) une opération est exécutée ou une activité exercée.

⁶⁵ Ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et décret n° 2017-1094 du 12 juin 2017 relatif au registre des bénéficiaires effectifs définis à l'article L. 561-2-2 du CMF.

⁶⁶ Un arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne, rendu le 22 novembre 2022, a invalidé la disposition de la 4^{ème} directive anti-blanchiment de 2015, modifiée par la 5^{ème} directive anti-blanchiment de 2018, qui prévoyait que les informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés constituées sur le territoire des États membres soient accessibles dans tous les cas à tout membre du grand public. La portée de cet arrêt sur la

Carte n° 2 : Situation des États membres de l'UE s'agissant du registre des bénéficiaires effectifs

BENEFICIAL OWNERSHIP REGISTERS ACROSS THE EUROPEAN UNION

Source : *Access denied? Availability and accessibility of beneficial ownership data in the European Union*, Transparency international, 2021

Parmi les pays membres de l'OCDE, l'UE dans son ensemble n'accuse pas de retard. Ainsi, à la date de rédaction du présent rapport, le Royaume-Uni ne dispose pas de registre des bénéficiaires effectifs mais d'un registre public des personnes ayant un contrôle significatif, qui ne s'applique toutefois pas à toutes les sociétés. Et ce n'est que depuis le 1^{er} janvier 2022 que les sociétés américaines ont obligation de déclarer au gouvernement fédéral l'identité de leurs bénéficiaires effectifs⁶⁷, informations conservées dans une base de données nationale tenue par le département du Trésor américain.

Enfin, l'un des principaux enjeux d'harmonisation à l'échelle de l'UE concernera à l'avenir la réglementation relative à la levée de l'anonymat des transactions réalisées au moyen d'actifs numériques. La France soutient cet objectif et a d'ores et déjà fixé à l'ensemble des PSAN l'obligation d'être enregistrés auprès de l'AMF.

disponibilité des données concernant les bénéficiaires effectifs au sein des États membres, dont la France, est encore à l'étude.

⁶⁷ *Corporate Transparency Act of 2020* (CTA, 31 USC 5336).

1.1.2.3 Le prochain paquet législatif anti-blanchiment devrait assurer une application plus homogène des dispositions au sein de l'UE

Le nouveau paquet législatif européen anti-blanchiment présenté par la Commission en 2021 fait notamment suite à différentes affaires ayant concerné des établissements bancaires de l'UE et retracés dans un rapport de la Commission européenne au Parlement et au Conseil européens⁶⁸. Il vise les principaux objectifs suivants :

- harmoniser les règles en matière de lutte contre le blanchiment dans l'UE ;
- améliorer la supervision par la création d'une autorité européenne (*anti-money laundering authority*, AMLA) dotée de pouvoirs de supervision directe sur des entités risquées du secteur financier et indirecte dans les secteurs financiers et non financiers pour favoriser la convergence des pratiques de supervision ;
- renforcer la coopération et favoriser la convergence des pratiques des CRF par la création d'un mécanisme européen de coordination ;
- renforcer le cadre européen relatif aux actifs numériques (par l'alignement des règles sur celles du GAFI pour étendre le champ des entités assujetties à l'ensemble des prestataires et interdire les portefeuilles anonymes d'actifs numériques).

Quatre propositions de la Commission sont en cours de discussion, dont l'entrée en vigueur est prévue entre 2023 et 2026 :

- un règlement instituant la nouvelle autorité européenne ;
- un règlement portant notamment sur la vigilance à l'égard de la clientèle et des bénéficiaires effectifs, d'une part, et l'instauration d'un plafond européen de 10 000 € pour les paiements en espèces, d'autre part ;
- une nouvelle directive anti-blanchiment remplaçant celle en vigueur et contenant de nouvelles règles relatives aux autorités nationales de surveillance et aux CRF dans les États membres et l'alignement des règles européennes sur celles du GAFI s'agissant des actifs numériques ;
- une révision du règlement de 2015 sur les transferts de fonds⁶⁹ afin de garantir la traçabilité des transferts des actifs numériques (*travel rule*)⁷⁰.

La Commission estimait déjà en 2018⁷¹ que la limitation des paiements en espèces était pertinente pour lutter contre le blanchiment et les infractions liées mais que son efficacité était affaiblie par les différences entre les législations nationales dont tireraient partie les criminels.

⁶⁸ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des récents cas présumés de blanchiment de capitaux impliquant des établissements de crédit de l'UE, juillet 2019. Ces cas ont concerné les banques danoises *Danske* et *ING*, lettonne *ABLV*, maltaise *Pilatus* et suédoises *Swedbank* et *Nordea*.

⁶⁹ Règlement (UE) n° 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.

⁷⁰ Cf. la recommandation n°16 du GAFI : « *Les pays devraient s'assurer que les institutions financières incluent les informations requises et exactes sur le donneur d'ordre ainsi que les informations requises sur le bénéficiaire dans les virements électroniques et autres messages qui s'y rapportent, et que ces informations accompagnent le virement électronique ou le message qui s'y rapporte tout au long de la chaîne de paiement* ».

⁷¹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les restrictions concernant les paiements en espèces, établi sur la base de l'étude réalisée par le cabinet Ecorys (*study on an EU initiative on restriction on payments in cash to combat the financing of terrorism (europa.eu)*).

Les États membres ne sont toujours pas partisans d'un abaissement du plafond. Le gouvernement italien a ainsi décidé fin 2022 de relever le plafond de paiement en espèce de 1 000 à 5 000 €.

Le GAFI ne formule pas de recommandation spécifique en la matière et a choisi de traiter ce sujet selon une approche par les risques. Les paiements en espèce ne sont abordés qu'au travers des activités de certaines professions assujetties. En cohérence avec l'objectif d'harmonisation européenne soutenu par la France, le GAFI devrait être incité à lancer une réflexion sur l'encadrement des paiements en monnaie fiduciaire et des cartes prépayées.

Recommandation n° 1. (DG Trésor) Inciter le GAFI à lancer une réflexion en vue d'une nouvelle recommandation sur l'encadrement des paiements en monnaie fiduciaire et des cartes prépayées à l'horizon 2025.

1.2 Un cadre juridique français complet mais quelques fragilités doivent être corrigées

1.2.1 En matière préventive, une traçabilité des flux financiers reposant sur des professions assujetties et des outils d'identification

La prévention du blanchiment repose sur la mise en œuvre d'obligations de vigilance⁷², de déclaration et d'information⁷³ par des professions relevant des secteurs financier (banques, assurances, mutuelles) mais aussi non financier (professions du chiffre et du droit, immobilières, du jeu, commerçants et négociants de biens de valeur, agents sportifs) contrôlées et sanctionnées par plusieurs autorités : l'ACPR et l'AMF, d'une part, et diverses autorités (administrations, organismes d'autorégulation liés aux ordres professionnels et autorité publique indépendante), d'autre part.

1.2.1.1 Le périmètre des professions assujetties a été étendu mais la mise en œuvre de leurs obligations de vigilance et de déclaration demeure très hétérogène

Le périmètre des professions assujetties au dispositif par le GAFI et l'UE s'est progressivement élargi. Dans le secteur financier, initialement limité aux établissements de crédit, sont désormais inclus les intermédiaires, en opérations de banque ou en financement participatif par exemple, et les acteurs de nouveaux secteurs comme celui des actifs numériques. Les acteurs du secteur non financier (commerçants, professionnels de la justice, autres professions) sont également de plus en plus concernés : une étude de 2016, citée par la

⁷² Articles L. 561-4-1 à L561-14-2 du CMF.

⁷³ Articles L. 561-15 à L561-22 du CMF.

Commission européenne dans son rapport sur l'évaluation des risques de blanchiment⁷⁴, estimait qu'entre 20 et 30 % de l'ensemble des produits du crime sont blanchis dans ce secteur, dont l'exposition au risque est jugée très importante.

L'évolution du périmètre des professions assujetties fait l'objet d'une réflexion continue qui a conduit à plusieurs ajustements. Certaines professions initialement assujetties ont été retirées (tels les syndics de copropriété) ou ont vu le périmètre de leurs obligations modifié, par l'institution d'un seuil par exemple. Ainsi, les agents immobiliers et les commerçants ne sont aujourd'hui concernés que si les biens loués et vendus dépassent un seuil fixé à 10 000 €. Si l'adaptation des règles à l'évaluation des risques est souhaitable, de trop fréquentes modifications peuvent nuire à la mobilisation des professions concernées : entre le 1^{er} janvier 2009 et le 26 février 2022, l'article L. 561-2 du CMF qui liste les professions et entités soumises aux obligations liées à la lutte contre le blanchiment, a été modifié 26 fois dont 4 fois en 2020. Aujourd'hui, le COLB estime que le périmètre est adapté. Une réflexion est en cours concernant l'assujettissement des conseillers en gestion des affaires, ou de leur insertion dans le périmètre des entités soumises au droit de communication prévu à l'article L. 561-25 du CMF.

La France a fait le choix d'un modèle reposant sur un assujettissement large, dépassant et parfois précédant les normes internationales et européennes. Elle fait figure de précurseur sur plusieurs aspects : les agents immobiliers, experts-comptables, opérateurs de jeux en ligne ou encore négociants d'antiquités et d'œuvres d'art ont été assujettis en France plusieurs années avant les obligations européennes (respectivement 5, 3, 7 et 19 ans)⁷⁵. Les acteurs fournissant certains services sur actifs numériques ont été assujettis en France en 2016, soit 4 ans plus tôt qu'au niveau européen (cinquième directive de 2018, transposable avant 2020)⁷⁶. Le volontarisme de la France a conduit à intégrer au dispositif les négociants en métaux précieux, les agents sportifs, les opérateurs d'enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre, les caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), les intermédiaires de financement participatif pour leur activité de cagnotte en ligne ou encore les greffiers de tribunaux de commerce (cf. Annexe n° 4) tandis que leur assujettissement n'est ni préconisé par le GAFI ni prévu par les directives européennes. Sont désormais assujettis aux obligations de vigilance⁷⁷, de déclaration et d'information⁷⁸ plus de 45 000 organismes du secteur financier⁷⁹ et près de 170 000 du secteur non financier⁸⁰.

Cet assujettissement large est destiné à procurer une vision sur toute la chaîne d'une opération financière, impliquant à chaque étape un acteur, y compris non financier, afin d'être en capacité de détecter une tentative de blanchiment d'argent dans l'économie légale.

⁷⁴ Évaluation de Bussmann, K.-D. et M. Vockrodt, « Geldwäsche Compliance im Nicht-Finanzsektor : Ergebnisse aus einer Dunkelfeldstudie », 2016, ComplianceBerater 5 : p. 138-143. Reprise dans le 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, juillet 2019.

⁷⁵ Professions assujetties en France respectivement en 1998, 2004, 2010 et 2001 et concernées par les deuxième, troisième, quatrième et cinquième directives, transposables avant 2003, 2007, 2017 et 2020.

⁷⁶ De 2016 à 2019, les commerçants de monnaie virtuelle étaient assujettis au dispositif. La catégorie spécifique des PSAN a été créée par la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite loi PACTE) et assujettie au dispositif par l'ordonnance n° 2020-1544 du 9 décembre 2020.

⁷⁷ Articles L. 561-4-1 à L. 561-14-2 du CMF.

⁷⁸ Articles L. 561-15 à L. 561-22 du CMF.

⁷⁹ Dont 26 000 courtiers en assurance, 11 768 organismes de placement collectif, 5 914 conseillers en investissement financier et 708 sociétés de gestion de portefeuille.

⁸⁰ Personnes morales et personnes physiques.

L'assujettissement de professions financières et non financières se veut complémentaire ; chaque acteur enrichirait le processus de détection par les informations spécifiques dont il disposerait. Cette complémentarité suppose toutefois un niveau d'implication homogène tout au long de la chaîne. Les mesures de prévention ont été historiquement pensées et structurées pour les acteurs du secteur financier⁸¹. L'intégration d'autres professions dans le périmètre des assujettis a conduit à leur imposer un dispositif sans l'adapter aux spécificités d'entités qui n'ont souvent ni la taille, ni les moyens, ni les mêmes relations avec leurs clients que les établissements de crédit⁸². À titre d'exemple, les notions de relation d'affaires et de client occasionnel, définies aux articles L. 561-2-1 et R. 561-10 du CMF et qui déterminent les mesures de vigilance à appliquer par les professions assujetties, ne sont pas aussi clairement définies pour certaines de ces professions que pour les établissements de crédit. Certaines obligations⁸³ devraient être davantage adaptées à la réalité concrète des différentes professions assujetties.

L'élargissement du périmètre des professions assujetties n'a pas été accompagné, en parallèle, d'une dynamique d'appropriation de leurs obligations par toutes les professions. Elles continuent de présenter un niveau de connaissance et de maîtrise des règles très variable, celui-ci dépendant notamment de leur structuration, de leur modèle économique (*i.e.* leur dépendance financière aux clients et leurs liens avec ces derniers) et de la compréhension de leur rôle. Les contrôles de professionnels assujettis révèlent encore qu'un nombre significatif d'entre eux ignore leurs obligations en matière de LCB.

Plusieurs indicateurs, tels que leur niveau de coopération avec Tracfin, le nombre de déclarations de soupçon émises⁸⁴, l'obligation de formation ou encore la qualité et la fréquence des contrôles réalisés permettent d'éclairer l'insuffisance maturité de certaines professions vis-à-vis du dispositif. Les professions non financières sont particulièrement concernées, notamment celles qui ne disposent pas d'une autorité de supervision susceptible de diffuser une culture de lutte contre le blanchiment et d'animer une politique globale adaptée. Il est plus aisé de mobiliser et former des professions fortement réglementées, organisées et soumises à des contrôles prudentiels et déontologiques comme à des sanctions disciplinaires (banques, assurances ou officiers ministériels, par exemple) que de professions atomisées et peu encadrées. L'ACPR et l'AMF, autorités de supervision, de contrôle et de sanction du secteur financier, ne trouvent pas d'équivalent dans les autres secteurs.

Il n'existe pas de corrélation entre le degré de maturité de la profession et son ancienneté dans le périmètre d'assujettissement. Les agents immobiliers, commerçants de métaux et pierres précieuses et négociants d'antiquités ou d'œuvres d'art ont été assujettis avant 2005⁸⁵ mais leur investissement est encore considéré par le directeur de Tracfin⁸⁶ comme très insuffisant, tandis

⁸¹ Loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants.

⁸² Le concept d'entrée en relation s'applique très différemment selon les professions assujetties, entre un établissement de crédit ou un casino. Les administrateurs et mandataires judiciaires n'ont pas de client.

⁸³ Par exemple, les administrateurs et mandataires judiciaires ne peuvent mettre en œuvre l'article R. 561-5-2 du CMF, leur action intervenant précisément dans des situations impliquant des débiteurs introuvables.

⁸⁴ Considéré de manière isolée, le nombre de déclarations de soupçon émises n'est pas révélateur de l'engagement d'une profession dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. Les risques auxquels sont exposés la profession et la qualité des déclarations sont à prendre en compte.

⁸⁵ Respectivement en 1998, 2001 et 2001.

⁸⁶ Lors de son audition devant le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale le 18 mars 2021.

que l'enquête de la Cour a montré que leur contrôle par l'administration était encore lacunaire ou quasi inexistant. Ces professions émettent un nombre de déclarations de soupçon très en-deçà des enjeux identifiés⁸⁷, ne sont concernées par aucune formation obligatoire à la lutte contre le blanchiment et ne disposent pas toutes de lignes directrices⁸⁸. Constituées de milliers voire de dizaines de milliers d'entités, elles sont contrôlées par des administrations plus ou moins familières de leur activité et de leur culture professionnelle et qui n'ont ni la mission ni les moyens d'assumer leur rôle d'animation⁸⁹. La Commission nationale des sanctions (autorité de sanction de huit professions non financières, elles-mêmes contrôlées par plusieurs autorités) n'a jamais été saisie, depuis sa création en 2014, de dossiers concernant trois professions pourtant réputées exposées et toutes assujetties depuis de nombreuses années : les commerçants de pierres et métaux précieux, les négociants d'œuvres d'art et d'antiquités et les agents sportifs⁹⁰. En ce qui concerne les commerçants de produits de luxe, assujettis depuis 2016, la commission a été saisie par la DGCCRF d'un premier dossier le 24 octobre 2022.

Pour porter pleinement leurs effets et permettre aux professionnels concernés de gagner en maturité vis-à-vis du dispositif, les actions à mener par ces derniers devraient être clairement recensées (formations initiale et continue à la LCB-FT, disponibilité des lignes directrices et des ASR⁹¹, accès à un formulaire adapté de déclaration de soupçon, fréquence et couverture des contrôles, retours sur les déclarations de soupçon émises, communications régulières par Tracfin d'actualités concernant la profession, etc.) et leur mise en œuvre vérifiée.

Le plan d'action interministériel 2021-2022 élaboré et mis en œuvre par le COLB consacre de nombreuses actions au renforcement de la supervision de certaines professions assujetties : marchands d'art et organismes de ventes volontaires, secteurs de l'or, des métaux précieux et des pierres gemmes, agents sportifs, professionnels du luxe. Faute de pouvoir agir directement sur leur structuration, ces actions consistent en la diffusion de lignes directrices, d'analyses sectorielle des risques (ASR, cf. *infra*) ou de plans de contrôle. Il prévoit également un retour concernant la mise en œuvre des plans de contrôles (action cotée « en cours » début 2022). Il contient également deux axes consacrés à l'intensification de la supervision des autorités de contrôle du secteur non financier mais dont les deux actions, très génériques – « mettre en place un cycle de supervision pour l'ensemble des autorités de contrôle » et « développer l'usage des questionnaires anti-blanchiment, plus facilement exploitables pour traiter les données de masse » – n'ont pas encore été lancées.

Le COLB estime nécessaire de porter un effort particulier sur la formation initiale. Outre le déploiement prévu d'actions de formation à destination des chambres de commerce et d'industrie (CCI), afin d'intégrer un volet LCB-FT à la formation conditionnant la délivrance ou le renouvellement de la carte professionnelle d'agent immobilier, le COLB mène actuellement une réflexion sur un module spécifique qui pourrait être dispensé dans les différents établissements de formation des futurs professionnels assujettis. De son côté, Tracfin

⁸⁷ L'art et le luxe sont cotés parmi les secteurs à risque élevé de l'ANR de 2019, tandis que le secteur des acquisitions immobilières est réputé faire face à une menace élevée, mais à un risque coté comme modéré.

⁸⁸ Les lignes directrices, rédigées par les autorités de contrôle, doivent servir de normes interprétatives des nombreuses dispositions légales encadrant la lutte contre le blanchiment de capitaux.

⁸⁹ Les seules autorités de contrôle qui ne diffusent pas aux professions assujetties leur analyse sectorielle des risques sont des administrations de l'État, qui s'inscrivent davantage dans une logique de contrôle que de pédagogie. Cette non-diffusion de toutes les ASR est critiquée par le GAFI.

⁹⁰ Respectivement 2001, 2001, 2010.

⁹¹ Le COLB et la DGT indiquent que toutes les ASR, actuellement en cours de remises à jour, ont vocation à être rendues publiques afin de partager plus largement la compréhension des risques de chaque secteur.

indique vouloir proposer, à l'occasion du prochain plan d'action interministériel, une certification professionnelle des connaissances minimales en LCB-FT pour toute personne participant à la mise en œuvre des obligations en matière de LCB-FT.

L'ensemble de ces projets doit être mis en cohérence, dans l'optique de définir un socle minimal de formation que devrait suivre chaque agent appartenant à une profession assujettie.

Recommandation n° 2. (Président du COLB) Définir un socle minimal de formation que doivent suivre les agents des professions assujetties.

1.2.1.2 La transparence des flux financiers s'appuie sur plusieurs fichiers et registres centralisés et accessibles aux différents acteurs du dispositif

La lutte contre le blanchiment est facilitée par la transparence des flux financiers et de leurs bénéficiaires. En la matière, la France fait également figure de précurseur, ceci en raison du développement ancien de bases de données centralisées et mises à la disposition des acteurs et de la création plus récente de plusieurs registres visant à les compléter.

Créé en 1971 et informatisé depuis 1982, le fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA) enregistre l'ensemble des comptes bancaires ouverts en France, quelle qu'en soit la nature, ainsi que les coffres-forts. Cet instrument géré par la DGFIP et créé initialement pour faciliter le contrôle fiscal, constitue également un outil de la lutte contre le blanchiment. La cinquième directive européenne anti-blanchiment de 2018 dispose que tous les États de l'UE doivent se doter d'un tel mécanisme automatisé centralisé permettant l'identification de toute personne physique ou morale qui détient ou contrôle des comptes de paiement et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN. Dans son rapport de juillet 2019⁹², prévu par cette même directive, la Commission constatait qu'au 1^{er} avril 2019 « *les mécanismes centralisés contenant des informations sur les comptes bancaires sont opérationnels dans 15 États membres* ». Le plan d'action interministériel prévoit de faire inclure dans les recommandations du GAFI l'obligation pour les membres de disposer d'un registre central des comptes bancaires.

Le registre des bénéficiaires effectifs (RBE) est opérationnel en France depuis le 1^{er} août 2017⁹³. Il a été créé afin de compléter le registre du commerce et des sociétés (RCS), instauré en 1919 et également tenu par les greffiers de tribunaux de commerce, eux-mêmes assujettis depuis 2020 au dispositif de lutte contre le blanchiment. La DGFIP tient par ailleurs les registres des fiducies et des trusts, créés respectivement en 2010 et 2013 (le dispositif ayant été précisé pour ces derniers au niveau européen à partir de 2018 par la cinquième directive européenne anti-blanchiment).

⁹² Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'interconnexion des mécanismes automatisés centralisés nationaux (registres centraux ou systèmes électroniques centraux de recherche de données) des États membres concernant les comptes bancaires, 2019.

⁹³ Ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2017 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et décret n° 2017-1094 du 12 juin 2017 relatif au registre des bénéficiaires effectifs définis à l'article L. 561-2-2 du CMF.

Le renseignement et la fiabilité des informations intégrées à ces registres sont supposés faire l'objet d'évaluations régulières mais celles-ci ne sont, à la connaissance de la Cour, pas formalisées. Les greffiers des tribunaux de commerce estiment que plus des trois quarts des sociétés visées figurent au RBE (3 827 846 entités à jour sur 4 774 907 au 1^{er} juin 2022, soit un taux de complétude de 80,2 %⁹⁴), ceci cinq ans après le début de sa mise en œuvre⁹⁵. On peut s'interroger sur le processus d'identification et de sanction des entités récalcitrantes⁹⁶, le ministère de la justice ne comptabilisant sur le sujet qu'une seule condamnation pénale en 2020. Une réflexion est en cours concernant la possibilité de procéder à des radiations d'office.

1.2.1.3 L'actuelle qualification en droit français de personne politiquement exposée est insuffisamment adaptée au contexte national

Les personnes politiquement exposées (PPE) sont des personnes chargées ou ayant été chargées d'une fonction publique éminente et qui sont considérées de ce fait comme présentant des risques particuliers de corruption et de blanchiment de la corruption.

La 12^{ème} recommandation du GAFI prévoit que :

- 1) des précautions particulières doivent être prises par les institutions financières à l'égard des PPE étrangères, c'est-à-dire celles « *qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques, par exemple, les chefs d'État et de gouvernement, les politiciens de haut rang, les hauts responsables au sein des pouvoirs publics, les magistrats et militaires de haut rang, les dirigeants d'entreprise publique et les hauts responsables de partis politiques* »⁹⁷ (identification, autorisation de la haute direction pour l'entrée en relation, détermination de l'origine des fonds, surveillance continue de la relation notamment) ;
- 2) ces mêmes précautions doivent être prises, le cas échéant, pour les PPE nationales « *si elles présentent un risque plus élevé* » ;
- 3) ces dispositions s'appliquent également aux membres de la famille des PPE et aux personnes qui leurs sont étroitement associées.

Alors que la troisième directive de 2005 délimitait le champ des PPE aux « *personnes physiques qui occupent ou se sont vu confier une fonction publique importante ainsi que les membres directs de leur famille ou des personnes connues pour leur être étroitement associées* », la quatrième directive⁹⁸ a fourni une liste, dont il est précisé qu'elle est non

⁹⁴ 316 785 sociétés commerciales et 624 901 sociétés civiles n'ont pas déclaré leur bénéficiaires effectifs (taux de complétude de 87,4 % pour les sociétés commerciales, de 72,3 % pour les sociétés civiles et de 47,4 % pour les groupements d'intérêt économique).

⁹⁵ Ce défaut de déclaration ne concerne toutefois aucune nouvelle entité immatriculée au RCS depuis le 1^{er} août 2017, les deux déclarations étant désormais liées.

⁹⁶ L'article L. 574-5 du CMF prévoit les peines auxquelles s'exposent les personnes physiques et morales qui ne se soumettent pas aux obligations déclaratives décrites dans l'article L. 561-46 du même code : six mois d'emprisonnement, amende, interdiction de gérer, placement sous surveillance, fermeture, etc.

⁹⁷ Issu de la définition de PPE au sein du glossaire général du document des recommandations du GAFI.

⁹⁸ Cette directive élargit la liste des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives concernées aux dirigeants de partis politiques.

exhaustive⁹⁹, des fonctions visées et exclu les personnes occupant une fonction intermédiaire ou inférieure. Elle a confirmé l'inclusion dans le périmètre des personnes membres de la famille des PPE et des personnes qui leur sont « étroitement associées ». Elle a également renforcé les obligations de vigilance vis-à-vis des PPE en édictant des mesures précises à mettre en œuvre à l'égard des relations d'affaires concernées¹⁰⁰. Ces dispositions n'ont pas été modifiées par la cinquième directive.

L'article L. 561-10 du CMF précise les cas pour lesquels des mesures de vigilance complémentaires, définies à l'article R. 561-20-2, doivent être appliquées aux personnes exposées à des risques particuliers, c'est à dire politiquement exposées. En droit français, les fonctions visées sont précisément arrêtées à l'article R. 561-18 qui reprend la liste de la quatrième directive¹⁰¹. Sont également précisément désignés les membres de la famille concernés ainsi que les personnes étroitement associées. La souplesse laissée dans la définition des PPE et de leur entourage par le GAFI et l'UE ne se retrouve pas dans la rédaction retenue par le code monétaire et financier. Dans sa dernière évaluation, le GAFI reproche à la France cette approche trop restrictive de la qualité de PPE, fondée sur le choix gouvernemental consistant d'une part à définir une liste exhaustive des responsabilités concernées et, d'autre part, à transposer en l'état celle de la directive sans lui appliquer une analyse de risque adaptée au modèle français¹⁰².

Cette approche présente en effet certaines faiblesses. Elle ne prévoit pas explicitement d'appliquer la qualité de PPE à des fonctions non mentionnées dans la liste, quand bien même elles seraient particulièrement exposées en France, à l'instar de certains élus. *A contrario*, la liste, qui n'a pas fait l'objet d'une adaptation spécifique au contexte français, contient des fonctions qui pourraient apparaître moins exposées au plan national.

Selon les termes de l'article R. 561-18 du CMF, un arrêté pris par le ministre chargé de l'économie aurait dû intervenir pour définir « *la liste des fonctions auxquelles correspondent au plan national celles énumérées ci-dessus* ». À la date de rédaction du présent rapport, cet arrêté n'a pas été pris.

Un tel arrêté permettrait de faire coïncider le choix français d'une liste exhaustive et exclusive avec une analyse des risques auxquels sont effectivement exposées les fonctions de décision à l'international et au plan national¹⁰³. Elle allègerait *de facto* la charge des professions

⁹⁹ « Personne physique qui occupe ou s'est vue confier une fonction publique importante et notamment... ».

¹⁰⁰ Dispositif de gestion des risques spécifiques, autorisation de nouer ou de maintenir une relation d'affaires prise par un niveau hiérarchique élevé, mesures appropriées pour établir l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la relation d'affaires, contrôle continu et renforcé de la relation d'affaires.

¹⁰¹ Chefs d'État et de gouvernement, ministres et commissaires européens, parlementaire, membres de l'organe dirigeant de parti politique, membres d'une cour suprême, d'une cour constitutionnelle ou d'une autre haute juridiction dont les décisions ne sont pas, sauf circonstances exceptionnelles, susceptibles de recours, membres d'une cour des comptes, dirigeants de banque centrale, ambassadeurs et chargés d'affaires, officiers généraux ou supérieurs assurant le commandement d'une armée, membres d'un organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise publique, directeurs et membres du conseil d'une organisation internationale créée par un traité et personnes qui occupent une position équivalente en leur sein.

¹⁰² Outre la qualité de PPE, cette critique s'adresse également à la durée d'attribution de cette qualité après cessation de fonction. Alors qu'elle doit selon le GAFI être définie à l'issue d'une analyse de risques, elle est fixée arbitrairement à un an en droit français.

¹⁰³ L'évaluation du dispositif français par le GAFI relève que l'analyse des risques de corruption d'agents publics étrangers ou français devrait être améliorée. Il a été précisé à la Cour que l'ACPR lancera en 2022 une revue thématique portant sur les diligences des organismes soumis à son contrôle concernant les personnes

assujetties qui peinent parfois à identifier les PPE et leurs proches¹⁰⁴. L'établissement d'un lien entre la qualité de PPE et les dispositions relatives à la transparence de la vie politique contribuerait à la lutte contre le blanchiment.

La publication cet arrêté ne doit pas être retardée par les discussions en cours concernant une harmonisation de la définition des PPE par type de fonctions occupées, tenues dans le cadre de l'adoption du prochain paquet législatif européen anti-blanchiment. En l'état actuel des négociations, cet arrêté répondrait d'ores et déjà à la future obligation des États membres d'établir des listes indiquant les fonctions spécifiques considérées comme importantes et exposées. Il pourra ensuite être enrichi de la liste des PPE au sein des institutions et organes de l'Union, dont l'établissement reviendra à la Commission.

Recommandation n° 3. (DG Trésor) Prendre l'arrêté ministériel prévu à l'article R. 561-18 du CMF fixant la liste des fonctions conduisant ceux qui les exercent à être considérés comme des personnes politiquement exposées.

1.2.2 En matière répressive, les outils sont adaptés mais insuffisamment mobilisés contre le blanchiment professionnel

La répression repose sur des autorités judiciaires de droit commun et spécialisées, des services d'enquête et de renseignement relevant du ministère de l'intérieur et du ministère chargé de l'économie et des finances (services fiscaux et des douanes) et de l'AGRASC. Le service de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin), CRF relevant du ministère chargé de l'économie et des finances et appartenant en outre au « premier cercle » du renseignement national, occupe une place spécifique au sein du dispositif. Il est chargé d'analyser et enrichir le renseignement collecté auprès de plusieurs acteurs concernant des opérations suspectes (déclarations de soupçon) puis de le transmettre aux services administratifs, judiciaires et d'enquête concernés.

1.2.2.1 Les possibilités de répression du blanchiment ont été élargies mais les résultats pour les personnes morales et les réseaux criminels de blanchiment doivent être améliorés

La lutte contre le blanchiment, qui empêche les auteurs d'infractions d'en tirer profit, constitue le pendant financier de la lutte contre la criminalité et la délinquance financière. La jurisprudence de la Cour de cassation a consacré l'auto-blanchiment (qui rend possible la poursuite de l'auteur d'une infraction non seulement pour celle-ci mais aussi pour l'infraction

politiquement exposées. À cette occasion, des contacts sont envisagés avec l'AFA et la HATVP afin de partager les différentes analyses des risques.

¹⁰⁴ Les professions assujetties ont recours, quand elles en ont les moyens, à des prestataires externes spécialisés dans la collecte d'informations publiques pour constituer des fichiers de PPE, que les professions assujetties peuvent comparer à leur fichier client. Faute de pouvoir croiser certaines informations essentielles, comme des dates de naissance, les professions assujetties ont expliqué à la Cour devoir traiter beaucoup d'alertes inutiles générées par les homonymies notamment.

distincte de blanchiment¹⁰⁵) et l'autonomisation du délit de blanchiment (ce dernier constituant un délit distinct de l'infraction sous-jacente pouvant être poursuivi bien que celle-ci soit prescrite, par exemple¹⁰⁶). En outre, la répression a vu son champ étendu en 2013 à la suite de l'instauration par la loi d'une présomption de blanchiment, qui a permis de faciliter les poursuites et de dispenser dans certaines conditions les autorités judiciaires d'établir la preuve de l'infraction dont il résulte¹⁰⁷.

L'année 2013 a également été marquée par l'extension du champ de compétence des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) au contentieux économique et financier de grande complexité et notamment au blanchiment de capitaux. A également été créé le parquet national financier (PNF) spécialisé dans le traitement de la délinquance économique et financière complexe pour les dossiers d'atteinte aux finances publiques, à la probité, au bon fonctionnement des marchés financiers et au libre jeu de la concurrence ainsi qu'au blanchiment de ces infractions. S'agissant des services d'enquête, un office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF), regroupant la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale et celle dédiée à la lutte contre la corruption et la criminalité financière, a été créé au sein de la direction centrale de la police judiciaire. Il a pour domaine de compétence les infractions relevant du droit pénal des affaires et du droit fiscal, les atteintes à la probité et aux règles sur le financement de la vie politique, les délits prévus aux articles L. 106 à L. 109 du code électoral lorsque les affaires sont ou paraissent d'une grande complexité. Il est également compétent pour les infractions qui leur sont connexes et pour le blanchiment de ces infractions.

Entre 2016 et 2019, les autorités judiciaires ont bénéficié d'outils renforcés. Depuis 2016, l'utilisation de certaines techniques d'enquête (interceptions téléphoniques, sonorisation etc.)¹⁰⁸ s'applique au blanchiment et la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)¹⁰⁹ a été créée pour résoudre par voie de transaction des procédures spécifiquement dédiées aux personnes morales pour des faits de corruption, trafic d'influence, fraude fiscale et blanchiment de ces infractions.

En 2017, les délais de prescription ont été portés de trois à six ans¹¹⁰ et leur point de départ, en ce qui concerne les infractions occultes ou dissimulées, a été fixé à leur découverte, le blanchiment se prescrivant ainsi plus lentement.

¹⁰⁵ La Cour de cassation a considéré en 2003 que l'auteur de l'infraction principale pouvait également être le blanchisseur et précisé en 2016 que des faits distincts de blanchiment devaient être caractérisés.

¹⁰⁶ La Cour de cassation a reconnu en 2012 son caractère distinct par rapport à l'infraction originaire.

¹⁰⁷ Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière créant un nouvel article 324-1-1 du code pénal : « *Pour l'application de l'article 324-1, les biens ou les revenus sont présumés être le produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit dès lors que les conditions matérielles, juridiques ou financières de l'opération de placement, de dissimulation ou de conversion ne peuvent avoir d'autre justification que de dissimuler l'origine ou le bénéficiaire effectif de ces biens ou revenus* ». Cette présomption a été étendue en 2016 à la matière douanière par l'article 415-1 du code des douanes.

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

¹¹⁰ Loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale.

En 2019, la création de la juridiction nationale chargée de la lutte contre la criminalité organisée (JUNALCO)¹¹¹ au sein du Parquet de Paris a permis de renforcer l'action contre la criminalité organisée de très grande complexité. Deux services d'enquête ont été créés : la sous-direction de la lutte contre la criminalité financière (SDLCF), qui intègre depuis 2019 l'OCLCIFI et l'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF), et le service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) qui intègre l'ancien service national de douane judiciaire (SNDJ).

Au regard de ce contexte juridique plutôt favorable, les résultats restent limités. Si le nombre de condamnations a augmenté au cours des dernières années (passant de 1 030 personnes condamnées en 2016 à 1 227 en 2020, avec un point haut à 1 543 en 2019), il reste particulièrement faible au regard du nombre de condamnations pour les infractions sous-jacentes qui constituent les principales menaces de blanchiment de capitaux : 105 099 condamnations en 2020 pour l'ensemble des délits visés par l'analyse nationale des risques, hors blanchiment¹¹² (fraude fiscale, sociale et douanière, trafic de stupéfiants, vol et escroqueries, traite d'êtres humains, atteinte à la probité). Par ailleurs, seulement 12 condamnations pour blanchiment sur 1 227 en 2020 concernaient des personnes morales (38 sur 1 543 en 2019).

Le recours à la qualification et à la poursuite de l'infraction de blanchiment devant les juridictions apparaît encore incertain. Si le taux de classement sans suite de l'infraction de blanchiment est nettement plus faible que pour les infractions sous-jacentes (8 % en 2020 contre 58 % pour la fraude fiscale, sociale ou douanière hors blanchiment, 33 % pour la corruption/atteinte à la probité hors blanchiment et 38 % pour les infractions à la législation sur les stupéfiants hors blanchiment), le taux de relaxe est quant à lui beaucoup plus important ; 28 % en 2020 contre moins de 15 % pour les infractions sous-jacentes. De manière générale, le contexte de blanchiment augmente le taux de relaxe des autres infractions qu'il accompagne.

À l'inverse, si l'incrimination de blanchiment est retenue, les auteurs condamnés s'exposent à des peines plus lourdes : peines d'emprisonnement ferme¹¹³ plus nombreuses (prononcées dans 60 % des cas contre 16 % pour les fraudes fiscales, sociales ou douanières hors blanchiment, 15 % pour les atteintes à la probité hors blanchiment et 47 % pour les infractions à la législations sur les stupéfiants hors blanchiment) et plus longues (la durée moyenne étant de 30 mois contre moins de 10 pour les fraudes fiscales, sociales et douanières hors blanchiment), prononcés d'amendes plus fréquentes (dans 50 % des condamnations pour blanchiment contre 17 à 49 % pour les infractions sous-jacentes hors blanchiment) et plus sévères (16 500 € en moyenne contre moins de 2 000 € pour les infractions sous-jacentes hors blanchiment). Enfin, le taux de prononcé de la confiscation du produit de l'infraction est plus élevé (39 % dans le contexte du blanchiment, contre 6 % pour la fraude fiscale, sociale et douanière et 2 % pour les vols et escroqueries hors contexte du blanchiment). Cela explique qu'il soit plus souvent fait appel des condamnations dans un contexte de blanchiment.

Les interlocuteurs des ministères de la justice et de l'intérieur rencontrés par la Cour ont précisé que l'infraction de blanchiment faisait l'objet d'une appropriation progressive par les

¹¹¹ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

¹¹² Source : ministère de la justice, fichier statistique Cassiopée.

¹¹³ Le blanchiment est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 € d'amende ; ces peines peuvent être doublées en cas de blanchiment aggravé, c'est-à-dire commis de façon habituelle, en utilisant les facilités que procure l'exercice d'une activité professionnelle ou en bande organisée (articles 324-1 et 324-2 du code pénal).

juridictions, à laquelle il est parfois préféré les infractions de recel¹¹⁴ et de non-justification de ressources¹¹⁵. Elle constitue un outil particulièrement utile pour les services d'enquête en autorisant des investigations lorsque l'infraction initiale n'est pas encore déterminée. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la fraude fiscale, pour laquelle le blanchiment constitue un moyen supplémentaire pour les autorités judiciaires de poursuivre les personnes suspectées d'avoir commis une fraude difficile à établir mais aussi d'engager des poursuites sans avoir été saisies d'une plainte de l'administration fiscale. Ce moyen a été utilisé par exemple en 2022 par le PNF à la suite de la publication du rapport de la commission d'enquête du Sénat relatif à l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques.

Cependant, l'extension de la définition du blanchiment n'a que faiblement favorisé sa poursuite. S'appuyant sur les statistiques disponibles le GAFI souligne que l'écrasante majorité des poursuites de la qualification de blanchiment concernent des faits d'auto-blanchiment, comme dans de nombreux autres pays¹¹⁶. Il demeure nécessaire de renforcer la lutte, plus difficile mais indispensable, contre les réseaux de blanchiment professionnel (qui n'entretiennent de lien particulier avec aucune menace spécifique et sont mobilisés par différents types de réseaux criminels), aucune statistique sur le sujet n'ayant été présentée par la France aux évaluateurs du GAFI. La progression continue du nombre des enquêtes ouvertes sur des dossiers relatifs à du blanchiment seul (262 en 2019 contre 129 en 2016), de poursuites pour des faits de blanchiment pour tiers ou de blanchiment autonome (200 en 2016, 313 en 2019) et de condamnations prononcées au titre du blanchiment seul (271 en 2019¹¹⁷ contre 165 en 2016) participe de la réalisation de cet objectif. La Cour ne peut en revanche que regretter que l'action du plan d'action interministériel consistant à « Consolider la coordination de l'action répressive en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux » ait été abandonnée à la fin 2021, faute selon le COLB d'accord entre les ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur et de la justice, sans que davantage d'informations aient été apportées à la Cour sur les raisons de ce désaccord.

1.2.2.2 Le dispositif de saisie et de confiscations des avoirs criminels a été renforcé sous l'impulsion notamment de l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)

Créée par la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale, l'AGRASC constitue l'une des principales évolutions institutionnelles réalisées au cours des dix dernières années dans le dispositif de lutte contre le blanchiment. Elle est selon le GAFI « un point fort du système mis en place ». Opérateur de l'État placé sous la

¹¹⁴ Défini à l'article 321-1 du code pénal, le délit de recel (simple ou aggravé) est puni des mêmes peines que le blanchiment. Il peut permettre d'incriminer des faits de blanchiment dans la mesure où il vise des personnes détenant des fonds ou des biens liés à des infractions mais qui n'ont pas fait l'objet d'un acte de « placement ».

¹¹⁵ Défini à l'article 321-6 du code pénal, le délit de non-justification de ressources est puni de trois ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende. Il est constitué lorsqu'une personne ne peut justifier de ressources correspondant à son train de vie ou de l'origine d'un bien détenu, tout en étant en relations habituelles avec l'auteur ou la victime d'une infraction, ou facilite la justification de ressources fictives pour l'auteur d'une infraction.

¹¹⁶ « *Professional money laundering* », rapport du GAFI, 2018 (co-dirigé par les États-Unis et la Russie).

¹¹⁷ Les 271 condamnations pour blanchiment seul représentaient 18 % des 1 543 condamnations dans des affaires de blanchiment, contre 384 condamnations de blanchiment pour fraude fiscale (25 %), 375 pour blanchiment de trafic de stupéfiants (24 %) et 248 pour blanchiment de vols et escroqueries (16 %).

tutelle conjointe des ministères de la justice et du budget, elle a pour mission de faciliter et améliorer le traitement judiciaire des saisies et des confiscations pénales¹¹⁸. Outre la gestion centralisée des sommes saisies lors de procédures pénales, la vente avant jugement des biens meubles saisis, la publication des décisions judiciaires concernant les saisies et confiscations pénales immobilières ou encore la gestion des biens complexes qui lui sont confiés, elle assure des missions d'appui, d'assistance, de conseil et de formation aux services judiciaires et d'enquête ainsi que d'entraide et de coopération internationale.

Entre 2014 et 2020, les confiscations pénales réalisées dans le contexte du blanchiment ont représenté 674 M€ au total, soit près du tiers des avoirs dont la saisie a été proposée (2 156 M€). Les montants confisqués annuellement affichent une forte disparité du fait des affaires traitées, mais suivent une trajectoire croissante (tableau n°1).

Tableau n° 1 : Propositions de saisie et confiscations liées à l'infraction de blanchiment (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<i>Propositions de saisie</i>	404,6	347,9	253,8	372,2	244,6	209,5	323,3	2 155,9
<i>Confiscations</i>	30,6	49	54,7	131	56,8	277,3	74,8	674,2
<i>Propositions de saisie/ confiscations</i>	7,6 %	14,1 %	21,6 %	35,2 %	23,2 %	132,4 %	23,1 %	31,3 %

Source : Rapport statistique transmis par la France au GAFI.

Outre la création de l'AGRASC, le dispositif de saisie et de confiscation a été renforcé depuis 2012 avec notamment l'introduction de la saisie-confiscation en valeur¹¹⁹ et de la non-restitution des biens saisis constituant le produit ou l'instrument de l'infraction¹²⁰. Les confiscations sont plus fréquentes s'agissant de l'infraction de blanchiment (en cas de condamnation, le produit de l'infraction est confisqué dans 39 % des cas en moyenne, soit 37 % dans un contexte de fraude, 41 % dans celui du trafic de stupéfiants et 34 % dans celui des vols et escroqueries contre 7 % hors blanchiment¹²¹) et de nombreuses améliorations sont intervenues au cours des dernières années (par exemple, s'agissant de la qualité des saisies immobilières, qui peut être mesurée au regard de la diminution des mainlevées et l'augmentation des confiscations, ou encore de l'augmentation des sommes recouvrées par les administrations publiques¹²² et des indemnités versées aux parties civiles).

L'AGRASC souligne les marges de progrès possibles, notamment sur le fondement de l'alinéa 5 de l'article 131-21 du code pénal qui autorise la saisie des biens dont la personne mise

¹¹⁸ Les missions de l'AGRASC sont définies aux articles 706-159 à 706-161 du code de procédure pénale.

¹¹⁹ Loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines.

¹²⁰ Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement.

¹²¹ Rapport statistique transmis par la France au GAFI.

¹²² Les sommes recouvrées par les services fiscaux et sociaux avant restitution des avoirs ont représenté 10 M€ en 2020, soit 17 % de la valeur des avoirs restitués (22 M€ au total sur la période 2017-2020, soit 14 %).

en cause n'arrive pas à justifier l'origine, renversant la charge de la preuve. Cette disposition, particulièrement utile dans la poursuite du blanchiment, n'est à l'origine que de 2 % des saisies pénales immobilières qui ont été transmises à l'AGRASC en 2020.

Dans le cadre de ses activités de coopération internationale et de sa participation au réseau européen CARIN (cf. *supra*), l'AGRASC bénéficie d'exemples européens en matière de saisies et de confiscations pénales. Elle préconise par exemple, s'agissant des ventes avant jugement, de s'inspirer des Pays-Bas pour qu'elle puisse avoir davantage de marges de manœuvre, en lien avec les magistrats, pour lever le blocage lié à l'appel suspensif (les Pays-Bas privilégiant la restitution du bien en échange de la consignation d'une somme d'argent et non un mécanisme d'appel suspensif). Le rapport des députés J.-L. Warsmann et L. Saint-Martin de 2019 proposait par ailleurs d'instaurer une procédure d'enquête post-sentencielle (après jugement) permettant d'identifier le patrimoine de la personne condamnée qui n'existe pas actuellement en France et qui serait confiée à l'AGRASC.

Le GAFI relève dans son évaluation que la France dispose en matière de saisie et de confiscation d'outils solides et efficaces et lui octroie, dans sa cotation de l'efficacité du dispositif de confiscation, un niveau d'efficacité « élevé ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le blanchiment de capitaux consiste à dissimuler l'origine frauduleuse des fonds obtenus de manière illicite et à les introduire dans l'économie légale, afin que leurs détenteurs puissent en conserver la jouissance. Privant les criminels de gains mal acquis, la lutte contre le blanchiment vise in fine à endiguer la criminalité en la rendant moins lucrative. Actuellement, le blanchiment de capitaux représenterait 3 % du produit intérieur brut (PIB) mondial et 1,3 % du PIB de l'Union européenne (UE).

Créé en 1989, le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental chargé de l'élaboration et du respect de standards internationaux. Au travers d'évaluations régulières appréciant la conformité et l'efficacité des dispositifs mis en œuvre par les États membres, le GAFI constate que certains États ne se conforment pas à ses recommandations, ce qui constitue la principale limite à l'efficacité des mesures mises en œuvre dans les autres pays.

Au niveau européen, la Commission européenne fait le constat d'une insuffisante harmonisation des législations nationales. Pour y remédier, elle a présenté en 2021 un nouveau paquet législatif européen anti-blanchiment visant notamment à compléter les cinq directives européennes anti-blanchiment prises depuis 1991 par des règlements d'application directe et à créer une autorité européenne dédiée à la lutte contre le blanchiment de capitaux. L'un de ces règlements devrait concerner l'encadrement de l'usage des espèces, important vecteur de blanchiment de capitaux qui n'est qu'indirectement traité par les recommandations du GAFI.

La France a un rôle actif dans la lutte contre le blanchiment. Son dispositif repose sur un volet préventif robuste et en particulier sur l'assujettissement de différentes professions aux obligations de vigilance. Le périmètre retenu pour les professions concernées est plus large qu'ailleurs. Cet effort d'élargissement n'a cependant pas été accompagné, en parallèle, d'une dynamique similaire d'appropriation par toutes les professions assujetties de leurs obligations. Leur niveau de maturité et d'engagement dans cette lutte se révèle hétérogène, ce qui affaiblit un dispositif fondé sur la vigilance tout au long de la chaîne d'une opération financière. Les

différentes réflexions en cours concernant la formation à la LCB-FT au sein des professions assujetties doivent être coordonnées pour aboutir à la définition d'un socle minimal de connaissances requis pour tous les agents de ces professions.

Si le dispositif français se situe plutôt en pointe en ce qui concerne la transparence et la traçabilité des flux, notamment au travers de l'existence de nombreux fichiers d'identification et du contrôle de la circulation des espèces, il peine à trouver le positionnement adéquat au sujet des personnes politiquement exposées, faute de décision politique sur le périmètre à considérer au plan national.

Enfin, la répression du délit de blanchiment a bénéficié ces dernières années d'avancées majeures, que ce soit avec l'émergence de nouveaux outils législatifs ou la création de nouveaux services et juridictions spécialisées, notamment de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués en 2010. Au regard de ce contexte plutôt favorable, le nombre de condamnations pour blanchiment reste néanmoins limité et concerne surtout des faits d'auto-blanchiment pour l'essentiel. L'effort doit donc être poursuivi contre les réseaux de blanchiment professionnel.

La Cour recommande :

- 1) d'inciter le GAFI à lancer une réflexion en vue d'une nouvelle recommandation sur l'encadrement des paiements en monnaie fiduciaire et des cartes prépayées à l'horizon 2025 ;*
- 2) de définir un socle minimal de formation que doivent suivre les agents des professions assujetties ;*
- 3) de prendre l'arrêté ministériel prévu à l'article R. 561-18 du CMF fixant la liste des fonctions conduisant ceux qui les exercent à être considérés comme des personnes politiquement exposées.*

2 UN PILOTAGE DU DISPOSITIF RENFORCÉ MAIS UNE EFFICACITÉ À MIEUX ÉVALUER

2.1 Un pilotage du dispositif renforcé, mais des analyses de risques à compléter et un partage d'information à améliorer

2.1.1 Le fonctionnement du COLB bénéficie d'une nouvelle dynamique

2.1.1.1 Les missions et l'organisation du COLB ont récemment évolué

Le dispositif français de lutte contre le blanchiment (LCB) repose sur trois piliers :

- le volet préventif regroupe les professions assujetties, relevant des secteurs financier et non financier, dont le respect des obligations de vigilance, de déclaration et d'information est contrôlé par des autorités administratives ou professionnelles. En cas de défaillance avérée, chaque profession assujettie dépend d'une autorité de sanction ;
- la cellule française de renseignement financier (CRF), Tracfin, est chargée de collecter et d'analyser les renseignements qui lui sont communiqués par ces professions et par l'administration en général. Tracfin assume la fonction de détection concurrentement avec les services de police et de gendarmerie chargés de la répression ;
- le volet répressif associe de nombreux services de police judiciaire (police nationale, gendarmerie nationale et préfecture de police) et de lutte contre la fraude ainsi que plusieurs juridictions à compétence générale ou spécialisée.

Le COLB pilote et anime ce dispositif. Ses missions initiales étaient d'assurer la coordination entre les services de l'État et les autorités de contrôle concernés par la lutte contre le blanchiment, de favoriser la concertation avec les professions assujetties, de proposer des améliorations au dispositif et de suivre l'élaboration et la mise à jour d'un document de synthèse sur la menace de blanchiment.

Elles ont été précisées et élargies entre 2018 et 2021, dans le contexte de la transposition de la cinquième directive européenne et de la préparation de l'évaluation de la France par le GAFI¹²³. 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 interministériel¹²⁴. Le document de synthèse sur la menace de blanchiment à actualiser régulièrement est devenu une analyse nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France (ANR)¹²⁵. Afin d'appréhender et de mesurer l'efficacité du dispositif, il est en outre chargé de consolider des statistiques en vue de leur publication au sein d'un rapport annuel¹²⁶ et de leur transmission à la Commission européenne¹²⁷.

La fonction de vice-président du COLB, dont le titulaire est désigné par le garde des sceaux, a été créée en 2020¹²⁸ pour renforcer l'articulation entre les volets préventif et répressif du dispositif. L'actuel vice-président du COLB, M. Olivier Christen, directeur des affaires civiles et des grâces au ministère de la justice, a été nommé en février 2022.

¹²³ Les missions du COLB sont précisées à l'article D. 561-51 du CMF.

¹²⁴ Décret n° 2020-119 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

¹²⁵ Décret n° 2018-284 du 18 avril 2018 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La réalisation d'une ANR est requise par la recommandation n°1 du GAFI ainsi que par l'article 7 de la quatrième directive européenne anti-blanchiment.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Décret n° 2021-1113 du 23 août 2021 pris pour la transposition de la directive (UE) 2019/1153 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière.

¹²⁸ Décret n° 2020-119 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Le COLB réunit les principaux acteurs du dispositif, que leur action s'inscrive dans le champ préventif ou répressif, et compte actuellement 33 membres, contre 23 à sa création¹²⁹. Depuis 2020, il compte parmi ses membres l'AGRASC, la direction générale des outre-mer, la direction des sports et le conseil national des greffiers des tribunaux de commerce. Il associe également depuis 2021 la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et l'agence française anti-corruption (AFA). La mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) a récemment rejoint le COLB, témoignant de la dynamique partenariale dans laquelle ce dernier s'inscrit.

2.1.1.2 La préparation de l'évaluation du GAFI a été l'occasion de réaffirmer le rôle central du COLB dans le pilotage du dispositif

Jusqu'en 2018, les actions du COLB consistaient pour l'essentiel à animer un dialogue entre ses membres et ne faisaient pas l'objet d'un suivi spécifique. Sa mission d'élaboration et de mise à jour régulière d'un document de synthèse sur la menace de blanchiment n'était pas remplie. La présidence du COLB a été laissée vacante plus de la moitié du temps entre 2014 et 2018, période pourtant charnière pour tirer les enseignements de l'évaluation mutuelle de 2011 et préparer la suivante.

Dans la perspective de l'évaluation par le GAFI du dispositif français de lutte contre le blanchiment, le président du COLB s'est vu confier la mission d'assurer la coordination interministérielle de sa préparation. La lettre de mission du 14 juin 2019 adressée par le Premier ministre précise que le comité doit devenir « *l'enceinte du pilotage de cette évaluation* » et voir son fonctionnement « *redynamisé* » et fixe un certain nombre d'objectifs et d'actions à accomplir, conformément à l'élargissement des missions du COLB.

Dans ce contexte, le COLB a instauré une organisation *ad hoc* en constituant plusieurs groupes de travail pour préparer et répondre aux sollicitations du GAFI. Une équipe projet, composée des administrations concernées à titre principal par les résultats mesurant l'efficacité du dispositif, s'est réunie chaque semaine sous le pilotage de la direction générale du Trésor pour élaborer de manière coordonnée la réponse de la France au GAFI et assister le COLB dans sa mission pour mener les actions prioritaires. Aux réunions biannuelles ont succédé à partir du second semestre 2019 des sessions plénières tous les deux mois environ puis, depuis 2021, tous les mois. Des réunions élargies au secteur privé ont également été organisées.

Fin 2018, le plan d'action interministériel avait identifié 133 actions prioritaires pour améliorer le dispositif LCB-FT dans son ensemble dont 95 concernent la seule LCB. 45 actions sont finalisées à ce jour, 57 sont en cours de mise en œuvre tandis que 30 restent à lancer et 1 a été abandonnée. Ont été ajoutées 82 actions issues des retours du GAFI dont 67 concernent la LCB. En septembre 2019, la première analyse nationale des risques (ANR) a précédé les analyses sectorielles des risques (ASR) qui couvrent l'essentiel des professions¹³⁰.

¹²⁹ Les membres du COLB sont désignés à l'article D. 561-53 du CMF : 16 services de l'État (ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur, de la justice, Tracfin, AGRASC, MICAF, etc.), 15 autorités de contrôle et de sanction (ACPR, AMF, DGCCRF, DGDDI, H3C, CNS, etc.) et 2 AAI (AFA, HATVP).

¹³⁰ Seuls les opérateurs de ventes volontaires, dépendant de la DGDDI, les agents sportifs dépendant des fédérations sportives et les greffiers des tribunaux de commerce, dépendant de leur conseil national, ne disposent pas d'une analyse sectorielle des risques. Pour ces derniers, la raison en est leur assujettissement récent (2020).

La qualité de la coordination assurée par le COLB pour l'évaluation a été soulignée aussi bien par le GAFI que par l'ensemble des acteurs du dispositif. Ces derniers ont exprimé le souhait que la dynamique impulsée dans ce cadre ne s'essouffle pas et continue de bénéficier d'un portage politique interministériel fort. En effet, les échanges beaucoup plus fréquents entre les acteurs du dispositif ont permis d'identifier les interlocuteurs pertinents au sein des administrations, autorités et professions assujetties, ce qui a constitué une amélioration substantielle par rapport à la situation antérieure.

Cette demande a en partie été satisfaite par la pérennisation de la fonction assurée par le COLB dans le cadre de la lettre de mission du 3 août 2022. Pour autant, bien que la nécessité de renforcer davantage les échanges ait été clairement identifiée, les mesures prévues dans le plan d'action, comme l'organisation une fois par an au minimum de retours d'expérience préventif/répressif au sein du COLB ou d'un COLB élargi aux assujettis du secteur privé, semblent insuffisantes.

Afin de mettre à profit la dynamique engagée et en cohérence avec les évolutions intervenues au cours des dernières années (association d'un nombre croissant de membres, renforcement des missions et en particulier de l'articulation entre les volets préventif et répressif), le COLB pourrait renforcer son action en rassemblant administrations, services d'enquête, de renseignement et judiciaires au sein de groupes de travail consacrés au traitement de problématiques spécifiques. Ces groupes de travail favoriseraient la réactivité des acteurs concernés par le partage de renseignements. Leur constitution ne serait pas figée et s'adapterait aux problématiques traitées. La réponse globale des acteurs aux nouveaux défis identifiés et la capacité collective à supprimer des freins, complexités et incompréhensions compromettant l'efficacité du dispositif s'en trouveraient améliorées. Le COLB assumerait ainsi de manière pérenne, conformément aux dispositions du CMF, son rôle de coordinateur des différents acteurs de la LCB et de pivot entre les volets préventif et répressif, parallèlement à Tracfin dont le rôle principal est d'enrichir le renseignement collecté auprès de plusieurs acteurs (professions, administrations, CRF étrangères) sur des flux financiers suspects et de le diffuser opportunément. La constitution de groupes de travail créés pour l'actualisation de l'ANR et ayant vocation à être pérennisés (sur l'immobilier, les actifs numériques, l'outre-mer, les agents sportifs, les organisations à but non lucratif, les sociétés de domiciliation et le secteur des jeux)¹³¹ constitue une avancée qui doit ouvrir la voie au traitement souple et réactif de problématiques identifiées. Il serait souhaitable d'y associer les professions elles-mêmes et pas seulement leurs autorités de contrôle.

Recommandation n° 4. (Président du COLB) Impliquer davantage les professions assujetties et les autorités et services répressifs dans les groupes de travail thématiques mis en place par le COLB.

Le plan d'action interministériel est un outil de conduite du changement puissant, sous réserve de faire l'objet d'un suivi précis et complet. Le COLB précise que celui-ci sera

¹³¹ La mission commune à tous ces groupes est l'identification des menaces et vulnérabilités du secteur considéré. Le nombre de réunions tenues en 2022 illustre la différence d'ancienneté de ces différents groupes : au 22 novembre 2022, 5 réunions ont eu lieu pour le GT Immobilier, 5 pour le GT OBNL, 4 pour le GT actifs numériques, 2 pour le GT agents sportifs, 3 pour le GT outre-mer, 1 pour le GT secteur des jeux et 1 pour le GT sociétés de domiciliation.

dorénavant réalisé de manière trimestrielle. Lors de l'état des lieux du second semestre 2021 transmis à la Cour, de nombreuses actions ne justifiaient pas suffisamment leur cotation par manque d'informations tangibles, chiffrées ou non, sur leur avancement. De plus, l'avancement des actions intéressant le secteur privé devrait pouvoir être discuté avec lui.

Afin de préparer la prochaine évaluation du GAFI dans de bonnes conditions et en complément de son rapport annuel chiffré, il serait utile que le COLB réalise, conformément aux missions qui lui sont confiées par le CMF, un rapport d'étape rendu public sur la conformité et l'efficacité du dispositif, basé a minima sur la grille d'évaluation du GAFI, trois ans après la dernière visite du GAFI prévue en 2025 ou 2026, soit un an avant la date de la prochaine évaluation en 2030.

Recommandation n° 5. (Président du COLB) Assurer un suivi de la mise en œuvre du plan d'action interministériel en s'appuyant sur des données plus précises et réaliser d'ici 2025 un rapport d'étape sur la conformité et l'efficacité du dispositif français.

2.1.2 L'analyse des risques doit être complétée

2.1.2.1 L'approche fondée sur les risques se décline au niveau national et pour chaque secteur d'activité exposé au blanchiment

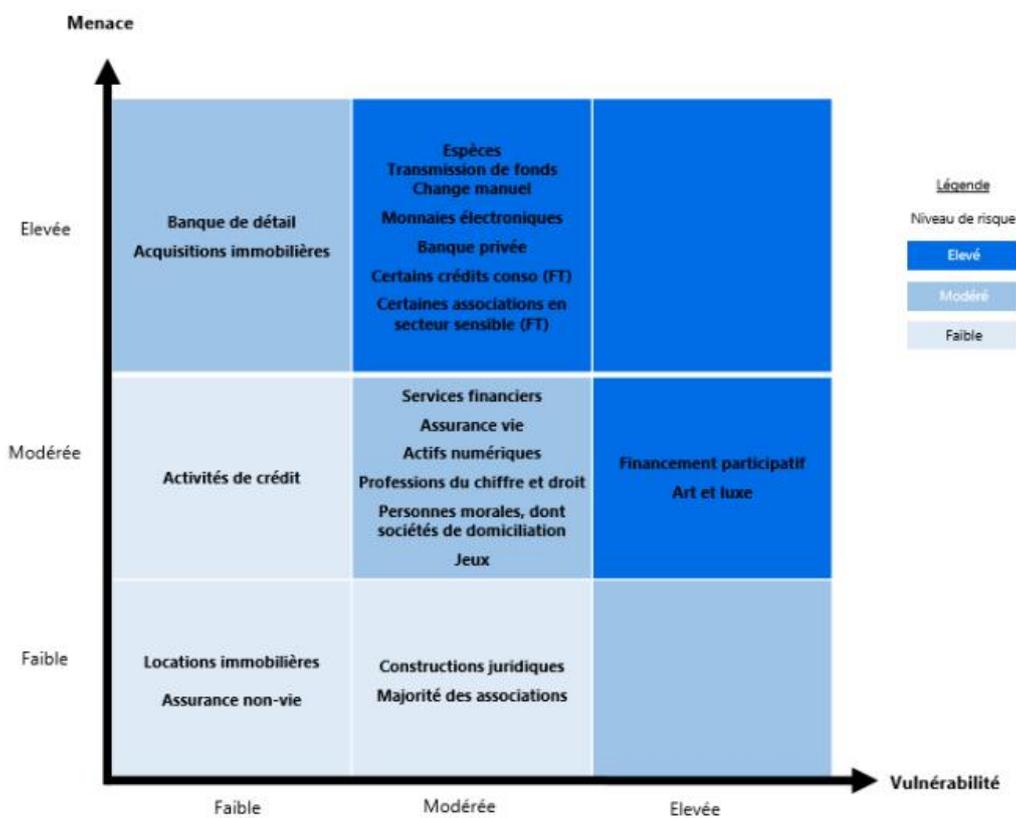
L'approche fondée sur les risques constitue la première des 40 recommandations du GAFI, depuis la révision de sa méthodologie en 2012 (cf. *supra*). Selon celle-ci, « *les pays devraient identifier, évaluer et comprendre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels ils sont exposés et devraient prendre des mesures, parmi lesquelles la désignation d'une autorité ou d'un mécanisme pour coordonner les actions d'évaluation des risques, et mobiliser des ressources, afin de s'assurer que les risques sont efficacement atténués. Sur la base de cette évaluation, les pays devraient appliquer une approche fondée sur les risques pour s'assurer que les mesures de prévention et d'atténuation du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme sont à la mesure des risques identifiés* ». Le GAFI précise que « *cette approche devrait constituer le fondement essentiel d'une allocation efficiente des ressources au sein du régime de LCB-FT et de la mise en œuvre de mesures fondées sur les risques pour toutes les recommandations du GAFI* ».

Au niveau européen, cette approche a été introduite en 2005 par la troisième directive et précisée en 2015 par la quatrième directive qui prévoit la réalisation d'analyses bisannuelles par la Commission européenne à l'échelle de l'UE¹³², d'une part, et par les États membres à l'échelle nationale, d'autre part. En France, cette démarche est pilotée par le COLB qui réalise l'ANR. Celle-ci a pour triple ambition de favoriser la compréhension des risques, d'améliorer leur appropriation par les différents acteurs concernés et de contribuer à l'adaptation du dispositif pour que la vigilance s'exerce le plus efficacement possible. Elle procède, pour

¹³² L'article 6 de la 4^{ème} directive charge la Commission européenne de réaliser une analyse supranationale des risques. Deux rapports sur *l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et liés aux activités transfrontières* ont été publiés en 2017 et 2019.

chaque secteur d'activité, opération ou produit exposé au risque de blanchiment, au recensement et à la cotation dudit risque (cf. schéma n°1). Conformément à la méthodologie du GAFI, le niveau de risque (« élevé », « modéré » ou « faible »)¹³³ est apprécié en croisant les « menaces » auxquelles le secteur est exposé (activités pouvant conduire à des infractions) et les faiblesses identifiées (« vulnérabilités » susceptibles de faciliter leur commission, après prise en compte de « mesures d'atténuation » prises pour en limiter l'impact). Les principales menaces identifiées au niveau national dans l'ANR concernent la fraude (fiscale, sociale et douanière), le trafic de stupéfiants et les vols et escroqueries. Les vulnérabilités ont trait aux possibilités d'anonymat, d'opacification, de fraude documentaire, de paiement en espèces ou au caractère rapide, complexe ou transfrontalier de l'objet analysé.

Schéma n° 1 : Récapitulatif des cotations de risques de l'ANR



Source : Analyse nationale des risques, COLB, septembre 2019

L'ANR publiée en 2019 avait vocation à constituer une « base de référence pour les différentes parties prenantes » et, au premier chef, pour les autorités de contrôle. Celles-ci sont en effet chargées de réaliser une évaluation des risques propre à chacun des secteurs supervisés pour moduler en conséquence les contrôles et mesures de vigilance (en les renforçant sur les objets et personnes présentant un risque élevé ou, à l'inverse, en les simplifiant lorsque le risque est faible) et en faciliter l'appropriation pour les professionnels assujettis (qui ont eux-mêmes

¹³³ En cohérence avec la méthodologie du GAFI, la cotation sera désormais déclinée en quatre niveaux dans les prochaines ANR.

l'obligation de décliner cette approche à leur niveau en établissant une cartographie des risques adaptée à leur contexte professionnel)¹³⁴. De la qualité des analyses sectorielles des risques (ASR) découle celle des plans de contrôle mis en œuvre et l'efficacité de la lutte contre le blanchiment.

Le GAFI, dans son évaluation du dispositif français publiée en 2022, estime que les ASR élaborées par les autorités de contrôle à la suite de l'impulsion donnée par l'ANR participent de la bonne compréhension des risques par les différentes parties prenantes qu'il a pu observer. Il salue l'association des professions assujetties à leur élaboration mais regrette l'absence de publicité ou d'effort de diffusion de certaines ASR ainsi que la qualité variable et le manque de granularité de certaines d'entre elles (notaires, agents immobilier, domiciliaires, experts comptables). Le GAFI estime, en particulier pour le secteur non financier, que « *des ressources importantes doivent encore être déployées pour bien évaluer et atténuer les risques et développer des stratégies et des méthodologies de contrôle basées sur les risques* », ce qui explique que le niveau d'efficacité a été jugé « modéré » concernant le contrôle (résultat immédiat n°3)¹³⁵.

2.1.2.2 La dimension opérationnelle de l'analyse nationale des risques doit être renforcée en s'appuyant davantage sur les données et les retours d'expérience issus du contrôle et de la répression

L'ANR doit être actualisée tous les deux ans pour améliorer le dispositif de façon continue en tenant compte notamment des conclusions du rapport de la Commission européenne également bisannuel mentionné *supra*. Les travaux pour son actualisation, tout comme pour celle des ASR, devaient être terminés à la fin du premier semestre 2022 mais leur finalisation a été reportée à la fin de l'année 2022 du fait de la crise sanitaire. Ils devraient permettre d'approfondir la démarche en l'enrichissant en particulier de l'expertise développée par différentes autorités dans le cadre de leur activité et de développements spécifiques sur l'outre-mer, le sport et les actifs numériques.

Il s'agit plus particulièrement de renforcer la dimension opérationnelle de l'ANR afin que son actualisation constitue un exercice réellement utile pour ses différents contributeurs, et en particulier que soient approfondis dans ce cadre la connaissance des risques et la coopération entre les acteurs. En effet, si l'ANR publiée en 2019 présentait l'avantage d'avoir été élaborée en associant de nombreux acteurs, ce premier exercice conservait néanmoins comme principale faiblesse son caractère théorique et insuffisamment étayé d'informations concrètes permettant d'apprécier l'effectivité des mesures existantes. S'agissant des menaces, l'ANR s'appuyait sur de nombreuses données concernant les infractions sous-jacentes mais n'en présentait pas sur les réseaux criminels de blanchiment (identifiés dans l'ANR comme une menace transversale de blanchiment autonome), à l'exception de l'exemple d'un réseau de sociétés éphémères collectant des fonds et opacifiant les opérations au moyen de virements multiples vers des comptes « taxis » à l'étranger.

¹³⁴ Articles L. 561-4-1, L. 561-32 et R. 561-38 du CMF.

¹³⁵ La réalisation d'ASR a été rendue obligatoire en France par l'ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020. Pour la première fois en 2021, le GAFI a publié des lignes directrices portant spécifiquement sur « L'approche fondée sur les risques par les autorités de contrôle ».

Concernant les mesures d'atténuation, l'analyse ne permettait pas toujours d'apprécier leur caractère effectif. Par exemple, l'ANR indiquait que l'assujettissement des professionnels du luxe aux obligations de vigilance, qui sont soumis au contrôle de la DGCCRF et au pouvoir de sanction de la CNS, constituait une mesure d'atténuation. Or, l'ANR précisait bien que le contrôle n'était pas effectif à la date de sa publication en 2019 concernant ces professionnels assujettis depuis 2017 : la DGCCRF n'a finalisé la première campagne de contrôle qu'en 2021 et pour le seul secteur de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie, celui de la maroquinerie n'ayant pas encore été investigué et aucun professionnel du secteur n'a jamais été sanctionné à ce jour. De même, concernant le secteur des actifs numériques, l'ANR rappelait la possibilité ouverte à certaines plateformes de solliciter un agrément auprès de l'AMF¹³⁶, sans traduction concrète dans la mesure où aucune ne bénéficie à ce jour de l'agrément et sans évoquer l'enregistrement, obligation structurante en matière de LCB. Le GAFI se montre également critique à ce sujet, indiquant dans son rapport que « *l'appréciation du risque pour ce secteur se base principalement sur le faible nombre de prestataires établis sur le territoire français et ne semble pas considérer la possibilité du recours à des prestataires étrangers non assujettis à une supervision et à des mesures préventives équivalentes à celles applicables en France. Le niveau de risque modéré ne saurait par ailleurs s'expliquer uniquement par l'assujettissement récent des prestataires en France au régime LBC/FT* ».

La description dans l'ANR des « scénarios d'utilisation » à des fins de blanchiment des activités, opérations et produits analysés restait aussi théoriques : l'ANR rappelait que « *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* » et ces potentialités n'étaient généralement pas illustrées à l'aide d'exemples issus de constatations faites par les autorités dans le cadre de leur activité. Il n'était pas non plus toujours fait mention d'éventuelles sanctions, poursuites ou condamnations concernant le secteur analysé. Plus généralement, quelques schémas de blanchiment étaient mentionnés mais restaient peu nombreux (faisant intervenir des méthodes traditionnelles – transmission de fonds, transport physique d'espèces, virements internationaux, rachat de sociétés commerciales, achat de produits de luxe, utilisation de logiciels de double-comptabilité ou de double caisse – ou plus sophistiquées – réseaux de collecte d'espèces et de compensation alimentant l'économie souterraine, achat de monnaies virtuelles).

L'analyse géographique des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en outre-mer (AGR), élaborée en 2021 par le COLB et complétant l'ANR, témoigne à cet égard d'un effort d'analyse fondée sur les données disponibles et l'expertise des autorités et visant le double objectif de contrôler l'efficacité des mesures prises et de les adapter en conséquence. Elle a également donné lieu au renforcement du partenariat entre les acteurs de la lutte contre le blanchiment et à des actions de prévention ciblées. L'AGR comprend des données statistiques nombreuses, issues du ministère de l'intérieur (procédures ouvertes par les services d'enquête, interpellations, saisies) et de la justice (jugements, classements sans suite) et du ministère de l'économie et des finances (contrôles et redressements fiscaux). Différentes typologies de blanchiment sont explicitées, par exemple concernant le trafic de stupéfiants. Le

¹³⁶ L'AMF propose aux PSAN de solliciter un agrément optionnel qui, en échange de la fourniture d'un certain nombre d'informations concernant leur organisation interne et financière, leur dispositif de maîtrise des risques, leur système d'information et leur politique commerciale notamment (article D. 54-10-6 du CMF), est destiné à leur procurer un avantage réputationnel et à leur permettre de démarcher des clients au sens de l'article L. 341-1 du CMF.

résultat des contrôles est explicité ainsi que leurs traductions concrètes (par exemple, les contrôles réalisés par l'AMF concernant des conseillers en investissement ont conduit à la renonciation par certains d'entre eux à ce statut, à une coopération inter-institutionnelle ainsi qu'à une action pédagogique destinée aux épargnants).

Recommandation n° 6. (Président du COLB) Approfondir les analyses des risques nationale, territoriales et sectorielles en justifiant leur cotation par des données issues des contrôles réalisés et des schémas de blanchiment observés.

2.1.3 Le dispositif souffre d'une insuffisante circulation de l'information

De nombreux articles du CMF sont consacrés au partage d'informations, mais seuls ceux portant sur les informations que les professions assujetties et autorités doivent transmettre à Tracfin emportent de réelles obligations, dont le non-respect est éventuellement sanctionné. Les autres articles, soit ne définissent pas clairement en quoi ce partage d'informations doit consister et, en tout état de cause, ne comportent aucune obligation pour Tracfin, soit se heurtent au caractère confidentiel de la déclaration de soupçon.

2.1.3.1 Entre professions assujetties

L'assujettissement d'un grand nombre de professions ne peut contribuer à une vision large des chaînes financières que si les informations sont partagées entre les acteurs sur les personnes ou les opérations suspectes qu'elles pourraient détecter. Or, les moyens conséquents déployés dans la prévention du blanchiment ne sont pas mutualisés. Aucune des professions assujetties rencontrées par la Cour n'a évoqué l'utilisation de l'article L. 561-21 du CMF qui permet le partage du contenu des déclarations de soupçon (DS) entre professionnels du crédit ou entre professionnels du droit ou du chiffre « *lorsqu'elles interviennent pour un même client et dans une même opération ou lorsqu'elles ont connaissance, pour un même client, d'une même opération* ».

Les conditions posées pour opérer un tel échange sont trop réduites¹³⁷ pour être effectives et reposent sur un cloisonnement complexe des professions assujetties par catégorie¹³⁸. Les établissements de crédit sont favorables à l'ouverture des possibilités d'échange d'informations entre banques, ou assujettis de même catégorie, pour les besoins d'une déclaration de soupçon lorsqu'elles interviennent soit pour le même client, soit dans la

¹³⁷ Les entités autorisées à user de l'article L. 561-21 du CMF doivent être situées en France, dans un État membre de l'UE ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen. Lorsque l'échange d'informations implique des personnes qui ne sont pas situées en France, celles-ci doivent être soumises à des obligations équivalentes en matière de secret professionnel. Les informations échangées doivent être utilisées exclusivement à des fins de prévention du blanchiment. Le traitement des informations communiquées, lorsqu'il est réalisé dans un pays tiers, doit garantir un niveau de protection suffisant de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes, conformément aux articles 122 et 123 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978.

¹³⁸ L'article laisse d'ailleurs planer un doute concernant les professions assujetties aux 14°, 15°, 16° et 17° en les incluant dans la seconde partie de l'article après les avoir écartées dans la première.

même opération et non lorsque ces deux conditions sont cumulées comme l'impose actuellement l'article L. 561-21 du CMF. Au printemps 2022, l'ACPR a donc proposé aux professionnels du secteur financier, sous le contrôle de la CNIL, une expérimentation sur les méthodes collaboratives et la mutualisation des données dans le domaine de la détection des transactions suspectes.

L'enquête menée par la Cour a révélé que certaines professions assujetties non financières étaient également en demande des informations financières détenues par les établissements de crédit afin de pouvoir contrôler l'origine des fonds liées aux opérations qu'elles ont à traiter. Si l'article L. 561-10-2 du CMF précise que les personnes assujetties « *se renseignent auprès du client sur l'origine des fonds et la destination de ces sommes ainsi que sur l'objet de l'opération et l'identité de la personne qui en bénéficie* », l'article R. 561-20-2 du CMF évoque « *la recherche [de] l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la relation d'affaire ou la transaction* ». De fait, les lignes directrices de plusieurs professions assujetties, coécrites avec Tracfin, évoquent la « *recherche de l'origine des fonds* » ou le fait « *d'effectuer des diligences complémentaires afin de s'assurer que les sommes utilisées dans les opérations visées ont une origine licite* »¹³⁹. Le COLB comme Tracfin ayant confirmé que les exigences attendues des professions assujetties en termes de connaissance de l'origine des fonds se limitent aux termes de l'article L. 561-10-2 du CMF et à l'émission d'une déclaration de soupçon en cas de doute, il serait opportun qu'ils lèvent cette possible confusion auprès de l'ensemble des professions assujetties.

Dans le même temps, l'ACPR estime que, s'agissant des professions non financières, les conditions dans lesquelles celles-ci pourraient accéder plus aisément aux informations sur l'identité des donneurs d'ordres de paiement qu'elles reçoivent, via le prestataire de services de paiement dont elles sont clientes, pourraient être examinées car ces informations pourraient faciliter la vigilance que ces acteurs doivent mettre en œuvre.

2.1.3.2 Entre Tracfin, les autorités de contrôle et les professions assujetties

Les articles L. 561-28, 31, 31-1 et 35 du CMF évoquent le partage de Tracfin vers les autorités de contrôle des informations utiles à l'accomplissement des missions de ces dernières. Une division de 11 analystes-référents au sein du département des affaires institutionnelles et internationales a pour mission de couvrir tous les secteurs de risques de blanchiment de capitaux (et de financement du terrorisme) au sens de l'analyse nationale des risques. Ils sont le point de contact au sein de Tracfin pour accompagner et conseiller chacune des 48 professions assujetties. Ils ont mené 56 rencontres en 2021, dont 30 avec les professionnels du secteur financier. Si toutes les professions assujetties rencontrées par la Cour ont salué le rôle de Tracfin dans la sensibilisation et la formation de leurs membres, elles sont aussi nombreuses à regretter une insuffisance des retours de la CRF concernant la pertinence et l'utilisation des DS, ou encore les enseignements concrets à en tirer concernant les vulnérabilités des secteurs, les risques émergents et insuffisances des contrôles ou des règles.

Alors que Tracfin a mis en place avec l'ACPR et l'AMF un processus d'échange fourni d'informations tout au long de l'année, elle n'a produit que 20 lettres d'information LCB-FT à

¹³⁹ Agents immobiliers ou huissiers de justice.

l'intention des professionnels depuis 2009¹⁴⁰ et une plaquette de sensibilisation en 2021¹⁴¹. Ses rapports d'activité et de tendances et analyse des risques, fusionnés depuis 2020, sont peu spécifiques et ne permettent pas aux professions assujetties d'adapter leurs pratiques de prévention à de nouvelles menaces. Ils constituent avant tout une synthèse chiffrée du nombre de DS émises accompagnée d'une analyse de leur qualité et de cas typologiques dont les critères de choix (risque, fréquence, mode émergent etc.) sont inconnus. Le rapport annuel de 2021 est le premier à contenir six retours d'expérience afin de présenter aux professionnels le traitement des déclarations de soupçon depuis leur réception jusqu'aux procédures judiciaire ou administrative.

Cet écart d'implication de Tracfin est directement lié à la structuration du secteur financier, accentuant ainsi la différence d'attention que la CRF prodigue aux professions assujetties. Si certaines professions autorégulées du chiffre et du droit développent leur coopération et leurs échanges avec Tracfin, l'absence d'autorités de supervision pour de nombreuses professions assujetties demeure une difficulté que Tracfin doit s'employer à compenser par davantage de communication.

2.1.3.3 Entre les volets répressif et préventif

Ce n'est qu'en 2020 que le COLB s'est vu confier la mission de « renforcer les échanges d'informations entre les acteurs du volet préventif et volet répressif »¹⁴². Cette ambition nécessaire à la cohérence et l'efficacité du dispositif était déjà voulue dans la lettre de mission du Premier ministre au président du COLB de juin 2019, qui appelait à renforcer « *la prise en compte de la politique pénale de répression (...) dans la structuration du dispositif français de LCB-FT, avec une association accrue du ministère de la justice aux travaux du COLB, dont un représentant pourra assurer la vice-présidence du COLB* ».

Le contrôle a montré que le comité n'intervient toujours pas de manière régulière et suffisamment approfondie pour consolider les échanges entre les acteurs des volets préventif et répressif. En particulier, le renseignement criminel (issu des services d'enquête et portant notamment sur de nouveaux modes opératoires) est insuffisamment porté à la connaissance des autorités de contrôle et des représentants des professions assujetties qui ne sont pas systématiquement informés des mises en cause et des condamnations pénales qui concernent des professionnels assujettis. De premières mesures ont toutefois été décidées qui vont dans le sens d'une meilleure structuration de ces échanges. En février 2020, la vice-présidence du COLB a été confiée au ministère de la justice et, conformément au plan d'action 2021-2022, une réunion annuelle du COLB est consacrée depuis le second semestre 2021 à un retour d'expérience sur les actions réalisées par les autorités d'enquêtes et les poursuites engagées dans le cadre du volet répressif. Par ailleurs, le COLB prévoit de reprendre ses réunions thématiques à un rythme trimestriel, la répression étant l'un des thèmes retenus.

¹⁴⁰ Les lettres d'information aux professionnels | economie.gouv.fr.

¹⁴¹ À destination des notaires, ce document rappelle succinctement le cadre légal du dispositif attendu, les modalités déclaratives et surtout les cas les plus fréquents de schémas suspects, en insistant sur les critères d'alerte adéquats.

¹⁴² Article 1 du décret n° 2020-119 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

2.2 Une efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux difficile à évaluer

2.2.1 Les processus de transmission et de traitement des renseignements et informations destinés à Tracfin doivent être améliorés

Tracfin est chargée, en sa qualité de cellule de renseignement financier (CRF), de la collecte et de l'analyse des renseignements concernant les flux financiers et les soupçons de blanchiment. Elle reçoit et exploite, hors informations reçues des CRF étrangères, les déclarations de soupçons (DS) émises par les professions assujetties (conformément à l'article L. 561-15 du CMF¹⁴³) et les communications systématiques (COSI, instituées par la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 et renforcées par la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 modifiant l'article L. 561-15-1 du CMF), qui concernent chaque versement d'espèce ou de monnaie électronique qui dépasse un seuil de montant par opération ou de montant mensuel cumulé¹⁴⁴. Enfin, Tracfin est également destinataire des informations de soupçons (IS) transmises par les administrations, services de renseignement, autorités judiciaires, collectivités territoriales, établissements publics, autorités de contrôle et ordres professionnels et instances représentatives au titre des articles L. 561-27 et L. 561-28 du CMF.

Le volume de ces renseignements entrants est en augmentation significative ces dix dernières années. Le nombre de DS adressées à Tracfin par les professions assujetties est passé, entre 2012 et 2020, de 26 000 à un plus de 160 000, dont l'essentiel pour le secteur financier (153 567) et notamment bancaire (72 500). Les établissements de paiement sont les seconds plus gros contributeurs (68 500). Les DS des secteurs non financiers ont également significativement progressé, passant de moins de 2 000 en 2012 à plus de 7 000 en 2021. Le nombre de COSI portant sur la transmission de fonds est passé de 2 538 092 en 2014, première année de collecte, à 3 644 093 en 2021, soit une augmentation de plus de 43 %¹⁴⁵. En 2012, Tracfin a reçu 314 informations de soupçon contre 2 194 en 2021.

La hausse du volume de DS transmises, qui concerne toutes les professions à de très rares exceptions, se révèle favorable à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Le GAFI note dans son évaluation que « *la prise de conscience [de la réglementation LBC/FT] se traduit*

¹⁴³ I. – Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 sont tenues, dans les conditions fixées par le présent chapitre, de déclarer au service mentionné à l'article L. 561-23 les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou sont liées au financement du terrorisme.

II. – Par dérogation au I, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 déclarent au service mentionné à l'article L. 561-23 les sommes ou opérations dont ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une fraude fiscale lorsqu'il y a présence d'au moins un critère défini par décret.

¹⁴⁴ Transmission de fonds effectuée à partir d'un versement d'espèces ou de monnaie électronique supérieur à 1 000 € par opération ou à 2 000 € cumulés sur un mois civil pour une même personne (COSI de type 1, transmis depuis le 1^{er} janvier 2014) et dépôts et retraits d'espèces dont le montant cumulé sur un mois civil dépasse une somme de 10 000 € (COSI de type 2, transmis depuis le 1^{er} janvier 2016).

¹⁴⁵ En ce qui concerne les COSI portant sur des dépôts ou retraits d'espèces, leur volume est en baisse depuis plusieurs années mais reste supérieur à 37 M€.

généralement par une augmentation constante du nombre de déclarations de soupçons et une baisse dans certains cas des manquements observés lors des contrôles ».

L'augmentation du nombre de DS ne signifie pas que l'information utile à Tracfin et à l'ensemble des acteurs de la lutte contre le blanchiment s'améliore. La qualité des DS est très inégale et leur grand nombre rend leur traitement complexe.

En ce qui concerne les IS, la Cour relève que leur qualité est également très hétérogène, une part d'entre elles étant considérées comme inexploitable du fait d'un manque de formalisation des données que les acteurs concernés doivent faire remonter et auquel il conviendrait de remédier. Elle constate également que leur nombre est faible vu le périmètre qu'elles sont censées couvrir, incluant l'ensemble des administrations, ceci malgré la transmission par l'ACPR et la DGFIP de plusieurs centaines d'IS chaque année¹⁴⁶. Si Tracfin est bien le point d'entrée des renseignements détenus par les professions assujetties, elle semble ne recevoir qu'une faible part de ceux utilisés par les différentes administrations dans leurs actions de lutte contre le blanchiment de capitaux. Les données reçues du PNF montrent qu'une part très minoritaire des affaires traitées portant sur des faits de blanchiment provient d'une information transmise par Tracfin. Elles sont beaucoup plus nombreuses à provenir de la DGFIP (un grand nombre d'informations transmises ne se rapportant pas toutefois directement ou exclusivement à l'infraction principale de blanchiment mais le plus souvent à des cas de fraude fiscale) et des forces de sécurité intérieure. Ainsi, un grand nombre d'informations concernant des faits et personnes impliquées sont inconnues de Tracfin.

Les administrations dans leur ensemble disposent d'un grand nombre de données utiles, directement ou par croisement, à la lutte contre le blanchiment. L'article L. 561-27 du CMF confère à Tracfin un droit d'accès direct à certaines d'entre elles et à toute autre information utile sur demande, mais ce droit pourrait être davantage utilisé par Tracfin.

2.2.2 Le dispositif français ne mobilise pas suffisamment les données disponibles

Lors de l'évaluation du dispositif français par le GAFI en 2011, il avait notamment été noté que *« par manque de statistiques et de lisibilité des données chiffrées disponibles, l'équipe d'évaluation ne peut mesurer avec certitude l'efficacité des autorités de poursuite dans la LAB/CFT sur l'entièreté du territoire français »* et que *« la France devrait déployer des moyens plus importants de collecte de statistiques [car]. il n'existe pas de statistiques judiciaires sur les saisies et confiscations en matière de blanchiment et de financement du terrorisme ou en rapport avec les infractions sous-jacentes (avec une réserve en matière de trafic de stupéfiants). Les statistiques collectées sur le nombre d'enquêtes et de poursuites pour blanchiment de capitaux et financement de terrorisme sont insuffisantes ».*

Dans le cadre de la préparation de la nouvelle évaluation du GAFI, ce point est apparu comme un risque du fait notamment de l'insuffisance d'éléments statistiques à même d'appuyer la démonstration de l'efficacité du dispositif. 28 préconisations ont donc été formulées sur le sujet statistique : 21 sur la production de données et 7 sur la mise à jour d'outils.

¹⁴⁶ La DGFIP a transmis à Tracfin 540 IS en 2020 et 278 en 2021.

Le décret n° 2020-119 du 12 février 2020 a confié au COLB la mission de consolider, en vue de leur publication au sein d'un rapport annuel, les statistiques relatives à :

- la taille et l'importance des différents secteurs auxquels appartiennent les professions assujetties ;
- le nombre de déclarations de soupçons, les suites données à ces déclarations et le nombre d'affaires instruites, le nombre de personnes poursuivies et de personnes condamnées pour blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme, les types d'infractions sous-jacentes, lorsque ces informations sont disponibles, ainsi que la valeur des biens gelés, saisis ou confisqués ;
- le nombre de demandes d'informations transfrontalières qui ont été formulées, reçues, rejetées et auxquelles une réponse partielle ou complète a été donnée par Tracfin, ventilées par pays partenaire ;
- les ressources humaines des autorités de contrôle et de Tracfin dédiées à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
- le nombre de mesures de surveillance sur site et hors site, le nombre d'infractions constatées sur la base des mesures de surveillance et de sanctions ou de mesures administratives appliquées par les autorités de contrôle.

Le décret n° 2021-1113 du 23 août 2021 y a ajouté la responsabilité de transmettre à la Commission européenne ces statistiques consolidées à un rythme annuel, conformément aux termes de la cinquième directive¹⁴⁷.

L'étude du fichier statistique produit en juin 2021 par les autorités françaises à l'intention du GAFI pour alimenter le volet efficacité du rapport d'évaluation montre le caractère encore lacunaire et peu standardisé des données mobilisées. Il est constitué de l'ensemble des données disponibles, recueillies dans le cadre d'une collecte exceptionnelle et non des données qui seraient nécessaires à une évaluation régulière et construite de l'efficacité du dispositif. Ainsi, s'agissant du volet préventif, les données concernant les professions assujetties ne sont pas complètes. Pour le volet répressif, les données sont également incomplètes et ne répondent pas à la même nomenclature¹⁴⁸, les rendant difficilement comparables. Enfin, les données judiciaires manquent de profondeur historique et celles concernant les saisies ne permettent pas de faire le lien, en ce qui concerne l'infraction de blanchiment, entre avoirs appréhendés, saisis et confisqués.

La collecte de statistiques effectuée dans le cadre de l'évaluation du GAFI est exceptionnelle et ne s'appuie pas sur un processus stable, partagé et fiable de remontée de l'information, beaucoup des acteurs ne disposant pas d'outil ou de procédure de suivi adaptés aux besoins. L'efficacité du dispositif national de lutte contre le blanchiment n'est, en l'état actuel des données disponibles, pas mesurée et ne s'accompagne d'aucun objectif clair.

Le plan d'action interministériel du COLB pour les années 2021-2022 compte trois actions concernant les statistiques. Deux sont considérées comme finalisées car la première concernait l'évaluation du GAFI et la seconde, derrière son objectif ambitieux de « Disposer de statistiques pérennes, coordonnées et fiables pour pouvoir assurer un pilotage plus efficace et transverse de la politique LCB-FT », reposait sur la conduite de la mission de préfiguration interministérielle qui a rendu en juillet 2021 un rapport sur « Les statistiques en matière de lutte

¹⁴⁷ Article 44 de la quatrième directive modifié par la cinquième directive.

¹⁴⁸ Comptabilisation par procédure, par personne (mise en cause ou condamnée) ou après jugement.

contre la blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ». La mission a « constaté qu'un certain nombre de faiblesses statistiques restaient d'actualité, en particulier l'absence d'un dispositif de mesure de l'efficacité globale de la politique de LCB-FT et l'insuffisance, voire l'absence, d'un certain nombre de statistiques ». La troisième action, cotée « en cours », concerne la production d'un premier rapport du COLB « centralisant les statistiques demandées par l'UE permettant d'avoir une vision annuelle sur les résultats de la LCB-FT ». La publication de ce rapport est reprogrammée pour la fin du premier trimestre 2023.

Il importe que les processus nécessaires à la définition, au recueil et à la consolidation des données et statistiques propres à permettre l'évaluation de l'efficacité du dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux soient mis en œuvre, par exemple en adjoignant au COLB un comité statistique qui prendrait la suite du groupe de travail déjà constitué pour publier le premier rapport annuel du COLB.

Recommandation n° 7. (Président du COLB) Engager une réflexion en vue d'utiliser plus complètement l'ensemble des données disponibles dans les administrations à des fins opérationnelles de lutte contre le blanchiment.

2.2.3 Les coûts et bénéfices associés à la lutte contre le blanchiment n'ont fait l'objet d'aucune étude

La correcte mesure de l'efficacité du dispositif national de lutte contre le blanchiment devrait s'accompagner de la mesure des coûts et bénéfices issus de cette lutte. À la connaissance de la Cour, peu de travaux ont porté sur cette évaluation et aucun en France.

Hors établissements de crédits, les professions assujetties interrogées n'ont pas été en mesure d'estimer les coûts supportés dans le cadre de la lutte contre le blanchiment. Certaines d'entre elles ont pu déterminer en première approche les coûts liés à leurs campagnes de contrôles et à leurs collaborateurs spécifiquement recrutés pour gérer la LCB. L'ACPR a, de son côté, engagé des discussions en 2022 avec les professionnels du secteur financier pour mieux estimer le coût des moyens qu'ils consacrent à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Celui-ci reste difficile à estimer indépendamment des coûts associés à la fonction de conformité¹⁴⁹. Y sont détaillés le coût des SI, des opérations menées et des effectifs qui y sont attachés, annoncés en hausse sur les dernières années par les établissements interrogés. D'après une étude récente réalisée au profit de l'observatoire des métiers de la banque¹⁵⁰, 3,7 % de l'effectif total du secteur bancaire¹⁵¹ relève de la fonction conformité en 2019, contre 2,4 % en 2012, soit une augmentation de plus de 50 % en l'espace de 7 ans, dont une partie est imputable aux exigences de la LCB. Une étude fondée sur les déclarations des institutions financières estime que le coût réel de la conformité en matière de criminalité financière¹⁵², qui couvre un périmètre bien plus large que la seule lutte contre le

¹⁴⁹ Hors coûts des amendes et des plans de remédiations exigés par les autorités de contrôle.

¹⁵⁰ « Évolution des métiers de la Conformité et des Risques dans le secteur bancaire », Topics pour l'Observatoire des métiers de la banque, février 2021.

¹⁵¹ Soit 360 000 personnes en 2019.

¹⁵² Ce terme n'est pas défini dans l'étude, mais semble inclure la lutte contre le terrorisme, les escroqueries par hameçonnage, la vente de produits contrefaisants, les rançongiciels, etc.

blanchiment de capitaux, s'élevait pour ces dernières à 25 Md€ en France en 2021 (soit le deuxième rang européen après les institutions financières allemandes, pour lesquelles le coût était estimé à 57 Md€)¹⁵³.

En ce qui concerne les autorités de contrôle et faute de démarche antérieure sur le sujet, aucune donnée suffisamment précise, en moyens humains et matériels, n'a été communiquée à la Cour, permettant de réaliser des estimations satisfaisantes par secteur et en globalité. La DGDDI a précisé avoir créé en son sein, en fin d'année 2021, une mission de préfiguration visant à repenser l'articulation des compétences entre ses différents services à la suite de l'augmentation du périmètre des professions assujetties sous sa responsabilité. L'évaluation du coût engendré par les différentes options proposées pour effectuer le contrôle des professions assujetties soumises à son contrôle fait partie de ses objectifs. Seule la Banque de France a déterminé de manière fine le coût de son dispositif de LCB, intégrant aussi bien le coût annuel en ETPT qu'en mise en place et maintien en condition des SI.

Les acteurs de la LCB rencontrés par la Cour se sont montrés intéressés par cette démarche d'évaluation des coûts, notamment parce que certaines professions assujetties estiment qu'elles effectuent une mission au profit de l'État sans contrepartie. Les discussions au sein du COLB pourraient concerner la détermination d'une méthodologie commune permettant d'évaluer les coûts supportés par les acteurs de la lutte contre le blanchiment.

Cette estimation globale des coûts pourrait être mise en regard des bénéfices obtenus grâce au dispositif de LCB. Ceux-ci comprennent les montants des peines infligées, les montants recouvrés et les saisies effectuées, mais devraient également intégrer trois facteurs délicats à évaluer : une estimation des effets de la dissuasion, correspondant aux faits de blanchiment évités, une mesure des coûts évités notamment en matière de sanction, en France ou à l'étranger, une mesure enfin des avantages liés à la mise en œuvre des mesures de LCB liés à la préservation de l'intégrité du système financier : compréhension accrue des clients, meilleure gestion des risques, meilleure qualité des données.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le dispositif français de lutte contre le blanchiment associe de nombreux acteurs publics et privés de nature diverse. Sa complexité rend nécessaire un pilotage interministériel, assuré depuis 2010 par le conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB). Chargé de préparer l'évaluation du GAFI et d'assurer son bon déroulement, le COLB a vu son rôle redynamisé et ses missions évoluer dans l'objectif notamment de mieux articuler les volets préventif et répressif du dispositif. Cette évolution, qui doit être pérennisée, s'est notamment traduite par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action interministériel ambitieux dont la qualité du suivi est essentielle pour améliorer le dispositif de LCB et préparer la future évaluation de la France par le GAFI.

Le COLB assure également la déclinaison nationale de l'approche par les risques, méthode préconisée par le GAFI qui vise à identifier et évaluer les risques auxquels sont exposés différents secteurs, afin d'adapter les mesures de vigilance mises en œuvre. Si l'analyse nationale des risques réalisée en 2019 a constitué un premier cadre de référence pour les

¹⁵³ « Étude sur le coût réel de la conformité en matière de criminalité financière », édition EMEA LexisNexis Risk Solutions Group, 2021.

autorités de contrôle et les professions assujetties, elle devrait à l'avenir interroger davantage l'efficacité des mesures et exploiter pour ce faire les retours d'expérience des autorités sur les schémas de blanchiment observés et les données issues des contrôles et de la répression.

Le portage interministériel fort et la mobilisation des acteurs dans ce contexte spécifique ont conduit ces derniers à renforcer leurs échanges et à rechercher des solutions communes. Le prolongement de cette dynamique doit permettre de lever les quelques freins encore existants concernant le partage et la valorisation de l'information entre les acteurs du volet préventif (autorités de contrôle et professions assujetties), les intervenants du volet répressif (juridictions et services d'enquête) et le service de renseignement financier Tracfin.

Le nombre des déclarations de soupçon (DS) transmises par les professions assujetties à Tracfin a très fortement progressé sur la période. Si cette évolution est favorable à la lutte contre le blanchiment, elle ne génère pas forcément une meilleure efficacité du dispositif, la qualité des DS restant inégale et leur valorisation par Tracfin n'étant possible que pour une part très réduite d'entre elles.

La mesure de l'efficacité du dispositif est rendue difficile par l'absence d'un référentiel statistique fiable, cohérent et partagé qui ferait référence et sur lequel pourraient s'appuyer les autorités. Cette lacune, déjà relevée en 2011 par le GAFI, continue de faire l'objet d'une recommandation de ce dernier aux autorités compétentes et en particulier au COLB, visant à poursuivre les efforts engagés, notamment par la production de données à un niveau centralisé.

Les mesures mises en œuvre par les différents acteurs au titre du dispositif de lutte contre le blanchiment ne font pas l'objet d'évaluations des coûts et bénéfices. Leur importance, tant s'agissant des coûts supportés (personnel, informatique) que des bénéfices obtenus (intégrité des secteurs concernés mais aussi sanctions infligées, montants recouvrés ou saisies effectuées) mériterait une attention renforcée.

La Cour recommande :

- 4) d'impliquer davantage les professions assujetties et les autorités et services répressifs dans les groupes de travail thématiques mis en place par le COLB ;*
 - 5) d'assurer un suivi annuel de la mise en œuvre du plan d'action interministériel en s'appuyant sur des données statistiques plus précises, et réaliser un rapport d'étape sur la conformité et l'efficacité du dispositif cinq ans après la dernière évaluation du GAFI ;*
 - 6) d'approfondir les analyses des risques nationale, territoriales et sectorielles en justifiant leur cotation par des données issues des contrôles réalisés et des schémas de blanchiment observés ;*
 - 7) d'engager une réflexion en vue d'utiliser plus complètement l'ensemble des données disponibles dans les administrations à des fins opérationnelles de lutte contre le blanchiment.*
-

ANNEXES

Annexe n° 1.	Glossaire et acronymes.....	55
Annexe n° 2.	Dispositif français de lutte contre le blanchiment de capitaux.....	60
Annexe n° 3.	Recommandations du GAFI et cotations de la France par le GAFI..	61
Annexe n° 4.	Liste des professions assujetties	68

Annexe n° 1. Glossaire et acronymes

ABE/EBA	Agence bancaire européenne/european banking authority
ACPR	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
Actif virtuel	Un actif virtuel est la représentation numérique d'une valeur qui peut être échangée de manière digitale, ou transférée, et qui peut être utilisée à des fins de paiement ou d'investissement. Les actifs virtuels n'incluent pas les représentations numériques des monnaies fiduciaires, titres et autres actifs financiers qui font déjà l'objet d'autres dispositions des Recommandations du GAFI.
AEMF/ESMA	Autorité européenne des marchés financiers/european securities and markets authority
AFA	Agence française anticorruption
AGRASC	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués
AMF	Autorité des marchés financiers
AMLA	Anti-money laundering authority
ANJ	Autorité nationale des jeux
ANSSI	Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
ASR	Analyse sectorielle des risques
Bénéficiaire effectif	La ou les personnes physiques qui en dernier lieu possèdent ou contrôlent un client et/ou la personne physique pour le compte de laquelle une opération est effectuée. Sont également comprises les personnes qui exercent en dernier lieu un contrôle effectif sur une personne morale ou une construction juridique.
BEPI	Bureau de l'entraide pénale internationale
CARPA	Caisse autonome des règlements pécuniaires des avocats
CNGTC	Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce
CNHJ	Chambre nationale des huissiers de justice
CNID	Commission nationale d'inscription et de discipline
CNS	Commission nationale des sanctions
COLB	Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
Confiscation	Dépossession permanente de fonds et autres biens sur décision d'une autorité compétente ou d'un tribunal. La confiscation intervient dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative qui transfère à l'État la propriété des fonds et autres biens visés. Dans ce cas, la ou les personnes, physiques ou morales, qui détiennent un intérêt sur lesdits fonds et autres biens au moment de la confiscation perdent, en principe, tous leurs droits sur les fonds et autres biens confisqués ou perdus. Les décisions de confiscation sont généralement liées à une condamnation pénale ou à une décision d'un tribunal établissant que le bien confisqué provient d'une violation de la loi ou était destiné à servir à une telle violation.

L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF FRANÇAIS DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT

Correspondance bancaire	Prestation de services bancaires par une banque (la « banque correspondante ») à une autre banque (la « banque cliente »). Les grandes banques internationales assurent en général la fonction de correspondant bancaire pour des milliers d'autres banques dans le monde. Les banques clientes ont accès à une vaste gamme de services, notamment la gestion de trésorerie (par exemple, des comptes rémunérés dans plusieurs devises), les virements électroniques internationaux, la compensation de chèques, les comptes de passage et les services de change.
COSI	Communication systématique d'informations
CRF	Cellule de renseignement financier
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DACS	Direction des affaires civiles et du sceau
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 droits indirects
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN	Direction générale de la police nationale
DGT	Direction générale du Trésor
DNRED	Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
DS	Déclaration de soupçon
EBA/ABE	Agence bancaire européenne/european banking authority

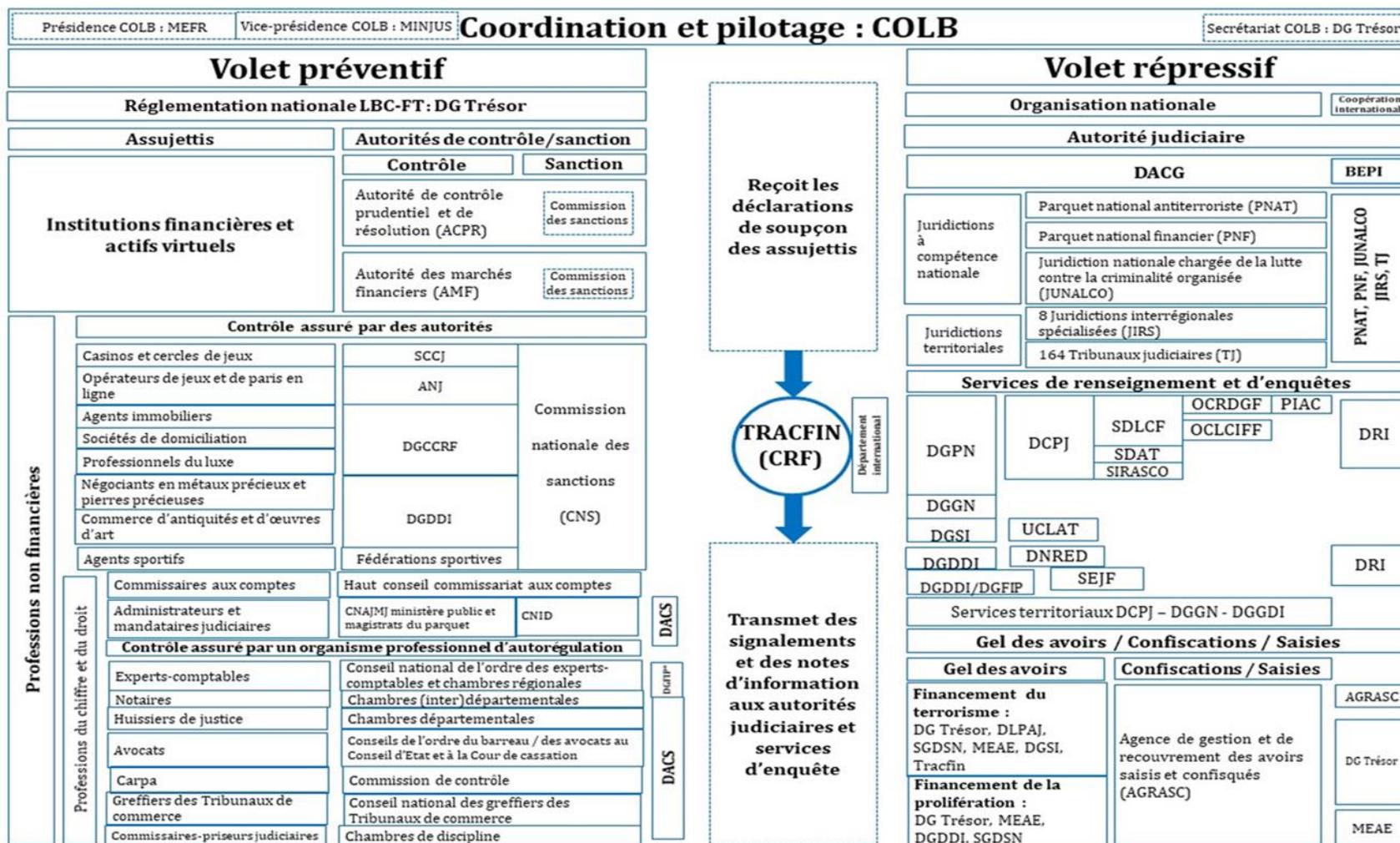
<p>Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)</p>	<p>(a) Les casinos. (b) Les agents immobiliers. (c) Les négociants en métaux précieux. (d) Les négociants en pierres précieuses. (e) Les avocats, les notaires, les autres professions juridiques indépendantes et les comptables. Sont exclusivement couverts les membres de professions libérales exerçant à titre indépendant, d'associé ou de salarié dans un cabinet. Ne sont pas couverts les professionnels exerçant au sein d'autres types d'entreprises dont ils sont employés, ni les professionnels travaillant pour un organisme public, qui peuvent déjà être soumis à des mesures de LBC/FT. (f) Les prestataires de services aux trusts et aux sociétés, à savoir les personnes et entreprises qui ne relèvent pas d'autres catégories visées dans les présentes recommandations et qui, à titre commercial, fournissent à des tiers l'un des services suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • agir en qualité d'agent pour la constitution de personnes morales ; • agir (ou prendre des mesures afin qu'une autre personne agisse) en qualité de dirigeant ou de secrétaire général d'une société de capitaux, d'associé d'une société de personnes ou de titulaire d'une fonction similaire pour d'autres types de personnes morales ; • fournir un siège social, une adresse commerciale ou des locaux, une adresse administrative ou postale à une société de capitaux, une société de personnes ou toute autre personne morale ou construction juridique ; • agir (ou prendre des mesures afin qu'une autre personne agisse) en qualité de trustee d'un trust exprès ou exercer une fonction équivalente pour une autre forme de construction juridique ; • agir (ou prendre des mesures afin qu'une autre personne agisse) en qualité d'actionnaire agissant pour le compte d'une autre personne.
<p>ESMA/AEMF</p>	<p>Autorité européenne des marchés financiers/european securities and markets authority</p>
<p>GAFI/FATF</p>	<p>Groupe d'action financière/financial action task force</p>
<p>HATVP</p>	<p>Haute autorité pour la transparence de la vie publique</p>
<p>JIRS</p>	<p>Juridiction interrégionale spécialisée</p>
<p>KYC</p>	<p>Know your customer/connaissance du client</p>
<p>MEFSIN</p>	<p>Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique</p>

L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF FRANÇAIS DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT

MICAF	Mission interministérielle de coordination anti-fraude
MININT	Ministère de l'intérieur
MINJUS	Ministère de la justice
OCLCIFF	Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales
OCRDGF	Office central pour la répression de la grande délinquance financière
OPCVM	Organismes de placement collectif en valeurs mobilières
ORIAS	Organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance
Personnes politiquement exposées (PPE)	<p>Les <u>PPE étrangères</u> désigne les personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques dans un pays étranger, par exemple, les chefs d'État et de gouvernement, les politiciens de haut rang, les hauts responsables au sein des pouvoirs publics, les magistrats et militaires de haut rang, les dirigeants d'entreprise publique et les hauts responsables de partis politiques.</p> <p>Les <u>PPE nationales</u> désigne les personnes physiques qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques dans le pays, par exemple, les chefs d'État et de gouvernement, les politiciens de haut rang, les hauts responsables au sein des pouvoirs publics, les magistrats et militaires de haut rang, les dirigeants d'entreprise publique et les hauts responsables de partis politiques. Les personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions au sein de ou pour le compte d'une organisation internationale désigne les membres de la haute direction, c'est à dire les directeurs, les directeurs adjoints et les membres du conseil d'administration et toutes les personnes exerçant des fonctions équivalentes.</p> <p>La notion de PPE ne couvre pas les personnes de rang moyen ou inférieur relevant des catégories ci-dessus.</p>
PIAC	Plateforme d'identification des avoirs criminels
PNAT	Parquet national antiterroriste
PNF	Procureur national financier
Prestataire de services d'actifs virtuels	<p>Toute personne physique ou morale qui ne fait pas l'objet d'autres dispositions des Recommandations du GAFI, et qui exerce à titre commercial une ou plusieurs des activités ou opérations suivantes au nom d'un client ou pour son compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> i. échange entre actifs virtuels et monnaie fiduciaire ; ii. échange entre une ou plusieurs formes d'actifs virtuels ; iii. transfert d'actifs virtuels ; iv. conservation et/ou administration d'actifs virtuels ou d'instruments permettant le contrôle d'actifs virtuels ; et v. participation à et prestation de services financiers liés à l'offre d'un émetteur et/ou à la vente d'actifs virtuels.
RBE	Registre des bénéficiaires effectifs
RI	Résultats immédiats (méthodologie GAFI)

Saisie	Désigne l'interdiction du transfert, de la conversion, de la disposition ou du mouvement de biens suite à une mesure prise par une autorité compétente ou un tribunal dans le cadre d'un mécanisme de gel. Toutefois, contrairement à une mesure de gel, une saisie se déroule selon un mécanisme qui permet à l'autorité compétente ou au tribunal de prendre le contrôle des biens concernés. Les biens saisis restent la propriété de la ou des personnes physiques ou morales détenant un intérêt sur lesdits biens au moment de la saisie, bien que l'autorité compétente ou le tribunal prenne souvent possession des biens saisis, les administre ou les gère.
SCCJ	Service central des courses et des jeux
SDLCF	Sous-direction de la lutte contre la criminalité financière
SEJF	Service d'enquêtes judiciaires des finances
SIRASCO	Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée
Tracfin	Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins

Annexe n° 2. Dispositif français de lutte contre le blanchiment de capitaux



Annexe n° 3. Recommandations du GAFI et cotations de la France par le GAFI

En 2013, le GAFI a adopté une nouvelle « Méthodologie d'évaluation de la conformité technique aux recommandations du GAFI et de l'efficacité des systèmes de LBC-FT ». Auparavant centrés sur la conformité à ses recommandations, révisées en 2012, les mécanismes d'évaluation intègrent dorénavant dans leur analyse le niveau d'efficacité des régimes nationaux de LBC/FT au travers de l'évaluation de l'atteinte de « Résultats immédiats ».

Cette nouvelle méthodologie a été mise en œuvre à partir de son quatrième cycle d'évaluation mutuelle débuté en 2014 et est toujours utilisée aujourd'hui. Ce faisant, il a rééquilibré les volets préventifs et répressif en consacrant six résultats immédiats sur 11 au répressif (dont les RI 9, 10 et 11 consacrés à la lutte contre le financement du terrorisme), contre 3 à la prévention et 2 à la collaboration internationale.

- Le niveau de conformité pour chacune des Recommandations donne lieu à l'une des notes suivantes : conforme, largement conforme, partiellement conforme ou non conforme.
- L'évaluation de l'efficacité vise à déterminer dans quelle mesure le pays obtient l'ensemble des résultats essentiels qui sont attendus d'un système de LBC/FT robuste, et à analyser dans quelle mesure le cadre légal et institutionnel du pays conduit à ces résultats. Le niveau d'efficacité donne lieu à l'une des quatre notes suivantes : niveau d'efficacité élevé, niveau d'efficacité substantiel, niveau d'efficacité modéré et faible niveau d'efficacité.

Tableau n° 2 : Les 40 Recommandations de conformité et leur cotation par le GAFI

N°	Objet	Cotation ¹⁵⁴ France 2011	Cotation France 2022	Évolution	
1	A – POLITIQUES ET COORDINATION EN MATIÈRE DE LBC/FT	Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques	<i>Nouvelle</i>	Largement conforme	--
2		Coopération et coordination nationales	Largement conforme	Conforme	

¹⁵⁴ Conforme : la recommandation est intégralement respectée en ce qui concerne tous les critères essentiels / Largement conforme : le dispositif ne présente que des lacunes mineures, la grande majorité des critères essentiels étant intégralement satisfaite / Partiellement conforme : le pays a pris un certain nombre de mesures de fond et respecte un certain nombre de critères essentiels / Non conforme : le dispositif présente des lacunes importantes, la grande majorité des critères n'étant pas respectée.

L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF FRANÇAIS DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT

N°	Objet	Cotation ¹⁵⁴ France 2011	Cotation France 2022	Évolution	
3	B – BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET CONFISCATION	Infraction de blanchiment de capitaux	Largement conforme	Conforme	
4		Confiscation et mesures provisoires	Partiellement conforme	Conforme	
5	C – FINANCEMENT DU TERRORISME ET FINANCEMENT DE LA PROLIFÉRATION	Infraction de financement du terrorisme	Conforme	Conforme	
6		Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme	Partiellement conforme	Largement conforme	
7		Sanctions financières ciblées liées à la prolifération	<i>Nouvelle</i>	Conforme	--
8		Organismes à but non lucratif	Largement conforme	Partiellement conforme	
9		Lois sur le secret professionnel des institutions financières	Conforme	Conforme	
10	D – MESURES PRÉVENTIVES	Devoir de vigilance relatif à la clientèle	Largement conforme	Largement conforme	
11		Conservation des documents	Largement conforme	Conforme	
12		Personnes politiquement exposées	Partiellement conforme	Partiellement conforme	
13		Correspondance bancaire	Partiellement conforme	Partiellement conforme	

N°	Objet	Cotation ¹⁵⁴ France 2011	Cotation France 2022	Évolution
14	Services de transfert de fonds ou de valeurs	Largement conforme	Conforme	
15	Nouvelles technologies	Largement conforme	Largement conforme	
16	Virements électroniques	Conforme	Largement conforme ¹⁵⁵	
17	Recours à des tiers	Partiellement conforme	Conforme	
18	Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger	Largement conforme	Largement conforme	
19	Pays présentant un risque plus élevé	Largement conforme	Largement conforme	
20	Déclaration des opérations suspectes	Largement conforme	Largement conforme	
21	Divulgence et confidentialité	Conforme	Conforme	
22	Entreprises et professions non financières désignées – Devoir de vigilance relatif à la clientèle	Partiellement conforme	Largement conforme	
23	Entreprises et professions non financières désignées – Autres mesures	Partiellement conforme	Largement conforme	

¹⁵⁵ Le rapport d'évaluation du GAFI précise que « La France a été notée conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3ème cycle d'évaluation. Depuis, les exigences ont été élargies et un nouveau règlement de l'Union européenne adopté » et que « une lacune mineure persiste concernant la transmission d'une DS à la CRF de l'État impliqué dans le virement lorsque le prestataire de paiement qui contrôle à la fois la passation d'ordre et la réception du virement électronique identifie un soupçon ».

L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF FRANÇAIS DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT

N°	Objet	Cotation ¹⁵⁴ France 2011	Cotation France 2022	Évolution	
24	E – TRANSPARENCE ET BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS DES PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES	Largement conforme	Largement conforme		
25		Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques	Largement conforme	Largement conforme	
26	F – POUVOIRS ET RESPONSABILITÉS DES AUTORITÉS COMPÉTENTES ET AUTRES MESURES INSTITUTIONNELLE	Réglementation et contrôle des institutions financières	Largement conforme	Largement conforme	
27		Pouvoirs des autorités de contrôle	Largement conforme	Conforme	
28		Réglementation et contrôle des entreprises et professions financières désignées	Non conforme	Largement conforme	
29		Cellules de renseignements financiers	Largement conforme	Largement conforme	
30		Responsabilités des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes	Largement conforme	Conforme	
31		Pouvoirs des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes	Conforme	Conforme	

N°	Objet	Cotation ¹⁵⁴ France 2011	Cotation France 2022	Évolution
32	Passeurs de fonds	Largement conforme	Largement conforme	
33	Statistiques	Partiellement conforme	Largement conforme	
34	Lignes directrices et retour d'informations	Partiellement conforme	Conforme	
35	Sanctions	Largement conforme	Conforme	
36	Instruments internationaux	Largement conforme	Conforme	
37	Entraide judiciaire	Largement conforme	Conforme	
38	Entraide judiciaire : gel et confiscation	Largement conforme	Conforme	
39	Extradition	Largement conforme	Conforme	
40	Autres formes de coopération internationale	Largement conforme	Largement conforme	

Source : GAFI, version mise à jour en octobre 2021

Tableau n° 3 : Onze « résultats immédiats » d'efficacité du 4ème cycle et cotation par le GAFI

N°	Objet	Cotation France 2022
1 <i>Risque et coordination</i>	Les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme sont compris et, le cas échéant, des actions sont coordonnées au niveau national pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération.	Significatif
2 <i>Coopération internationale</i>	La coopération internationale fournit des informations, renseignements financiers et preuves adéquates et facilite les actions à l'encontre des criminels et de leurs biens.	Élevé
3 <i>Contrôle</i>	Les autorités de contrôle surveillent, contrôlent et réglementent de manière adéquate les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées afin de s'assurer qu'elles respectent les obligations de LBC/FT en fonction de leurs risques.	Modéré
4 <i>Mesures préventives</i>	Les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées mettent en œuvre de manière satisfaisante des mesures préventives en matière de LBC/FT en fonction de leurs risques et déclarent les opérations suspectes.	Modéré
5 <i>Bénéficiaires effectifs</i>	L'utilisation des personnes morales et des constructions juridiques à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est évitée, et des informations sur leurs bénéficiaires effectifs sont accessibles aux autorités compétentes sans entraves.	Significatif
6 <i>Renseignement financier</i>	Les renseignements financiers et toutes les autres informations pertinentes sont utilisés de manière appropriée par les autorités compétentes dans le cadre des enquêtes sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.	Significatif
7 <i>Enquêtes et poursuites de blanchiment de capitaux</i>	Les activités et les infractions de blanchiment de capitaux font l'objet d'enquêtes et les auteurs d'infractions sont poursuivis et font l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.	Significatif
8 <i>Confiscation</i>	Le produit et les instruments du crime sont confisqués.	Élevé

N°	Objet	Cotation France 2022
9 <i>Enquêtes et poursuites de financement du terrorisme</i>	Les activités et infractions de financement du terrorisme font l'objet d'enquêtes et les personnes qui financent le terrorisme font l'objet de poursuites et de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.	Élevé
10 <i>Prévention du financement du terrorisme</i>	Les terroristes, les organisations terroristes et les personnes qui financent le terrorisme ne peuvent collecter, transférer et utiliser des fonds, ni exploiter l'utilisation des organisations à but non lucratif à des fins de financement du terrorisme.	Significatif
11 <i>Financement de la prolifération</i>	Les personnes et entités impliquées dans la prolifération des armes de destruction massive ne peuvent collecter, transférer et utiliser des fonds, conformément aux Résolutions applicables du Conseil de Sécurité des Nations Unies.	Significatif

Annexe n° 4. Liste des professions assujetties

En vertu de l'article L. 561-2 du Code monétaire et financier, les professions assujetties sont (personnes physiques aussi bien que morales) :

Alinéa de l'article L. 561-2 du CMF	Date d'assujettissement		Texte d'assujettissement
<i>1° Les établissements financiers et de crédit, les établissements de paiement, les établissements de monnaie électronique</i>	Établissement de crédit et sociétés de financement (EC)	1990	Loi n° 90-614
	Établissements de paiement (EP)	2009	Ordonnance n° 2009-866
	Établissements de monnaie électronique (EME)	2013	Loi n° 2013-100
	Ces établissements ayant leur siège social dans un pays partie à l'espace économique européen	2013	Loi n° 2013-100
<i>2° Les entreprises d'assurance, les institutions de prévoyance, les mutuelles, les fonds, mutuelles et institutions de retraite</i>	Sociétés d'assurance	1990	Loi n° 90-614
	Institutions de prévoyance	2004	Loi n° 2004-804
	Mutuelles et unions	1990	Loi n° 90-614
	Fonds de retraite	2017	Ordonnance n° 2017-484
	Mutuelles et unions de retraite professionnelle complémentaire	2017	Ordonnance n° 2017-484
	Institutions de retraite professionnelle supplémentaire	2017	Ordonnance n° 2017-484
<i>3° Les intermédiaires en opérations de banque, services de paiement et d'assurance</i>	Intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement (IOBSP)	2016	Ordonnance n° 2016-1635
	Intermédiaires d'assurance (courtiers, agents généraux, mandataires d'assurance et	2009	Ordonnance n° 2009-104

Alinéa de l'article L. 561-2 du CMF	Date d'assujettissement		Texte d'assujettissement
	mandataires d'intermédiaire)		
<i>4° Les intermédiaires en financement participatif</i>	2014		Ordonnance n° 2014-559
<i>5° La Banque de France, l'institut d'émission des départements d'outre-mer et l'institut d'émission d'outre-mer</i>	1990		Loi n° 90-614
<i>6° Les entreprises d'investissement, les entreprises de marché, les dépositaires centraux et gestionnaires de systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers, les conseillers en investissements financiers, les prestataires de services de financement participatif ainsi que les placements collectifs et les sociétés de gestion de placements collectifs</i>	Les entreprises d'investissement, les entreprises de marché, les dépositaires centraux et gestionnaires de systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers, les conseillers en investissements financiers, les placements collectifs et les sociétés de gestion de placements collectifs	1990	Loi n° 90-614
	Les conseillers en investissement participatif	2014	Ordonnance n° 2014-559

Alinéa de l'article L. 561-2 du CMF	Date d'assujettissement		Texte d'assujettissement
	Les prestataires de services de financement participatif au titre de leurs activités mentionnées à l'article L. 547-4 du CMF	2021	Ordonnance n° 2021-1735
<i>7° Les changeurs manuels, prestataires de services et les émetteurs de jetons</i>	Les changeurs manuels	1990	Loi n° 90-614
	Les prestataires de services sur actifs numériques (PSAN) mentionnés aux 1° à 4° de l'article L. 54-10-2 du CMF	2016 2020	Ordonnance n° 2016-1635 pour les acteurs fournissant des services sur actifs numériques Ordonnance n° 2020-1544 pour les PSAN
	Les émetteurs de jetons	2019	Loi n° 2019-486
	Les prestataires agréés au titre de l'article L. 54-10-5 du CMF, à l'exception des prestataires mentionnés au 7° bis du présent article	2019	Loi n°2019-486
<i>8° Les personnes qui, d'une manière habituelle, se livrent ou prêtent leur concours, même à titre accessoire, aux opérations portant sur les biens d'autrui et relatives à l'achat, la vente, la recherche, l'échange, la location ou sous-location, saisonnière ou non, en nu ou en meublé d'immeubles bâtis ou non bâtis</i>	1998		Loi n° 98-546

Alinéa de l'article L. 561-2 du CMF	Date d'assujettissement		Texte d'assujettissement
<i>9° Les opérateurs de jeux ou de paris</i>	Casinos	2001	Loi n° 2001-420
	Cercles de jeux	2004	Loi n° 2004-204
	Opérateurs de jeux en ligne	2010	Loi n° 2010-476
<i>10° Les personnes qui négocient des œuvres d'art et des antiquités ou agissent en qualité d'intermédiaires dans le commerce des œuvres d'art et d'antiquités</i>	2001		Loi n° 2001-420
<i>11° Les personnes acceptant des paiements en espèces ou au moyen de monnaie électronique ou se livrant à titre habituel et principal au commerce de métaux précieux ou de pierres précieuses</i>	Commerçants de biens pour un montant payé en espèce supérieur à 10 000 €	2016	Ordonnance n°2016-1635
	Commerçants de métaux et de pierres précieuses	2001	Loi n° 2001-420
<i>12° Les experts-comptables et commissaires aux comptes</i>	2004		Loi n° 2004-130
<i>13° Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les avocats, les notaires, les huissiers de justice, les administrateurs judiciaires, les mandataires judiciaires et les commissaires-priseurs judiciaires</i>	2004		Loi n° 2004-130
<i>14° Les opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques</i>	2004		Loi n° 2004-130

Alinéa de l'article L. 561-2 du CMF	Date d'assujettissement	Texte d'assujettissement
<i>15° Les personnes exerçant l'activité de domiciliation</i>	2009	Ordonnance n° 2009-104
<i>16° Les personnes exerçant l'activité d'agents sportifs</i>	2010	Loi n° 2010-626
<i>17° Les personnes intervenant dans la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre</i>	2012	Ordonnance n° 2012-827
<i>18° Les caisses des règlements pécuniaires des avocats</i>	2020	Ordonnance n° 2020-115
<i>19° Les greffiers des tribunaux de commerce</i>	2020	Ordonnance n° 2020-115