

## 2

# TRACFIN et la lutte contre le blanchiment d'argent

---

### *PRESENTATION*

---

*Le G7, lors du sommet de l'Arche du 14 au 16 juillet 1989, avait recommandé, sur la base d'une proposition française, la création de cellules de renseignement financier (CRF) chargées de contribuer à la lutte contre le blanchiment d'argent. La mondialisation des échanges et des paiements, qui facilite ces fraudes, a ensuite conduit à un élargissement des exigences en matière de lutte contre le blanchiment, sous l'impulsion du Groupe d'action financière (GAFI)<sup>121</sup>.*

*La France a choisi de se doter d'une cellule administrative de renseignement financier appelée TRACFIN (traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins).*

*Un certain nombre de professions sont assujetties à une obligation de lui signaler les sommes ou les opérations qui peuvent sembler d'origine illicite. Dans le système français, la vigilance exigée des professions assujetties à cette obligation de déclaration est sélective, car elles doivent transmettre non pas l'exhaustivité des mouvements financiers qu'elles observent, mais ceux d'entre eux qui présentent des éléments atypiques, quel qu'en soit le montant. TRACFIN reçoit ces déclarations, les analyse, les enrichit puis les transmet principalement à l'autorité judiciaire.*

*Ni policière, ni judiciaire, TRACFIN, structure administrative de 72 agents (fin 2010) joue un rôle central dans le système partenarial de lutte anti-blanchiment.*

*Le service reçoit chaque année un nombre croissant de déclarations de soupçon – 20 000 en 2010 – concernant plusieurs milliards d'euros de transactions financières. Initialement rattaché à l'administration des douanes, TRACFIN est devenu service à compétence nationale par un décret du 6 décembre 2006, et est aujourd'hui placé sous la double tutelle des ministres de l'économie et du budget.*

---

<sup>121</sup> Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental, au sein de l'OCDE, visant à développer et promouvoir des politiques nationales et internationales afin de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

*Le code monétaire et financier, modifié par l'ordonnance du 30 janvier 2009, transposant la 3<sup>ème</sup> directive européenne<sup>122</sup>, prévoit le cadre dans lequel les différentes professions assujetties, les établissements de crédit et les organismes d'assurance notamment, doivent prévenir, détecter et signaler les opérations suspectes.*

*Dans un contexte où la communauté internationale (FMI et G20 notamment) associe stabilité économique et financière à la mise en place de dispositifs solides de lutte contre le blanchiment des capitaux, la Cour dresse un bilan de l'action de TRACFIN. Elle apporte ainsi un éclairage complémentaire à ses travaux menés par ailleurs sur la supervision et la régulation économique et financière<sup>123</sup>.*

*Le renforcement des missions confiées à TRACFIN et l'élargissement du champ déclaratif doivent conduire le service à renforcer ses analyses du phénomène, à approfondir ses relations avec les professions assujetties et à adapter sa structure et son organisation aux enjeux fondamentaux dont il a la charge.*

#### **Définition du blanchiment**

Le blanchiment consiste à dissimuler la provenance d'argent acquis de manière illégale, appelé communément « argent sale », pour le réinvestir dans des activités légales. Le blanchiment est un phénomène par nature difficile à connaître et à quantifier.

Le blanchiment est défini sur le plan juridique à la fois par le code pénal – le blanchiment est puni de 5 à 10 ans d'emprisonnement et de 375 000 à 750 000 € d'amende – et par les conventions internationales auxquelles la France est partie<sup>124</sup>.

<sup>122</sup> Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

<sup>123</sup> Référés au ministre chargé de l'économie de 2008 et de 2009 respectivement sur la commission bancaire, l'Autorité des marchés financiers et l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles ; rapports publics annuels 2009 et 2011 sur « Les Autorités de régulation financière » ; rapport public thématique sur « Les concours publics aux établissements de crédit », de juin 2009 et mai 2010 ; rapport à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur « La mise en place de l'Autorité de contrôle prudentiel », octobre 2011.

<sup>124</sup> Notamment : Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 19 décembre 1988 dite Convention de Vienne et Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée de décembre 2000 dite Convention de Palerme.

## **I - La lutte contre le blanchiment : des préalables inégalement réunis**

L'évaluation menée en 2010 par le GAFI a fait ressortir la large conformité de TRACFIN à ses recommandations. Cependant les préalables à une pleine efficacité de la lutte contre le blanchiment ne sont pas tous réunis.

Une évaluation précise des montants en jeu et une analyse des secteurs particulièrement vulnérables au blanchiment de l'argent sont en effet indispensables pour mettre en place une stratégie de lutte efficace et mobiliser l'ensemble des acteurs concernés, au premier chef desquels les professionnels assujettis<sup>125</sup> et leurs autorités de contrôle<sup>126</sup>.

### **A - Une large conformité aux recommandations du GAFI**

Les politiques anti-blanchiment souffrent, au niveau européen, de la multiplicité des acteurs, de l'éclatement de leurs missions, moyens et pouvoirs. De ce fait, c'est le GAFI qui assume une place prépondérante tant dans la production de normes que dans l'analyse de la menace. Il effectue des évaluations par les pairs des systèmes anti-blanchiment mis en place dans chaque pays membre.

Satisfaisant dans une large mesure aux recommandations du GAFI, le système français de lutte contre le blanchiment fait partie des trois seuls pays à ne devoir rendre compte des améliorations à apporter à son système que tous les 2 ans. 38 des 49 recommandations édictées par le GAFI sont remplies, dont 14 des 16 recommandations fondamentales. Pour sa part, la cellule de renseignement financier TRACFIN, qui est l'objet d'une recommandation du GAFI, a reçu une note « largement conforme ».

Cette évaluation positive est nuancée par d'autres constats : de façon générale, la France souffre d'un manque de coordination et de moyens, concrétisé par une faible participation du secteur non financier,

---

<sup>125</sup> Les professionnels assujettis, c'est-à-dire obligés d'adresser des déclarations de soupçon à TRACFIN, sont ceux figurant dans le tableau n° 1 (infra), auxquels il faut ajouter les intermédiaires en assurance, les sociétés de domiciliation, les opérateurs de jeux en ligne et les agents sportifs.

<sup>126</sup> Les autorités de contrôle (voir tableau n° 1 infra) sont chargées de veiller à la bonne application du dispositif chez les professionnels concernés. Seuls les agents sportifs et les marchands de biens précieux n'ont pas d'autorité de contrôle.

un manque de moyens alloués aux autorités de poursuite pénale et par l'absence de statistiques en matière judiciaire ; concernant TRACFIN : insuffisance d'agents affectés aux enquêtes, une absence de statistiques fiables permettant de mesurer l'efficacité du service et un faible nombre de transmissions à l'autorité judiciaire.

L'enquête menée par la Cour confirme à la fois les points positifs et les faiblesses relevées par la GAFI. Elle met aussi en évidence les progrès qui restent à accomplir pour renforcer, au-delà de la conformité aux normes, l'efficience du système.

## **B - Un investissement insuffisant dans la quantification du blanchiment**

Le chiffrage du potentiel de blanchiment des capitaux dans le monde est très difficile, mais toutes les études montrent qu'il est de très grande ampleur.

Le Fonds monétaire international l'a estimé en 1996 dans une fourchette comprise entre 2 et 5 % du produit intérieur brut (PIB) mondial, soit un montant compris entre 590 et 1 500 Md\$. Une étude plus récente réalisée sur 21 pays membres de l'OCDE<sup>127</sup> chiffre l'économie souterraine à 14 % en moyenne du PIB, la France se situant à 11,7 % du PIB, soit 220 Md€ environ.

L'enjeu en termes de moins-values de recettes publiques est considérable, comme l'illustre également le chapitre du présent rapport sur la fraude à la TVA sur les quotas de CO<sub>2</sub>.

TRACFIN ne dispose d'aucune estimation sur l'ampleur, la consistance et les circuits des flux financiers concourant au blanchiment, pas plus que sur les stocks patrimoniaux qui en sont issus. Le service a fait valoir que ce type d'études ne relevait ni de ses compétences, ni de sa seule action. La seule donnée quantitative publiée, avec prudence, par TRACFIN est le montant total des fonds concernés par les transmissions en justice (524 M€ en 2010).

Il en résulte qu'aucun service de l'Etat ne travaille sur le sujet. Même si de nombreux autres interlocuteurs spécialisés estiment ce travail difficile, voire impossible si l'on vise l'exhaustivité, il demeure que la compréhension du blanchiment et de ses méthodes, et par conséquent l'efficience de la cellule de renseignement financier, supposent une évaluation suffisante du phénomène.

---

<sup>127</sup> *L'influence de la crise économique sur l'économie souterraine en Allemagne et dans les autres pays de l'OCDE*, Professeur Friedrich Schneider, janvier 2010.

Sous l'impulsion de TRACFIN, des efforts particuliers doivent être menés par les diverses administrations concernées pour mettre en place une méthodologie d'évaluation, intégrant une pluralité de données judiciaires, policières, économiques (enquêtes en cours, saisies judiciaires et douanières, signalements TRACFIN, écarts de balance des paiements, fraude fiscale, etc.) et destinée à mieux connaître le blanchiment et en anticiper les évolutions. Les premiers résultats devraient être présentés au GAFI pour étendre ces travaux au plan international.

### C - Un travail de typologie à développer

L'ordonnance du 30 janvier 2009 qui a transposé la directive de 2005 précitée – elle-même inspirée des travaux du GAFI –, a modifié l'objet de la déclaration de soupçon<sup>128</sup> et a introduit la notion d'approche par les risques qui s'impose désormais aux professionnels. Ces deux évolutions, qui rendaient indispensable la diffusion de typologies aux professionnels déclarants, n'ont pas été prises en compte rapidement par le service. Ce n'est que récemment, sous l'impulsion de l'évaluation du GAFI et du contrôle de la Cour, que TRACFIN a commencé à investir ce champ.

L'approche par les risques invite les professions assujetties à adapter leur vigilance en fonction du niveau et de l'intensité des risques identifiés par leurs soins.

Cette méthode implique une modulation des mesures de surveillance en fonction des profils de clientèles. Elle impose une mise à jour régulière des données les concernant. L'évaluation du « risque client » doit intervenir dès l'entrée en relation. Les questionnaires « connaissance du client »<sup>129</sup> répondent à cette préoccupation.

---

<sup>128</sup> La déclaration de soupçon vise désormais :

- des sommes dont les assujettis « 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 participent au financement du terrorisme », y compris la fraude fiscale ;

- « toute opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite » si après un examen renforcé, l'assujetti n'est pas en mesure de lever le doute sur l'origine et la destination des fonds et sur l'identité des bénéficiaires économiques ;

- toute opération pour laquelle l'identité du donneur d'ordre ou du bénéficiaire effectif reste douteuse malgré les diligences réglementaires effectuées.

<sup>129</sup> Ces questionnaires sont communément désignés sous leur acronyme anglais ; KYC, pour know your customer .

La vigilance doit s'exercer également sur les risques « produits » ou les risques « transactions », notamment lorsque ces dernières sont réalisées avec des pays « à risque » ou concernent des montants élevés.

Par ailleurs, les professions assujetties à déclaration doivent soumettre à un examen « renforcé » toute opération complexe ou portant sur un montant inhabituellement élevé<sup>130</sup> ou qui paraît dépourvue de justification économique ou d'objet licite.

Les banques, même si leur implication demeure inégale, ont bien intégré cette exigence dès l'ouverture des comptes.

En revanche, cette démarche apparaît plus compliquée pour certaines professions pour lesquelles l'identification des risques est nécessairement postérieure à la conclusion de la relation commerciale. Il en est ainsi par exemple des experts-comptables et des commissaires aux comptes. Face à ce constat, TRACFIN doit aider ces professions à mieux évaluer le risque client, en mettant à leur disposition des typologies plus nombreuses et plus actuelles documentant les mécanismes de recyclage de « l'argent sale », les caractéristiques habituelles des fraudes et de leurs acteurs.

TRACFIN n'avait pas considéré comme prioritaire, jusqu'à récemment, la détection des fragilités des circuits financiers et l'identification des secteurs économiques les plus vulnérables au trafic d'argent sale<sup>131</sup>. Par exemple, dans le cas de l'escroquerie à la TVA sur les échanges de quotas de CO<sub>2</sub>, faute de réflexion antérieure sur ce type de criminalité, TRACFIN, qui s'est d'abord orienté sur un schéma classique de blanchiment, a perdu plusieurs mois pour adresser ses premiers signalements à la justice.

Dans un système où la mobilisation à bon escient des professions déclarantes conditionne l'efficacité de l'ensemble du dispositif et, plus encore aujourd'hui, dans une optique nouvelle de différenciation des risques, il importe que le service consacre des efforts soutenus pour comprendre les méthodes de blanchiment, caractériser les techniques des fraudeurs et diffuser ces typologies.

---

<sup>130</sup> Le seuil de 150 000 euros devant conduire à déclaration de soupçon a toutefois été supprimé.

<sup>131</sup> Par exemple, analyse sectorielle des informations faisant l'objet d'une transmission en justice.

## **D - De nombreuses professions assujetties, des acteurs inégalement impliqués**

### **1 - Une implication très hétérogène selon les professions**

Les professionnels assujettis participent de manière croissante mais inégale au dispositif déclaratif. Les autorités de contrôle sont également diversement impliquées. Le tableau ci-après illustre clairement les différences sensibles qui existent d'un secteur à l'autre.

S'agissant des professions financières<sup>132</sup>, seuls les établissements de crédit, principaux émetteurs de déclarations de soupçon, ont véritablement intégré les dispositifs anti-blanchiment dans leur contrôle interne. La commission bancaire - devenue autorité de contrôle prudentiel - a participé à cette sensibilisation des établissements de crédit au travers du contrôle permanent et des contrôles sur place qu'elle exerce sur le secteur. L'implication est également réelle pour les compagnies d'assurance, moindre pour les institutions de prévoyance, insuffisante pour les mutuelles et pour les intermédiaires en assurance. Du côté des assujettis dont le contrôle incombe à l'autorité des marchés financiers, l'implication des conseillers en investissement financier apparaît encore trop limitée.

Parmi les professionnels du chiffre et du droit, qui sont assujettis depuis 2004, seuls les notaires transmettent un volume significatif de déclarations de soupçon. S'agissant des autres professions réglementées (avocats, experts-comptables, commissaires aux comptes, huissiers, commissaires priseurs, administrateurs et mandataires judiciaires) l'activité déclarative est faible voire inexistante. Ainsi, seules huit déclarations émanent de commissaires-priseurs.

La profession d'avocat a obtenu de la Cour de justice de l'Union européenne et du Conseil d'État des aménagements à l'obligation déclarative exonérant ces professionnels de leur obligation d'information lorsqu'ils sont sollicités par leurs clients pour une mission de défense ou de représentation en justice et les autorisant, pour les autres activités, à procéder à une saisine indirecte par l'intermédiaire du bâtonnier. Aucune des déclarations de soupçon reçue par TRACFIN en 2010 n'émane d'avocats.

---

<sup>132</sup> Etablissements de crédit, changeurs manuels, compagnies d'assurance, instituts d'émission, conseil en investissement financier, société de gestion de patrimoine, entreprises d'investissement, mutuelles et institutions de prévoyance.

**Tableau n° 1 : Activité déclarative des assujettis**

Professions assujetties	Autorités de contrôle	2008	2009	2010
Etablissements de crédit/banques	Autorité de contrôle prudentiel (ACP)	11 511	12 254	13206
Changeurs manuels		1 467	2 249	3002
Compagnies d'assurance et courtiers		703	1007	808
Instituts d'émission		200	675	608
Entreprises d'investissement		58	67	134
Mutuelles/instit. de prévoyance		10	58	56
Conseil en investissement financier		Autorité des marchés financiers	14	46
Sociétés de gestion de portefeuille	0		3	10
Notaires	Chambres des notaires	347	370	674
Sociétés de jeux	Direction centrale de la PJ	148	361	269
Casinos		37	30	137
Adm. et mandataires judiciaires	C <sup>il</sup> nat <sup>al</sup> des adm. et mandataires	18	57	55
Experts comptables (EC)	C <sup>il</sup> régional de l'ordre des EC	19	55	98
Commissaires aux comptes (CAC)	C <sup>ic</sup> nat <sup>ale</sup> des CAC et H3C*	5	22	46
Avocats	C <sup>il</sup> de l'ordre du barreau	3	2	0
Professionnels de l'immobilier	DGCCRF**	3	33	14
Commissaires priseurs	C <sup>il</sup> des ventes volontaires	5	5	8
Huissiers de justice	Chambres dép <sup>tales</sup> des huissiers	1	2	0
Marchands de biens précieux	-	11	12	2
Jeux et paris en ligne	ARJEL***	NA	NA	0
Autres	-	5	2	3
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>14 565</b>	<b>17 310</b>	<b>19208</b>

Sources : rapports annuels TRACFIN - retraitement Cour des comptes \*H3C : Haut conseil du commissariat aux comptes \*\* DGCCRF : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes \*\*\* ARJEL : Autorité de régulation des jeux en ligne

TRACFIN ne dispose pas aujourd'hui des éléments suffisants pour s'assurer que les professions assujetties respectent bien leurs obligations. Les ordres professionnels des professions réglementées ont recours à des pairs pour les contrôles anti-blanchiment. Le respect des obligations déclaratives n'est en pratique pas ou peu vérifié, ce qui affecte la dimension préventive du dispositif.

Une action doit donc être conduite auprès des autorités de contrôle concernées pour que soit vérifiée auprès de leurs ressortissants l'effectivité des diligences qui leur incombent. Ces autorités sont chargées de contrôler la conformité des dispositifs de vigilance mis en œuvre par les assujettis et, le cas échéant, d'encadrer leurs procédures de contrôle des risques en complément des critères fixés par le législateur<sup>133</sup>.

Il reste par ailleurs des secteurs non couverts par des autorités de contrôle tels les marchands de biens précieux et les agents sportifs et qui appellent pourtant une vigilance particulière. L'effectivité des contrôles anti-blanchiment dans les secteurs de l'immobilier, des jeux en ligne, du chiffre et du droit doit également faire l'objet d'une attention renforcée.

## 2 - Le renforcement nécessaire des actions pédagogiques

Depuis 2009, TRACFIN a renforcé sa politique de formation à destination des assujettis et de leurs autorités de contrôle en développant des « rendez-vous LAB » (lutte anti-blanchiment) à leur intention. Le service a également publié des lignes directrices conjointement avec l'autorité de contrôle prudentiel (ACP), l'autorité des marchés financiers (AMF) et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Cet effort doit être poursuivi à l'égard des professions les moins impliquées.

Encore aujourd'hui, les déclarants n'ont pas une conception homogène de ce que doit recouvrir une déclaration de soupçon, y compris au sein d'une même profession.

Dans les lignes directrices, TRACFIN approfondit, en la renforçant, l'interprétation du Conseil d'Etat<sup>134</sup> en indiquant qu'« *une déclaration de soupçon s'effectue (...) sur la base d'arguments*

---

<sup>133</sup> L'autorité de contrôle prudentiel (ACP) par exemple publie des lignes directrices à destination des établissements de crédit et organismes d'assurance.

<sup>134</sup> Dans un arrêt du 31 mars 2004, le Conseil d'Etat avait considéré que la déclaration de soupçon s'impose dès lors qu'après avoir exercé son devoir de vigilance et recueilli les informations prévues par les textes (vérification sur l'identité du client, nature de l'opération, etc.) l'assujetti ne peut pas exclure que les sommes ne proviennent pas d'un délit.

*démontrant l'effectivité de la vigilance renforcée et l'impossibilité, in fine, pour le professionnel, de lever le doute et de conclure à la licéité de l'opération en cause* ». Il est difficile pour le professionnel d'objectiver les éléments qui conduisent à faire une déclaration, puisque celle-ci découle de l'absence de réponse à certaines interrogations, et donc d'un raisonnement *a contrario*. En outre, TRACFIN n'a pas assez intensifié ses actions pédagogiques sur le sujet.

Par ailleurs, les professionnels ont des comportements variables quant à la poursuite ou à l'interruption de la relation commerciale après une ou plusieurs déclarations de soupçon concernant un même client. Rompre la relation client est un indice pour celui-ci qu'on le soupçonne ; ne pas rompre la relation, c'est s'exposer à se rendre complice du délit de blanchiment en réalisant l'opération sollicitée ou des opérations postérieures.

TRACFIN ne donne pas de consigne claire sur la conduite à tenir après la déclaration de soupçon, faute de fondement dans un texte. Lors des « rendez-vous LAB » et dans les lignes directrices qu'il rédige, TRACFIN devrait travailler avec chaque profession pour pallier l'absence de texte et les aider à élaborer des positions conformes à leurs impératifs déontologiques.

TRACFIN a une responsabilité directe vis-à-vis des professions assujetties, mais l'efficacité de son action suppose une articulation étroite avec les autorités de contrôle des différents secteurs concernés. L'article L. 561-30 du code monétaire et financier prévoit d'ailleurs expressément la communication des informations recueillies par TRACFIN aux autorités de contrôle. Réciproquement TRACFIN peut recevoir des autorités de contrôle toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission<sup>135</sup>.

L'enquête a montré que certains représentants des autorités de contrôle n'ont pas forcément connaissance de ces dispositions ; d'autres affirment ne pas être tenus à déclarer à TRACFIN. Le service devrait donc rappeler clairement aux autorités de contrôle leurs obligations.

---

<sup>135</sup> Le deuxième alinéa de l'article L. 561-30 du code monétaire et financier prévoit que « lorsque dans l'accomplissement de leurs missions, les autorités de contrôle et les ordres professionnels découvrent des faits susceptibles d'être liés au blanchiment des capitaux ou au financement du terrorisme, ils en informent TRACFIN ».

### **3 - L'indispensable coordination des multiples acteurs**

Le dispositif de lutte contre le blanchiment nécessite une coordination de l'ensemble des acteurs, services de l'Etat et autorités de contrôle concernées par le sujet. Institué par décret du 18 janvier 2010, le conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (COLB) a vocation à exercer cette mission.

Le conseil a engagé trois chantiers de réflexion sur les déclarations de soupçon, l'échange de bonnes pratiques entre autorités de contrôle et la sensibilisation des professionnels déclarants. Il a également préparé un document de synthèse sur la menace. Le secrétariat du conseil est assuré par la direction générale du Trésor qui a la responsabilité, au sein des ministères financiers, du cadre normatif relatif à la lutte contre le blanchiment et qui représente la France au GAFI.

Si le conseil n'a pas autorité sur TRACFIN, il lui appartient de déterminer des orientations générales de l'action des services concernés par la lutte anti-blanchiment. Sur la base des typologies établies par TRACFIN, le conseil doit établir une cartographie des risques assez précise pour que les ministres puissent fixer les orientations prioritaires de l'action de TRACFIN, notamment dans le cadre de la lettre de mission qui doit être adressée au directeur du service chaque année.

## **II - TRACFIN : un besoin accru d'organisation et de stratégie**

Les modifications profondes du champ d'intervention de TRACFIN se sont récemment accompagnées de changements d'organisation importants.

Face à l'ampleur du phénomène de blanchiment et à l'élargissement des missions qui incombent au service, les moyens doivent cependant être accrus et recentrés, la gestion des enquêtes améliorée, la montée en puissance de la base de données informatiques assurée et des indicateurs de performance qualitatifs adoptés.

### **A - Un recentrage sur la mission de renseignement**

Doté de moyens limités, TRACFIN fonctionne avec un budget modeste de 4,95 M€ (dont 4,64 M€ de dépenses de personnel) et sans réelle autonomie, ni en termes de structures budgétaires, ni dans ses modalités de gestion.

Il faut ajouter à ce budget l'investissement informatique qui s'est élevé à 350 000 € en 2011 et le coût du loyer passé de 412 597 € en 2010 à 1,05 M€ en 2011. Installé à Montreuil, ses effectifs ont cru de 50 % en cinq ans et le service a connu en 2011 son troisième déménagement en quatre ans.

**Tableau n° 2 : Répartition des personnels au sein de TRACFIN**

En ETPT	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Catégorie A	33	32	36	44	44	42	49
Catégorie B	13	9	11	15	16	16	17
Catégorie C	7	8	9	7	7	7	6
Total	53	49	56	66	67	65	72

Source : données TRACFIN

Le décret et l'arrêté du 7 janvier 2011 ont modifié l'organisation du service et l'ont recentré sur la fonction de renseignement<sup>136</sup>.

### 1 - Une fonction d'analyse renforcée mais sans stratégie définie

Le département de l'analyse, du renseignement et de l'information (DARI) est désormais chargé du recueil et de l'analyse des déclarations et informations reçues par le service. Outre les relations avec les professions assujetties et les autres acteurs de la lutte anti-blanchiment, ce département, réparti en trois divisions<sup>137</sup> a pour mission d'analyser les informations reçues et de transmettre au département des enquêtes celles qui paraissent justifier des investigations approfondies. Il se trouve donc au centre des activités du service.

Plus particulièrement, la division de l'orientation et de la valorisation de l'information (DOVI) est chargée de l'orientation des déclarations de soupçon. Elle peut soit placer les déclarations de soupçons en attente lorsqu'elles ne paraissent pas pertinentes en l'état, soit procéder à des pré-enquêtes – c'est-à-dire consulter des fichiers et croiser des données internes –, soit les transmettre au département des enquêtes. Une déclaration de soupçon jugée pertinente peut faire rapidement l'objet de transmissions aux services de police judiciaire, à la douane, aux services de renseignement et aux services fiscaux. Le nombre de ces

<sup>136</sup> Il existe six services de renseignement en France, dont deux financiers : la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et TRACFIN.

<sup>137</sup> La division de l'intégration de l'information (DII), la division de l'orientation et de la valorisation de l'information (DOVI), la division internationale.

transmissions, dites transmissions spontanées, moins approfondies que les transmissions à l'autorité judiciaire, a été de 332 en 2009 et 482 en 2010.

L'orientation des déclarations de soupçon souffre, dans un contexte d'effectifs limités et de croissance continue du nombre de déclarations à traiter par le service, d'une absence de stratégie définie quant au traitement des signalements « les moins graves » (travail dissimulé et abus de confiance par exemple).

Ainsi, certaines déclarations concernant des faits de travail dissimulé portant sur plusieurs centaines de milliers d'euros sont mises en attente – sans analyse approfondie – au motif qu'il s'agit de « flux financiers faibles », alors que d'autres font l'objet de transmissions pour des montants bien moins importants.

Par ailleurs, en raison du nombre important de déclarations de soupçon concernant des faits de travail dissimulé, et en l'absence de textes permettant les transmissions spontanées à l'URSSAF<sup>138</sup>, des déclarations de soupçon pourtant pertinentes concernant ce délit ne donnent pas lieu à transmission à l'autorité judiciaire, ni à d'autres autorités.

La définition d'une stratégie d'orientation est donc indispensable pour répondre aux nouvelles missions conférées par la loi à TRACFIN, tout en préservant son cœur de métier (criminalité organisée, financement du terrorisme, corruption, trafic de stupéfiants) et en dégageant du temps pour approfondir le travail d'analyse.

## **2 - Des effectifs à étoffer, des compétences à diversifier**

L'enjeu pour TRACFIN aujourd'hui est de passer de méthodes intuitives d'orientation des déclarations de soupçon qui permettaient d'en traiter 10 000 par an il y a encore 5 ou 6 ans, à des procédures plus encadrées pour traiter plus de 20 000 déclarations.

Cette évolution implique une certaine augmentation des effectifs – qui est en cours par redéploiement au sein des ministères financiers –, mais aussi un recrutement plus diversifié couvrant des domaines de haute technicité et un renforcement de la fonction d'analyse.

Jusqu'en 2010, la fonction d'analyse n'étant pas prioritaire, le recrutement n'a pas bénéficié d'une réflexion sur les profils et les qualifications requises. La multiplicité des tâches à accomplir par le

---

<sup>138</sup> La loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 autorise désormais les échanges entre TRACFIN et les URSSAF.

département de l'analyse implique de porter une attention soutenue aux qualifications des agents qui y sont recrutés.

Jusqu'à une période récente l'affectation à des fonctions d'analyse n'était pas valorisée, par comparaison avec les agents intégrant le département des enquêtes. La réforme mise en œuvre début 2011 a été l'occasion de repenser cette fonction et de valoriser la fonction d'analyste. Les efforts doivent être poursuivis en ce sens.

Pour faire face à des missions en croissance forte, les moyens humains de TRACFIN, malgré l'augmentation des recrutements en cours depuis 2010, sont insuffisants. Le service devrait passer à environ 100 agents, et diversifier les compétences en élargissant ses recrutements au-delà du vivier historique des agents de la douane, au sein des ministères financiers mais également à l'interministériel (intérieur et justice).

La forte croissance des effectifs du département de l'analyse ne doit pas se réaliser au détriment du département des enquêtes qui, avec 30 agents répartis en trois divisions, reste encore trop peu doté.

## **B - Une gestion des enquêtes à améliorer**

### **1 - Le déroulement des enquêtes**

Lorsque des investigations approfondies sont nécessaires, notamment en vue des transmissions en justice, les déclarations sont orientées vers le département des enquêtes.

L'enquête ou « analyse approfondie » consiste à enrichir l'information et à rechercher la présence d'indices qui permettront une qualification pénale des infractions. L'enquête débute presque toujours par la consultation du fichier des comptes bancaires (FICOBA). Par la suite, les enquêteurs sollicitent des renseignements auprès des établissements financiers (droit de communication) ou auprès d'autres administrations, voire des assujettis. Les enquêteurs sont également amenés à effectuer des recoupements avec d'autres informations stockées dans STARTRAC, la base de données informatique de TRACFIN. Cette possibilité permet d'externaliser, le cas échéant, un plus grand nombre d'informations détenues par le service.

A la différence de la police judiciaire et d'autres services de renseignement, les enquêteurs de TRACFIN n'effectuent pas de travail sur le terrain.

La plus value des enquêtes réalisées par TRACFIN réside notamment dans la capacité du service à obtenir des éléments venant de

cellules de renseignement financier étrangères avec lesquelles TRACFIN coopère de manière fructueuse. En 2010, 1147 interrogations ont été effectuées par TRACFIN à ses homologues étrangers. En cas de transmissions en justice, la cellule de renseignement financier étrangère doit cependant accepter que les éléments soient utilisés par l'autorité judiciaire, ce qui n'est pas toujours le cas.

Toutes les transmissions anonymisent les déclarants pour maintenir la confiance des assujettis dans le système déclaratif.

## **2 - Une gestion insatisfaisante du stock d'enquêtes**

Le traitement des déclarations de soupçon a souffert en 2009 et 2010 d'un effectif d'enquêteurs trop réduit.

Cette insuffisance a conduit à ce qu'environ 50 % des déclarations de soupçon orientées en enquête ne soient pas analysées. Face à l'engorgement du portefeuille des enquêteurs, le service a d'ailleurs choisi en 2009 d'effectuer des opérations « d'apurement », c'est-à-dire de mise en attente massive de déclarations de soupçon (environ 1000) qui avaient été initialement estimées pertinentes et exploitables. En outre, le choix des déclarations non traitées n'a pas été défini dans une stratégie formalisée.

L'indispensable recrutement d'enquêteurs devra s'accompagner de la mise en place d'une politique de suivi régulier des portefeuilles, destinée à ce que chaque enquêteur puisse traiter de manière effective les déclarations de soupçon qui lui sont attribuées.

## **3 - Des transmissions judiciaires trop peu nombreuses**

En 2010, les 20 000 déclarations de soupçon ont abouti à 404 transmissions aux procureurs de la République. Le nombre des transmissions est relativement stable depuis 2005.

L'augmentation des effectifs et des déclarations de soupçon ne s'est pas accompagnée d'une hausse des transmissions en justice.

Les flux financiers suspects correspondant aux déclarations de soupçon transmises à la justice ont porté sur 430 M€ en 2009 (hors affaire de l'escroquerie à la TVA sur les quotas de CO<sup>2</sup>) et 524 M€ en 2010<sup>139</sup>. 40 % des dossiers traités par les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) trouvent leur origine dans un signalement par TRACFIN.

---

<sup>139</sup> Cette donnée n'est calculée par le service que depuis 2009. Les années antérieures ne sont pas disponibles.

Le ratio déclarations transmises/déclarations reçues par TRACFIN est faible<sup>140</sup>. En outre, 18 % des transmissions en justice effectuées en 2010 sont des transmissions complémentaires<sup>141</sup>, c'est-à-dire ne procédant pas d'une nouvelle analyse mais de la transmission d'éléments relatifs à des transactions financières reçus postérieurement par TRACFIN. Par ailleurs, une partie des transmissions – 30 % en 2010 selon l'échantillon analysé – est effectuée dans le cadre de dossiers judiciaires déjà en cours. Ce sont donc entre 250 et 300 affaires nouvelles qui sont signalées à la justice chaque année.

Le délai moyen de 142 jours entre la réception d'une déclaration de soupçon et la transmission en justice, qui paraît raisonnable compte tenu de la nécessité d'interroger des cellules de renseignement financier étrangères et de faire des droits de communication, doit être analysé avec précaution.

Certaines transmissions sont effectuées en deux semaines. D'autres mettent plus d'une année. Dans certains cas en 2009 et 2010 ce délai a dépassé huit mois pour des transmissions en justice relatives à la fraude à la TVA sur les quotas de CO<sup>2</sup>, ce qui doit inciter TRACFIN à réfléchir sur le degré d'approfondissement des enquêtes et le temps accordé à la validation hiérarchique.

### **C - La montée en puissance de la base de données STARTRAC**

Responsable de la protection de l'information financière, TRACFIN doit assurer un niveau de sécurité élevé dans l'exercice de son activité et pour sa base de données STARTRAC. L'objectif d'un traitement exhaustif et adapté d'une masse d'informations toujours croissante nécessite le maintien d'un outil informatique performant et la mise à jour de la base de données par retrait régulier d'informations non pertinentes.

La sécurité informatique du service repose sur plusieurs dispositifs : la base STARTRAC est déconnectée de tout réseau externe ; en fonction du profil des utilisateurs, des restrictions d'accès sont mises en place ; les consultations de dossier opérées par les agents sont

---

<sup>140</sup> Ce ratio doit toutefois être affiné en tenant compte du nombre de déclarations de soupçons utilisées au total pour aboutir aux transmissions (761 déclarations utilisées en 2010 pour les 404 transmissions). En effet, les transmissions en justice résultent le plus souvent du croisement de plusieurs déclarations.

<sup>141</sup> Sur l'échantillon de 158 transmissions judiciaires étudié, 29 sont des compléments.

enregistrées. Par ailleurs, des informations sensibles concernant des personnalités politiquement exposées peuvent être retirées de la base de données selon une procédure bien définie, qui a fait l'objet d'un examen par la Cour.

TRACFIN, en dépit de l'importance du volume d'informations stockées et de leur caractère sensible – en 2009 plus de 110 000 déclarations de soupçon étaient conservées dans la base de données – n'a pas fixé comme priorité la pertinence du contenu de sa base de données. Notamment, le service n'est pas en mesure de quantifier les informations qui ont été enlevées de STARTRAC, soit car elles n'étaient plus pertinentes (selon la procédure du « soupçon levé »), soit car les données dataient de plus de 10 ans et devaient donc être retirées et détruites.

Les pièces jointes aux déclarations de soupçon ne sont pas toutes conservées dans la base de données, ce qui impose aux analystes de consulter également des dossiers papier. De même tous les actes d'investigation ne sont pas nécessairement enregistrés dans STARTRAC. L'absence d'homogénéité dans l'alimentation de la base de données par les agents est source de perte de temps pour eux et potentiellement de perte d'information. Par ailleurs, les outils d'aide à la décision contenus dans le système informatique ne sont pas performants et ne facilitent pas le travail des analystes.

Enfin, l'analyse statistique n'est pas assez développée et ne peut pas servir, en l'état, de support au pilotage de l'activité des agents.

## **D - La mise en place nécessaire d'indicateurs qualitatifs de performance**

Le service TRACFIN ne disposait pas d'indicateurs de performance en 2009. Il en est désormais doté.

Les indicateurs qui ont été mis en place en 2010 ne peuvent cependant être utilisés dans le pilotage du service, dans la mesure où ils sont uniquement quantitatifs et où ils sont difficiles à interpréter. Ils gagneraient à être repensés en fonction d'objectifs qualitatifs. Cette faiblesse est d'ailleurs admise par le directeur du service qui indique qu'en dépit de la difficulté à trouver des indicateurs pertinents, « ce point sera néanmoins l'un des chantiers de la période 2011-2012 selon un axe consistant à croiser différents indicateurs objectifs d'activité du service avec des éléments subjectifs permettant d'avoir une approche qualitative ».

La lettre de mission, adressée annuellement depuis 2009 par le secrétaire général des ministères financiers au directeur du service, n'est

pas de nature à faciliter la fixation d'indicateurs de performance incluant une approche qualitative. La lettre de mission du 20 avril 2010 fixe trois objectifs au directeur : mener à bien la modernisation de l'organisation du service, renforcer les liens entre TRACFIN et les professions déclarantes les moins engagées dans le dispositif, et améliorer la productivité opérationnelle du service par l'optimisation de l'utilisation de son outil informatique. En revanche, cette lettre ne fixe aucune orientation sur la politique générale du service.

### **III - La nécessité d'une activation plus forte des instruments anti-blanchiment**

Au-delà des adaptations nécessaires à apporter au service TRACFIN, le dispositif d'ensemble doit également être plus fortement activé en améliorant l'articulation entre lutte contre la fraude fiscale et lutte anti-blanchiment et en assurant l'effectivité des mécanismes répressifs.

#### **A - Mieux prendre en compte la fraude fiscale comme délit sous-jacent du blanchiment**

La prise en compte de la fraude fiscale comme infraction sous-jacente du blanchiment a entraîné, pour le moment, une augmentation mesurée du nombre de déclarations de soupçon.

En 2010, TRACFIN a reçu 1650 déclarations faisant état en tout ou partie d'un motif fiscal, soit 8,6 % des déclarations reçues. TRACFIN s'est adapté à cette nouveauté d'une part en créant un pôle fiscal au sein d'une division d'enquête, d'autre part en recrutant dès 2009 des personnels issus de la direction générale des finances publiques (DGFIP). En outre 109 notes de transmission ont été adressées à la DGFIP par TRACFIN en 2010, concernant des infractions purement fiscales. Toutefois ce nouveau champ de compétence aurait dû conduire TRACFIN, dès 2009, à formaliser ses relations avec la DGFIP sur les échanges d'information et de personnel, afin de fluidifier et sécuriser les relations entre ces deux services.

La France a inscrit au rang de ses priorités, la lutte contre les paradis fiscaux. L'extension à la fraude fiscale de la lutte anti-blanchiment nécessite un rapprochement entre les notions de « paradis fiscaux » et de pays défaillants en termes de lutte anti-blanchiment au sens du GAFI<sup>142</sup>.

Un des critères de déclaration de soupçon en matière de fraude fiscale, fixé par le décret n° 2009-874 du 16 juillet 2009, concerne les transactions financières impliquant des sociétés écran ayant leur siège social dans un territoire qui n'a pas conclu avec la France une convention fiscale permettant l'accès aux informations bancaires. L'instruction de l'administration fiscale du 26 juillet 2010 dresse la liste des pays ayant conclu une telle convention.

La présence sur cette liste « blanche » de l'Iran, du Pakistan, de l'Indonésie, de l'Éthiopie ou de la République Populaire démocratique de Corée, qui sont par ailleurs cités par le GAFI comme ayant de fortes défaillances stratégiques en matière de lutte anti-blanchiment, pose la question de la pertinence de ce critère. Par ailleurs, des États membres de l'Union (Belgique, Luxembourg, Autriche) n'ayant pas conclu avec la France de conventions fiscales permettant l'accès aux informations bancaires, mais qui sont soumis à la troisième directive anti-blanchiment, ne figurent pas sur cette liste.

## **B - Renforcer les sanctions**

La prévention anti-blanchiment passe également par le caractère dissuasif des sanctions administratives et judiciaires effectivement prononcées et par la capacité de l'autorité judiciaire à saisir le patrimoine des auteurs.

### **1 - Les dispositifs de sanctions administratives restent partiels**

L'Autorité des marchés financiers et l'Autorité de contrôle prudentiel disposent chacune d'une commission des sanctions et les ordres professionnels d'un organe disciplinaire permettant de sanctionner les professionnels qui n'auraient pas mis en place les dispositifs de lutte contre le blanchiment prescrits, ou qui seraient défaillants au regard de leurs obligations de vigilance.

---

<sup>142</sup> Pays figurant sur les listes du GAFI intitulées « la déclaration publique » et « Améliorer la conformité aux normes sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ».

S'agissant des agents immobiliers, des domiciliataires d'entreprises, des casinos et société de jeux et paris y compris les sociétés de jeux en ligne, l'ordonnance du 30 janvier 2009, a institué une commission nationale des sanctions. Plusieurs affaires, prêtes fin 2011 à être transmises à la commission par la DGCCRF, à la suite de ses premiers contrôles en matière de lutte anti-blanchiment<sup>143</sup> auprès des agents immobiliers, n'avaient pas encore pu l'être, faute de mise en place de celle-ci.

S'agissant des professions financières, si le mécanisme de sanctions est opérationnel et si le cadre législatif est désormais stabilisé, le nombre et le montant des sanctions prononcées restent très limités<sup>144</sup>. Au niveau des instances disciplinaires des professions réglementées, aucune sanction n'a été prononcée à ce jour en matière de lutte contre le blanchiment.

## **2 - Les suites pénales sont mal connues**

Le code monétaire et financier prévoit que le procureur de la République informe TRACFIN des suites réservées aux transmissions judiciaires. Le suivi des transmissions reste toutefois hétérogène et les affaires de blanchiment n'échappent pas aux difficultés statistiques propres à l'ensemble de l'activité judiciaire. La chancellerie travaille encore pour mettre en place et améliorer une application informatique permettant le suivi de la chaîne pénale, Cassiopée.

Compte tenu des délais liés au caractère définitif des condamnations et à l'inscription au casier judiciaire – actuellement principale source de statistiques – les données chiffrées présentent un important décalage temporel. On retrouve dans le rapport du GAFI et le rapport annuel TRACFIN 2010 les données suivantes sur les condamnations de faits de blanchiment, y compris celles n'ayant pas pour origine un signalement TRACFIN.

---

<sup>143</sup> La DGCCRF est désignée comme autorité de contrôle anti-blanchiment des agents immobiliers et des domiciliataires d'entreprises depuis le 13 décembre 2009.

<sup>144</sup> Voir à ce sujet le rapport de la Cour d'octobre 2011 sur « La mise en place de l'Autorité de contrôle prudentiel » effectué à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

**Tableau n° 3 : Nombre de condamnations en justice de faits de blanchiment**

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Blanchiment simple</b>	110	98	142	134	94
<b>Blanchiment aggravé</b>	38	37	51	67	61
<b>Blanchiment douanier</b>	9	25	11	24	22
<b>Non justification de ressources</b>	77	70	66	106	107
<b>Total</b>	234	230	270	331	284

*Source : Ministère de la justice cité par TRACFIN et GAFI- retraitement Cour des comptes ; les données 2010 seront connues en 2012.*

Le nombre de condamnations pour blanchiment a progressé depuis 2005, alors que celui des transmissions de TRACFIN à l'autorité judiciaire est resté stable.

Les données remontées par les parquets à TRACFIN permettent de déterminer qu'en 2010, 35 condamnations par l'autorité judiciaire trouvent leur origine dans un signalement du service, soit pour des faits de blanchiment (2 cas seulement) soit sur d'autres bases légales (dont 16 pour des faits de travail dissimulé). Les parquets sont en effet libres de retenir les qualifications qui leur semblent le plus appropriées. Toutefois, la lecture du tableau ci-dessus montre que le nombre de condamnations pour blanchiment reste faible au regard de l'ampleur du phénomène.

### **3 - La saisie des avoirs criminels doit être effective**

Le code monétaire et financier prévoit le gel administratif d'avoirs. Le ministre de l'économie peut faire bloquer des avoirs pour une durée de 6 mois renouvelable sans limite de durée dans les cas de financement du terrorisme ou en application d'une mesure de sanction décidée par l'UE ou les Nations Unies.

Tel a été le cas par exemple lors des événements survenus en 2011 en Tunisie, en Egypte et en Lybie. En pratique c'est la direction générale du Trésor qui est en charge du suivi de ces dossiers.

En parallèle, TRACFIN a la possibilité de s'opposer à l'exécution d'une opération suspecte pour une durée de 48 heures prolongeable sur décision du président du tribunal de grande instance.

La mesure d'opposition à exécution d'une opération est peu utilisée (moins de 5 fois par an). TRACFIN fait valoir que sa mise en œuvre présente l'inconvénient majeur de « dévoiler » les investigations

qui seront mises en œuvre par l'autorité judiciaire, et ajoute que l'opposition n'est envisagée qu'en cas de péril imminent sur une somme substantielle et après accord préalable de l'autorité judiciaire compétente.

Une utilisation plus courante de cette procédure devrait être envisagée, notamment dans le cadre d'infractions à haut potentiel de préjudice financier, du type des carrousels de TVA. Néanmoins, la nécessité légale d'une déclaration de soupçon préalable et le court délai d'opposition qu'elle permet rendent cette faculté d'opposition peu opérante en l'état. Une modification législative devrait définir des conditions dans lesquelles cet outil pourrait être utilisé de manière plus régulière et plus performante par la cellule de renseignement financier.

Concernant les autorités judiciaires, la loi du 9 juillet 2010 a facilité la mise en œuvre du mécanisme des saisies conservatoires. Par ailleurs, une agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis (AGRASC), établissement public placé sous la double tutelle des ministères de la Justice et du ministère du budget, a été créée pour la gestion des actifs saisis (mobiliers et immobiliers) qui était jusque là du ressort de chaque tribunal de grande instance. Cette agence permettra à la France de disposer de statistiques sur les saisies pénales.

#### ————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*La lutte contre le blanchiment en France concerne l'ensemble des acteurs économiques. Entre la prévention/détection par les acteurs de l'économie et la répression par l'autorité judiciaire, TRACFIN occupe une place centrale.*

*Le cadre législatif régissant le fonctionnement du dispositif anti-blanchiment et de la cellule de renseignement financier - chargée à la fois de la réception, du tri, de l'analyse et de la transmission des déclarations de soupçon - est pertinent, mais nécessite la mise en place d'une stratégie concertée dans le contexte d'une forte augmentation des déclarations de soupçon.*

*Les professionnels assujettis devraient être mieux encadrés et guidés dans leur démarche déclarative par la mise à disposition de typologies et d'analyses effectuées par le service. TRACFIN doit amplifier son dispositif partenarial avec les professions qui ne participent encore pas suffisamment à cette action.*

*Compte tenu des enjeux, un renforcement des moyens humains par redéploiement des effectifs des ministères financiers est nécessaire pour permettre l'adaptation de TRACFIN à la forte croissance des déclarations de soupçon reçues. Des recrutements plus diversifiés*

*couvrant des domaines de haute technicité doivent également être favorisés. Une attention soutenue doit être portée à la qualification des agents chargés de l'orientation et de l'analyse.*

*Un système d'information et de statistiques fiables doit permettre de mieux piloter le service et de participer, avec les autres acteurs concernés, à une meilleure prise en compte du phénomène de blanchiment. Le service, pour être à la hauteur d'enjeux aujourd'hui considérables, doit augmenter fortement la transmission d'informations notamment à l'autorité judiciaire.*

*La Cour formule donc les recommandations suivantes :*

- 1. s'agissant des autorités françaises, mettre en place une méthodologie d'évaluation pour mieux quantifier le phénomène de blanchiment et en anticiper les évolutions ;*
  - 2. prendre des initiatives au plan international pour engager la réalisation de travaux de mesure du phénomène de « l'argent sale » ;*
  - 3. définir des stratégies et des priorités d'action pour le service TRACFIN et les formaliser dans la lettre de mission adressée au directeur du service ;*
  - 4. systématiser la mise à disposition d'analyses et de typologies destinées aux professions assujetties et renforcer, avec les autorités de contrôle de ces professions, les formations destinées aux professionnels les moins impliqués ;*
  - 5. rappeler aux autorités de contrôle leurs obligations déclaratives ;*
  - 6. procéder à des recrutements – par redéploiement d'emplois des ministères financiers – permettant de faire face quantitativement et qualitativement aux nouvelles missions du service ;*
  - 7. renforcer les effectifs du département des enquêtes ;*
  - 8. assurer un suivi du stock des enquêtes en cours pour réguler l'orientation des flux de nouvelles déclarations à attribuer aux enquêteurs ;*
  - 9. mettre en œuvre dès début 2012 le dispositif juridique d'échange d'informations entre TRACFIN et l'URSSAF ;*
  - 10. faciliter l'utilisation effective par TRACFIN du dispositif d'opposition par une modification de la législation.*
-

## SOMMAIRE DES REPONSES

Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés	222
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement	223
Président de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP)	227
Président de l'Autorité des marchés financiers (AMF)	228

**REPONSE DU GARDE DES SCEAUX  
MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTES**

*Je partage votre analyse s'agissant de la pertinence du cadre législatif régissant le fonctionnement du dispositif anti-blanchiment et du rôle central de la cellule administrative de renseignement financier « TRACFIN ».*

*Je souscris également à vos remarques relatives à la nécessité de mettre en place une stratégie renforcée et concertée, dans le contexte d'une forte augmentation des déclarations de soupçon.*

*Enfin, je précise que je n'ai pas d'observations particulières concernant les dix recommandations que vous formulez dans votre projet d'insertion.*

---

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE  
L'INDUSTRIE ET DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES  
PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU  
GOUVERNEMENT**

*Ce service à compétence nationale étant placé depuis 2006 sous notre double tutelle, nous souhaitons vous faire part de certaines observations.*

*Après avoir formulé quelques remarques générales sur la place et le rôle de TRACFIN dans le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent (I), nous souhaitons en effet préciser et mettre en perspectives certaines de vos observations (II).*

**1. Remarques générales sur le rôle et la place de TRACFIN dans le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent**

*Le contrôle de TRACFIN par la Cour des comptes a été entrepris au mois de mai 2009. La Cour a livré ses premières conclusions à la fin de l'année 2009, assorties d'une quarantaine de recommandations. Son contrôle a été interrompu au cours de l'année 2010, notamment afin de ne pas interférer dans l'évaluation de la France que le Groupe d'action financière (GAFI) a mené au cours cette année-là.*

*Nous tenons à souligner que le rapport définitif présenté à l'été 2011, qui sert de base aux extraits consacrés à TRACFIN dans le rapport public, indique qu'une majorité des premières recommandations formulées en 2009 par la Cour ont été suivies d'effet.*

*Par ailleurs, l'évaluation internationale menée par le GAFI sur l'ensemble du dispositif anti-blanchiment de la France a été très positive. En effet, le GAFI a estimé que le service était « largement conforme » à la recommandation relative à la cellule de renseignement financier, cette évaluation n'ayant été remise en cause par aucune délégation lors de la discussion plénière du rapport consacré à la France.*

*En ce qui concerne le nombre des transmissions en justice, il convient de rappeler que le modèle français de cellule de renseignement financier met l'accent sur la fonction de tri et d'enrichissement préalable des informations reçues pour ne transmettre au procureur, et aux autres destinataires mentionnés par le Code monétaire et financier, que des dossiers étoffés. Ce modèle diffère d'autres structures où la cellule de renseignement est conçue pour simplement relayer, après une analyse rapide, les signalements qu'elle reçoit.*

*Enfin, comme le précise la Cour, dont le rapport ne se limite pas à TRACFIN mais concerne de fait plusieurs autorités publiques, la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme fait intervenir une multitude d'acteurs dont la mobilisation se révèle plus ou moins forte. Même*

si TRACFIN constitue l'élément pivot de cette politique, ce service aux effectifs encore inférieurs à 100 agents peut difficilement diffuser un contenu pédagogique auprès des 185 000 professionnels assujettis à la déclaration de soupçon. Le relais des autorités de contrôle et des organisations représentatives, notamment pour les professions non financières, est indispensable.

## **II. Précisions et mise en perspectives de certaines observations de la Cour**

1) La Cour indique d'emblée que certains préalables à la lutte contre le blanchiment sont inégalement réunis.

S'agissant du nombre restreint d'enquêteurs souligné par le rapport, des efforts exceptionnels en termes d'effectifs de TRACFIN ont été fournis : le nombre d'agents affectés au département des enquêtes s'est accru de 30 %, ce qui s'est traduit par un accroissement du nombre de transmissions judiciaires passé de 384 en 2009 à 495 en 2011.

Par ailleurs, il convient de prendre acte de la nécessaire montée en puissance du comité de lutte contre le blanchiment (COLB) qui permettra une coordination accrue des autorités et qui pourra impulser des réflexions, à porter le cas échéant au niveau international. Le premier rapport sur l'évaluation de la menace en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, élaboré sous l'autorité du COLB, sera rendu public ce mois-ci. La mise en place, au début de l'année 2012, de la commission nationale des sanctions devrait également accroître l'effectivité globale du dispositif en ce qui concerne certaines professions qui ont jusqu'ici montré une faible mobilisation.

S'agissant des typologies de fraudes, et spécialement des tendances émergentes, dont la Cour estime qu'elles doivent être développées, TRACFIN publie dans chacun de ses rapports annuels une série d'exemples assortis de critères d'alerte à l'attention des professionnels. C'est ainsi qu'en 2009, l'accent a été mis sur les stratégies d'évitement du secteur bancaire, le développement de l'économie souterraine et les risques spécifiques liés aux associations.

Une première analyse, après 5 mois d'expérience seulement, a été livrée en ce qui concerne la fraude fiscale. En 2010, le rapport a notamment mis en exergue des cas d'escroqueries financières complexes, les risques liés aux pays à fiscalité privilégiée et les risques afférents à certains secteurs économiques.

En ce qui concerne les actions pédagogiques, le service poursuit son effort de réalisation de lignes directrices. Il a conduit au premier semestre 2011 un groupe de travail du COLB consacré à la déclaration de soupçon où l'ensemble des questions des professionnels, et notamment celle du maintien de la relation d'affaire en cas de déclaration, a été traité.

2) La Cour estime que TRACFIN doit faire face à un besoin accru d'organisation et de stratégie.

Elle relève en effet que l'orientation des déclarations de soupçon souffrirait d'une absence de stratégie tandis que la fonction d'analyse pâtirait d'un manque de moyen.

Ces remarques doivent être nuancées : s'agissant de l'orientation des déclarations, il convient préalablement de rappeler que le cadre juridique s'imposant au Service ne lui donne pas de pouvoir de sélection des affaires à traiter ; néanmoins, au printemps 2011, un « guide de l'orientation » a été adopté afin de formaliser les seuils de pertinence des informations, de mieux cerner les secteurs économiques et les pays à risques et de fixer des priorités dans l'affectation des signalements en enquête.

S'agissant des moyens dévolus à l'activité d'analyse, TRACFIN, a procédé, tant par recrutements que par redéploiements, à un renforcement des effectifs dédiés à l'analyse (de 4 à 9 agents) en même temps qu'il a conduit une réflexion d'ensemble sur les outils et les degrés d'analyse.

Enfin, s'agissant du stock d'affaires en enquêtes, la Cour relève que le service a effectué des opérations d'apurement des portefeuilles qui ont eu pour effet de mettre en attente des informations initialement sélectionnées. Tracfin n'a procédé qu'à une seule opération de ce type, en 2009, en examinant chaque information individuellement pour éviter une mise en attente intempestive. Elle n'équivaut pas d'ailleurs au classement de l'information puisque cette dernière peut être réactivée en tant que besoin. Cette opération unique et exceptionnelle avait, de plus, été rendue nécessaire à la suite de l'augmentation massive du nombre de déclarations de soupçon.

S'agissant des transmissions d'informations à la justice, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, leur nombre ne saurait en toute hypothèse constituer un indicateur pertinent dans la mesure où, en France, la cellule de renseignement financier a pour rôle essentiel de trier les informations reçues pour ne transmettre au procureur, et aux autres destinataires mentionnés par le Code monétaire et financier, que les seuls dossiers qui le justifient au regard d'éléments contrôlés et enrichis par la cellule, dans les limites des pouvoirs qui lui sont dévolus. Ce modèle diffère d'autres pays dans lesquels la CRF se limite à diffuser l'information qu'elle reçoit aux destinataires habilités, à charge pour ces derniers de les compléter et d'en vérifier la pertinence. Cette mission a été respectée par Tracfin qui a su, malgré la forte croissance du nombre de déclarations à examiner, maintenir un niveau constant de transmission en justice au cours des dernières années, et même en accroître fortement le volume en 2011 (+ 25 %). Il convient enfin de rappeler que le service a également pour mission de communiquer de l'information analysée à d'autres interlocuteurs que le procureur depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 30 janvier 2009. Outre la direction générale des douanes et droits indirects, qui était traditionnellement un

partenaire du service compte tenu du rattachement de celui-ci, la direction générale des finances publiques (DGFIP) et les services de renseignement constituent désormais des destinataires importants. Dans certains cas, les services de police sont également destinataires, ainsi que les autorités de contrôle. Ces transmissions, dites spontanées, ont connu un développement rapide : 301 en 2009 et 482 en 2010.

Enfin, en ce qui concerne les indicateurs de performance, la Cour avait recommandé la mise en place de tels instruments au début de son contrôle en 2009. Cinq indicateurs ont été immédiatement introduits. La Cour a estimé par la suite que lesdits indicateurs devaient être repensés en fonction d'objectifs quantitatifs. Dès le début de l'année 2011, le service a mis en place de nouveaux indicateurs, plus complexes, qui prennent en compte les moyens humains affectés pour parvenir aux résultats.

3) La Cour appelle de ses vœux une activation plus forte des instruments anti-blanchiment.

TRACFIN poursuit le développement d'une application informatique de suivi, en lien avec la Chancellerie, afin d'avoir une meilleure connaissance des suites judiciaires réservées à ses signalements.

Comme l'indique la Cour, c'est la direction générale du Trésor qui a la responsabilité de la mise en œuvre des mesures de gel en matière de financement du terrorisme ou en application d'une sanction décidée par l'UE ou les Nations Unies. Il s'agit d'une procédure de gel administratif qui doit donc être distinguée des procédures de saisie des avoirs criminels.

La Cour souligne également que la procédure d'opposition à transaction que TRACFIN peut mettre en œuvre est trop limitée. Le service ne s'interdit pas d'utiliser cette procédure et a exercé cette prérogative dans une dizaine de cas en 2011. Afin d'optimiser l'efficacité du droit d'opposition, il est apparu toutefois nécessaire de favoriser une harmonisation de son exercice au niveau communautaire. La France a proposé à ses partenaires européens, dans le cadre du comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme présidé par la Commission européenne, d'inscrire le principe du droit d'opposition dans la future quatrième directive.

---

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'AUTORITE DE CONTROLE  
PRUDENTIEL (ACP)**

*Par courrier du 6 décembre 2011, vous nous avez adressé un projet d'insertion intitulé « TRACFIN et la lutte contre le blanchiment d'argent », destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes. Ce projet fait suite à une enquête conduite par la Cour des comptes sur l'action de TRACFIN dans la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.*

*Je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous les deux remarques que le texte du projet d'insertion appelle de la part de l'ACP :*

*- Le projet qualifie les dispositifs de sanction mis en place par les autorités de contrôle, y inclus l'ACP, de « partiels » : le dispositif de sanction de l'ACP n'a pas été examiné à l'occasion de cette enquête. Dans le rapport de la Cour des comptes relatif aux modalités de mise en place de l'Autorité de contrôle prudentiel, la lutte contre le blanchiment des capitaux n'a pas fait l'objet d'enquête. Il ne ressort pas, par ailleurs du rapport d'évaluation du GAFI en 2011 que le dispositif de sanction dont dispose l'ACP puisse être qualifié de partiel. En conséquence, il ne paraît pas opportun d'inclure l'ACP dans cette observation.*

*- Le projet introduit l'idée selon laquelle les autorités de contrôle sont tenues de transmettre des déclarations de soupçon à TRACFIN : les autorités de contrôle ne figurent pas dans la liste des personnes mentionnées à l'article L. 561-2 du Code monétaire et financier soumises à l'obligation de déclaration de soupçon en application de l'article L. 561-15 du même code. Les dispositions de l'article L. 561-30 du Code monétaire et financier prévoient que les autorités de contrôle échangent avec TRACFIN des informations à la suite de contrôles au sein d'organismes assujettis, lorsqu'elles estiment que certains faits auraient dû faire l'objet d'une déclaration de soupçon, si l'organisme assujetti n'y a pas procédé avant ou au cours du contrôle.*

*Un protocole entre TRACFIN et l'ACP décline les modalités pratiques de mise en œuvre de ces dispositions. L'ACP informe ainsi TRACFIN des faits relevés lors d'une enquête sur place lorsqu'ils semblent relever d'une possible opération de blanchiment et qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une déclaration de soupçon.*

*Je vous saurais gré de bien vouloir prendre en compte ces deux observations dans la version définitive de la note d'insertion « TRACFIN et la lutte contre le blanchiment d'argent » qui figurera dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes.*

---

**REPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ  
DES MARCHÉS FINANCIERS (AMF)**

*Ce projet n'appelle de ma part aucune réponse dont je souhaiterais la  
publication.*

---