



MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES  
ET DE LA SOUVERAINETÉ  
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Tracfin

# L'activité de Tracfin

Bilan 2023



# L'activité de Tracfin

Bilan 2023



# SOMMAIRE

---

<b>PRÉSENTATION DE TRACFIN</b>	<b>3</b>
<b>Les missions</b>	<b>3</b>
<b>Au carrefour des volets préventif et répressif</b>	<b>5</b>
<b>Ressources et perspectives</b>	<b>7</b>
<b>La coopération partenariale nationale</b>	<b>13</b>
<b>La coopération européenne et internationale</b>	<b>15</b>
<b>Aperçu global de l'activité de Tracfin en 2023</b>	<b>21</b>
 <b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>TRACER, SIGNALER ET RÉPRIMER</b>	
<b>LE BLANCHIMENT DES FONDS D'ORIGINE CRIMINELLE</b>	<b>24</b>
<b>Des investigations à destination de l'autorité judiciaire</b>	<b>27</b>
<b>Faits saillants 2023</b>	<b>28</b>
 <b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
<b>IDENTIFIER LES ATTEINTES AUX FINANCES PUBLIQUES</b>	
<b>ET PARTICIPER À LEUR RECOUVREMENT</b>	<b>34</b>
 <b>TROISIÈME PARTIE</b>	
<b>ENTRAVER LE FINANCEMENT DU TERRORISME</b>	
<b>ET DÉFENDRE LES INTÉRÊTS FONDAMENTAUX DE LA NATION</b>	<b>46</b>
 <b>SIGLES ET ACRONYMES</b>	<b>56</b>



# PRÉSENTATION DE TRACFIN

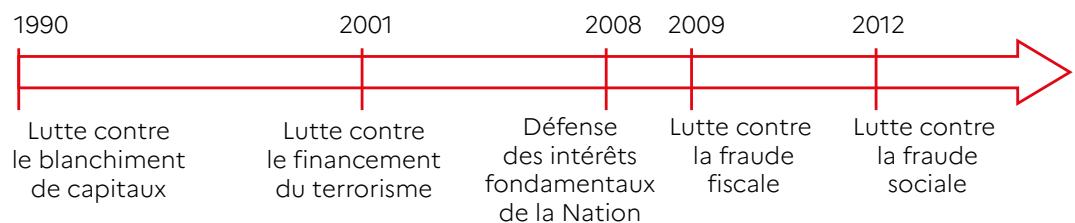
---

## Les missions

**Tracfin est le service de renseignement financier français**, placé sous l'autorité des ministères en charge de l'Économie, des Finances et des Comptes publics.

En tant que service d'investigation et d'analyse financière, Tracfin dispose de capteurs financiers lui permettant aujourd'hui de contribuer à trois missions :

- la lutte contre la criminalité économique et financière ;
- la lutte contre la fraude aux finances publiques ;
- la défense et la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation, notamment en matière de lutte contre le financement du terrorisme et les ingérences criminelles.



Tracfin est à la fois **la cellule de renseignement financier (CRF) française depuis 1990** (au sens du Groupe d'action financière — GAFI, des directives européennes et du Code monétaire et financier) et, **depuis 2008, l'un des six services de renseignement dits du « premier cercle »**, qui s'inscrivent au sein de la communauté nationale du renseignement (au sens du Code de la sécurité intérieure). Parmi ces services, Tracfin est le seul dont l'activité se fonde sur l'analyse des flux financiers. Cette double identité constitue une spécificité forte du Service, lui conférant des missions variées et des pouvoirs d'investigation importants.

## La communauté nationale du renseignement

**L'efficacité collective des services de renseignement nécessite une coordination au sommet de l'État.** Cette nécessité a trouvé une première traduction avec le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008<sup>1</sup>. Avec lui émergent la notion de « communauté du renseignement» et la création du **Conseil national du renseignement (CNR)**<sup>2</sup> et du coordonnateur national du renseignement en 2009, modifié en fonction de **coordinateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT)** en 2017 avec, en son sein, le centre national de contre-terrorisme (CNCT).

Définie successivement en 2014<sup>3</sup> et 2017<sup>4</sup>, la « **communauté du renseignement** » réunit :

- les services spécialisés de renseignement dits « **services du premier cercle** » (la direction générale de la sécurité extérieure – DGSE, la direction générale de la sécurité intérieure – DGSI, la direction du renseignement militaire – DRM, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières – DNRED, et Tracfin) ;
- le coordinateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT), rattaché au Président de la République ;
- l'inspection des services de renseignement ;
- l'Académie du renseignement.

La communauté structure un dispositif plus global associant, le cas échéant, d'autres services de l'État, dont les services de sécurité intérieure, dits « **services du second cercle** » (la Direction nationale du renseignement territorial – DNRT, la Direction du Renseignement de la préfecture de police de Paris – DRPP, le Service national du renseignement pénitentiaire – SNRP, et la Sous-direction de l'anticipation opérationnelle – SDAO).

<sup>1</sup> Défense et Sécurité nationale : le Livre blanc, Jean-Claude Mallet, 17 juin 2008.

<sup>2</sup> C'est une formation spécialisée du conseil de défense et de sécurité nationale. Le CNR définit les orientations stratégiques et les priorités en matière de renseignement et établit la planification des moyens humains et techniques des services spécialisés de renseignement (Code de la Défense, article R\*1122-6).

<sup>3</sup> Décret n° 2014-474 du 12 mai 2014 pris pour l'application de l'article 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement.

<sup>4</sup> Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme.

<sup>5</sup> Pour plus d'informations sur les professions assujetties cf. Rapport d'activité au titre de l'année 2023, LCB-FT : activité des professions déclarantes, Bilan 2023.

**Tracfin est destinataire des déclarations** effectuées par les plus de 230 000 professionnels assujettis au dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT)<sup>5</sup>. Le Service est également destinataire **des informations** reçues des administrations partenaires ou des services homologues étrangers. Toutes ces informations sont

la première source d'information du service et constituent la base de son travail. Tracfin ne peut pas s'autosaisir.

Une fois les informations recueillies, Tracfin les analyse, les enrichit et exploite tout renseignement propre à **établir l'origine ou la destination délictueuse ou criminelle d'une opération financière**. Pour cela, le service peut mettre en œuvre les outils et prérogatives que le législateur lui a confiés et qui lui permettent d'accroître la portée opérationnelle de ses investigations : droits d'opposition, appels à vigilance, droits de communication, consultation de bases de données, techniques de renseignement, ou encore échanges d'informations avec les CRF étrangères.

En fonction de la finalité poursuivie, Tracfin transmet ensuite le résultat de ses investigations, soit à l'autorité judiciaire, soit aux administrations partenaires – en particulier au sein des ministères économiques et financiers ou des services de renseignement – soit à ses homologues étrangers.

## Au carrefour des volets préventif et répressif

À l'échelle nationale, la politique de LCB-FT s'articule autour de deux volets, le premier préventif et le second répressif. Parce que ceux-ci impliquent un nombre important d'acteurs aussi bien publics que privés, Tracfin joue un rôle pivot en assurant l'interface entre ces deux volets.

Pour prendre la mesure des enjeux liés au blanchiment de capitaux, il convient de rappeler qu'à l'échelle du continent européen, Europol estime que les transactions suspectes représentent 1,3 % du produit intérieur brut (PIB) de l'UE. À l'échelle de la planète, les estimations font état d'un taux proche de 3 % du PIB mondial<sup>6</sup>.

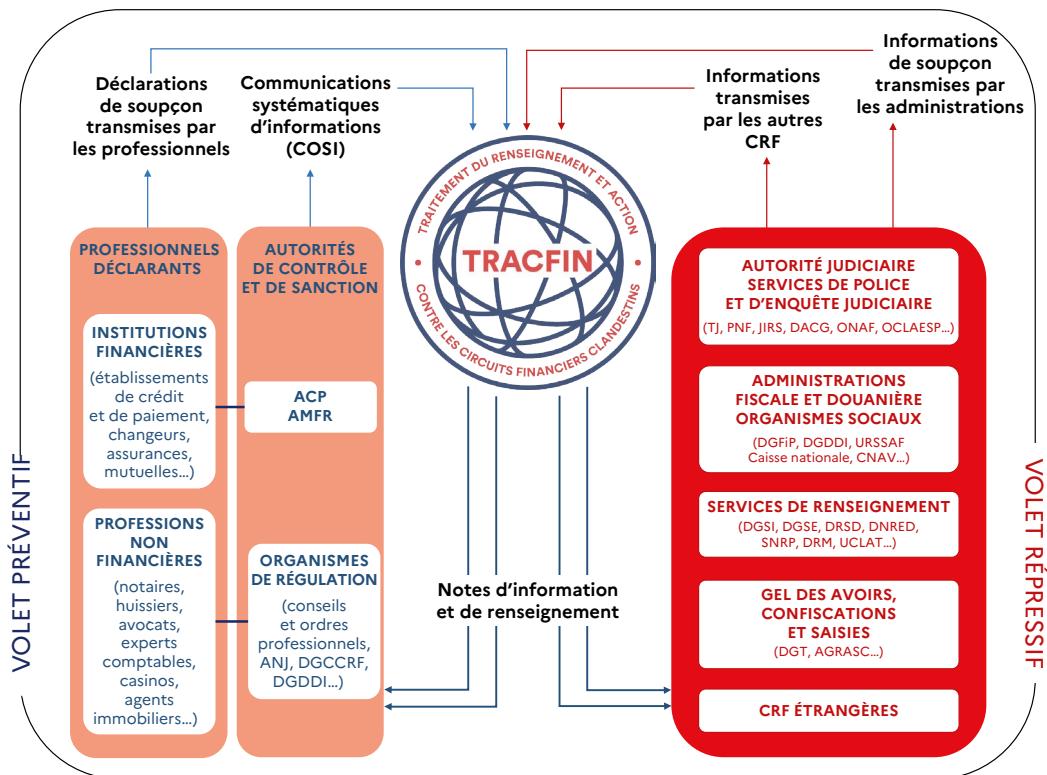
Si traditionnellement la CRF française est catégorisée comme une CRF administrative<sup>7</sup>, il convient de noter que Tracfin exerce également des missions relevant davantage du volet répressif que la seule enquête administrative. Comme de nombreuses CRF, Tracfin possède en effet des caractéristiques hybrides (ex. l'exercice du droit d'opposition).

---

<sup>6</sup> Cour des comptes européenne, L'UE et la lutte contre le blanchiment de capitaux dans le secteur bancaire : des efforts fragmentés et une mise en œuvre insuffisante, 2021.

---

<sup>7</sup> Rapport d'activité au titre de l'année 2022, L'activité de Tracfin, Bilan 2022.



### Les différents modèles de CRF

Au niveau international, il existe trois modèles différents de CRF.

1. Les CRF de type **judiciaire** : la CRF est établie au sein des services de justice, de sorte que les pouvoirs judiciaires peuvent être plus directement exercés (saisie de fonds, interrogatoire ou détention de personnes) (ex. Le Luxembourg).
2. Les CRF de type **policier** : la CRF est établie comme un organisme de nature policière, chargé d'appliquer la loi, disposant des compétences d'investigation et d'intelligence appropriées (ex. l'Irlande).
3. Les CRF de type **administratif** : la CRF est établie au sein d'une administration ou d'un organisme en dehors de la sphère des autorités répressives ou judiciaires, par exemple au sein d'une banque centrale ou du ministère des Finances. Elle constitue une interface entre le secteur déclaratif et le secteur répressif (ex. l'Italie et l'Australie).

## Ressources et perspectives

### Les ressources humaines et financières de Tracfin

Travailler pour Tracfin, c'est faire partie d'une communauté de femmes et d'hommes collectivement animés par un sens aigu de l'intérêt général et reconnus tant pour leur expertise que pour leur engagement constant dans la conduite de leurs missions.

Ces valeurs guident l'action quotidienne du Service et lui permettent chaque année d'accueillir de nouveaux collaborateurs, aux expériences et cultures professionnelles variées. Parmi les quelque 200 collaborateurs, on relève une convergence vers la parité (52 % d'hommes et 48 % de femmes). 62 % d'entre eux sont des fonctionnaires, portant la part des agents contractuels à 38 % (soit + 5 % par rapport à 2022). L'identité des agents de Tracfin est protégée par principe et seule celle de certains d'entre eux peut être révélée, en raison de leurs fonctions<sup>8</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2023, le Service est organisé autour d'une direction composée d'un directeur et de son adjoint, d'un État-major, d'un Secrétariat général, d'une direction technique et de plusieurs départements opérationnels<sup>9</sup>.

Pour l'ensemble de ses ressources (masse salariale, crédits de fonctionnement et d'investissement), le budget de Tracfin est inscrit au programme 218 « conduite et pilotage des politiques économiques et financières », dont le responsable de programme est le Secrétariat général du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.

### Les axes stratégiques pour 2024



#### Maintenir l'effort de renforcement des capacités et moyens au service de l'activité opérationnelle

Tracfin travaille au renforcement des moyens à sa disposition pour mieux lutter contre la criminalité. Cette montée en gamme s'applique tant aux outils d'investigation, qu'aux moyens et techniques de renseignement. Dans cette perspective, la montée en capacité de tous les agents en matière de cryptoactifs est l'un des leviers envisagés par le Service.

---

<sup>8</sup> La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure punit de 5 ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende la révélation de l'identité d'un agent des services de renseignement.

---

<sup>9</sup> En tant que service de renseignement, Tracfin ne rend pas public son organigramme.

## Étendre les capacités d'investigation en matière de cryptoactifs

En 2023, Tracfin a été lauréat de l'appel à projets du programme « Instrument d'appui technique » (IAT) de la Commission européenne, qui s'est associée à la division de la coopération et de la criminalité économique du Conseil de l'Europe pour apporter un concours à la mise en œuvre d'une des priorités de la France en matière de LCB-FT.

Pour une durée de deux années, Tracfin a construit un projet en adéquation avec les objectifs de la feuille de route ministérielle de « lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques » présentée en mai 2023. L'initiative vise à renforcer les capacités d'investigation financière du Service afin de maintenir son rôle central dans le dispositif LCB-FT français et européen.

Son objectif principal consiste à former l'ensemble des agents de Tracfin aux enjeux et risques émergents liés aux actifs numériques, à la finance décentralisée (decentralized finance – DeFi) et à la finance digitale afin qu'ils puissent les intégrer dans leurs analyses stratégiques et opérationnelles. Il s'agit donc d'une opportunité d'acquisition ou de renforcement des compétences dans un domaine clé pour le futur des investigations de Tracfin, décliné en trois niveaux de formation selon les besoins des agents. Le projet s'appuie en outre sur un diagnostic, à l'échelle d'une quinzaine de CRF européennes, des besoins, défis et opportunités que celles-ci identifient notamment en matière d'analyse des risques et flux d'actifs numériques.

À l'issue du projet, Tracfin s'est engagé à diffuser les leçons tirées de ce projet et les bonnes pratiques issues des échanges avec des experts et des agents d'autres CRF étrangères auprès de ses homologues au sein des États membres de l'Union européenne (UE).



## Affermir le rôle de vigie au sein de l'écosystème LCB-FT

L'analyse stratégique et prospective de Tracfin a vocation à bénéficier au Service, mais aussi à l'ensemble de ses partenaires. Parce que Tracfin constitue parmi les acteurs du dispositif LCB-FT une sentinelle dans la lutte contre la criminalité financière, l'une de ses priorités demeure celle d'informer les acteurs concernés le plus efficacement possible

sur les secteurs à risques, les dispositifs fraudogènes ainsi que les typologies émergentes. Les conclusions des analyses ainsi menées s'adressent donc aux services opérationnels, aux professions déclarantes ou aux décideurs publics. Elles peuvent viser à mieux comprendre des thématiques ou des vecteurs nouveaux, permettant une meilleure appréhension des risques, comme dans le cadre des travaux menés sur les IBAN virtuels (voir p. 10).



### **Confirmer la dynamique partenariale à l'œuvre**

Afin de mener à bien ses missions, Tracfin bénéficie de liens étroits avec différents acteurs de l'écosystème (autorité judiciaire, services d'enquête, partenaires de la communauté du renseignement, etc.). Il s'efforce de développer son réseau, avec lequel il entretient une coopération active. L'activité du Service repose en particulier sur sa relation aux professions déclarantes. La qualité de cette relation demeure au cœur des priorités stratégiques.

Pour valoriser l'action des unités qui le composent et développer les échanges entre acteurs et experts des circuits financiers, le Service a pour ambition de s'ouvrir davantage à la sphère scientifique. En outre, Tracfin s'insère dans plusieurs réseaux internationaux de coopération et maintient sa volonté de renforcer cette dernière, au profit notamment de ses analyses et de leurs contributions aux travaux des partenaires institutionnels nationaux. C'est le cas dans le cadre du Groupe Egmont, dont Tracfin a accueilli et co-présidé la réunion annuelle plénière à Paris en juin 2024, ou de la Plateforme des CRF de l'Union européenne, où le service prépare la mise en œuvre des prérogatives de la future Autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux avec ses partenaires européens (voir p. 16).

## **Une démarche de prospective stratégique**

**Tracfin poursuit sa stratégie de montée en puissance en décloisonnant les approches métiers** dans le contexte d'une hausse continue du flux d'information à traiter, de nouveaux vecteurs de BC-FT et d'une complexité croissante des schémas de financement.

---

<sup>10</sup> Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Rapport d'évaluation mutuelle de la France, GAIFI, mai 2022, chapitre 2, pages 47 à 59.

---

**Dans cette perspective et conformément à une recommandation adressée à Tracfin par le GAIFI<sup>10</sup>, le Service développe et renforce sa fonction d'analyse et de prospective.** Une attention accrue est portée sur l'analyse de menaces émergentes et de nouvelles opportunités de lutte contre le BC-FT pour améliorer l'appréhension et l'orientation des capteurs de la CRF. Les enjeux couverts en 2023 ont notamment inclus (1) les International Bank Account Numbers (IBAN) virtuels, (2) les monnaies numériques de Banque Centrale (MNBC), (3) l'intelligence artificielle (IA) et (4) les organisations autonomes décentralisées (OAD).

**1. Contrairement à un IBAN « classique », un même compte peut avoir plusieurs IBAN virtuels** et porter des codes pays et banques différents (ex. Un IBAN virtuel commençant par « FR » peut être rattaché à un compte tenu hors de France). Ces IBAN sont notamment utilisés par des grands remettants (facilitation de la comptabilité), des groupes (centralisation de trésorerie et de paiement) et des entreprises ayant une activité à l'étranger (facilitation des paiements internationaux).

**Un IBAN virtuel** peut être assimilé à un alias, associé à un compte tenu par un établissement de crédit, de paiement ou de monnaie électronique. Une transaction au crédit sur l'IBAN virtuel crédite le compte associé ; une transaction au débit sur l'IBAN virtuel débite le compte associé.

**Lorsqu'ils sont utilisés par des acteurs malveillants, les IBAN virtuels peuvent servir à opacifier les transactions,** en particulier lorsque le code pays et le code banque de l'IBAN virtuel diffèrent des coordonnées réelles du compte associé. Par là même, ils présentent des vulnérabilités en matière d'escroquerie (notamment des escroqueries aux faux ordres de virement — FOVI), de fraude aux finances publiques (pour les dispositifs limités au territoire national) et de contournement de sanctions (notamment les mesures nationales). En masquant la localisation du compte réellement destinataire des fonds, ils peuvent atténuer la vigilance des victimes et des institutions financières. En outre, ils complexifient l'analyse financière des autorités compétentes, obligées d'émettre plusieurs demandes

de coopération internationale pour retracer une seule opération.

**2. La Banque centrale européenne (BCE) mène actuellement un projet d'émission de monnaie dématérialisée, l'euro numérique, avec pour objectif une première émission en 2026.** Ce projet s'inscrit dans un environnement économique international mêlant diminution de l'utilisation des espèces dans les transactions au sein de la zone euro et dominance de solutions de paiement étrangères pour les paiements paneuropéens. L'euro numérique répond à ces évolutions en offrant une solution de paiement européenne accessible aux particuliers et une valeur garantie par la BCE. Ses conditions d'utilisation, et plus largement son cadre réglementaire, sont clarifiés par la proposition de règlement publiée par la Commission européenne le 28 juin 2023<sup>11</sup>, qui constitue, avec la proposition visant à soutenir l'utilisation des espèces, le paquet « monnaie unique ».

**Comme l'ensemble des moyens de paiement, l'euro numérique représente un vecteur potentiel de BC-FT** plus ou moins risqué selon le niveau de confidentialité auquel il sera associé. Même si l'euro numérique pourra être facilement acquis et échangé, les risques associés doivent être relativisés dans la mesure où sa distribution se fera par l'intermédiation des professionnels assujettis aux obligations de LCB-FT.

**3. En cohérence avec la stratégie nationale pour l'IA lancée dès 2017 par le Gouvernement, mettre l'IA au service des missions de Tracfin était l'un des axes stratégiques de l'année 2023.** Une première réflexion a été menée et tend à souligner l'ambivalence des technologies d'IA, qui engendrent aussi bien des risques de BC-FT que des opportunités de lutte.

**L'IA désigne** d'une part, la compréhension et la reproduction du fonctionnement de la cognition humaine, et, d'autre part, la création de processus cognitifs comparables à ceux de l'être humain.

Cédric Villani, « Donner un sens à l'intelligence artificielle : pour une stratégie nationale et européenne », Rapport au Premier ministre, 2018.

---

<sup>11</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'euro numérique, COM/2023/369 final, 28 juin 2023.

Dans le périmètre de compétence de Tracfin comme dans de nombreux secteurs exposés à la criminalité et à la fraude, **les risques engendrés par les systèmes d'IA sont corrélés à leurs potentialités de prévention et de lutte contre ces mêmes risques.**

- *Exemple de risque.* L'expansion de menaces existantes de BC-FT se manifeste notamment par un élargissement des acteurs capables de mener des actes malveillants car leur authenticité et leur crédibilité comme l'anonymat de l'instigateur sont renforcés, ce qui amoindrit le risque d'exposition et augmente la difficulté de les détecter. Il s'agit, par exemple, des escroqueries par hameçonnage (*phishing*), notamment les FOVI, qui étaient auparavant plus facilement détectables en raison de fautes de grammaire et d'orthographe. Il est désormais possible d'usurper l'identité d'une organisation ou d'une personne de manière très réaliste par l'utilisation d'un *deepfake* audio pour cloner une voix.
- *Exemple de levier de lutte.* Destinataire des déclarations de soupçons dont les données ne peuvent être exploitées humainement avec la même performance que la machine, Tracfin a développé un outil en interne. Il comprend notamment une brique basée sur l'apprentissage supervisé, permettant d'identifier des récurrences (schémas de fraude), de coter le risque de fraude et de construire une cartographie visuelle des situations qui méritent plus particulièrement des investigations<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Conseil d'État, *Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance*, Étude à la demande du Premier ministre, 2022.

---

L'objectif du service est donc de poursuivre en 2024, et les années suivantes, la stratégie de montée en gamme sur les dossiers du haut du spectre grâce à une meilleure détection et un meilleur traitement de la donnée par l'IA.

**4. Les OAD (*Decentralized Autonomous Organization – DAO*) incarnent une nouvelle forme de gouvernance.** Elles reposent sur la détention de droits de vote sous forme de jetons numériques (*tokens*) nommés « jetons de gouvernance ». Si l'OAD n'est a priori réservée à aucun secteur économique ou type d'acteur particulier, ce mode d'organisation

semble plébiscité par ceux qui réalisent des projets en lien avec la *blockchain* et souhaitent adopter une logique de gouvernance organisationnelle transparente et reposant sur une hiérarchie horizontale.

**Une OAD** est une structure organisationnelle qui utilise la *blockchain*, les actifs numériques et les technologies connexes pour allouer des ressources, coordonner des activités et prendre des décisions.

*Forum économique mondial, DAO Toolkit, 2023.*

**De même qu'en matière d'IA, les OAD sont susceptibles d'être détournées de leur usage initial, notamment à des fins de BC.** Le caractère « libéral » des jetons de gouvernance (librement négociables, échangeables et détenus sous pseudonyme) rend, en effet, ce nouveau mode de gouvernance vulnérable à une prise de contrôle par des organisations centralisées telles que des entreprises, des fonds d'investissement, des États étrangers ou des groupes cybercriminels, susceptibles d'aller à l'encontre des intérêts de l'OAD. Cependant, ces risques sont aussi des leviers potentiels pour l'action des services, notamment de Tracfin.

## La coopération partenariale nationale

**Au niveau national,** Tracfin participe à différentes instances qui lui permettent d'échanger avec des acteurs institutionnels et extérieurs ainsi que de mutualiser les expertises.

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

**En 2023, le COLB, instance interministérielle chargée de piloter le dispositif français de LCB<sup>13</sup>, a adopté une nouvelle version de l'ANR, pierre angulaire du dispositif de LCB-FT.** Son actualisation est le résultat d'un travail conjoint de l'ensemble des services de l'État concernés par la LCB-FT, dont Tracfin, ainsi que de l'ensemble des autorités de contrôle et de sanction compétentes. Des consultations de professionnels ont également été organisées. Les trois

---

<sup>13</sup> Cf. Direction générale du trésor, présentation du COLB (<https://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-international/le-conseil-d-orientation-de-la-lutte-contre-le-blanchiment-des-capitaux-et-le-financement-du-terrorisme-colb>).

vecteurs principaux du BC et du FT demeurent identiques à ceux identifiés en 2019 :

-  Pour le BC : les fraudes fiscales, sociales et douanières, le trafic de stupéfiants et les vols et escroqueries ;
-  Pour le FT : une majorité de microfinancements via les réseaux de collecteurs de fonds, le recours à des modes de financement innovants, et dans une moindre mesure, l'exploitation abusive d'organismes à but non lucratif.

Pour les entités assujetties aux obligations de LCB-FT, l'actualisation de l'ANR favorise la compréhension et l'appropriation des risques de LCB-FT auxquels elles font face dans leurs activités respectives. Elle permet également de mettre en lumière les mesures d'atténuation prises par la France, souvent précurseur en matière de réglementation et d'efficacité, face à ces risques. À titre d'exemple, la France s'est investie dans la négociation du règlement européen *Transfer of Funds Regulation*<sup>14</sup>, entré en vigueur le 29 juin 2023, qui permettra de tracer et d'identifier les transferts d'actifs numériques dès le premier euro à la fin de l'année 2024.

---

<sup>14</sup> Règlement (UE) 2023/1113 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs, et modifiant la directive (UE) 2015/849 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

<sup>15</sup> 1<sup>er</sup> volet de la feuille de route gouvernementale de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques.

---

## Le Conseil d'évaluation des fraudes (CEF)

**En octobre 2023, Tracfin a participé à la création du CEF.** Celle-ci s'insère, plus globalement, dans une série de mesures de lutte contre la fraude fiscale et douanière<sup>15</sup>.

Présidé par le ministre chargé des Comptes publics, il réunit une trentaine d'experts (administrations compétentes, personnalités qualifiées, experts indépendants, parlementaires). Il vise à évaluer le montant des fraudes fiscales, sociales, douanières, écologiques et aux aides publiques pour agir plus efficacement contre toutes les fraudes aux finances publiques. Un premier bilan de ses travaux est prévu en 2024.

La lutte contre les atteintes aux finances publiques est entrée dans le champ de compétences de Tracfin en 2009. Depuis, il s'agit d'une mission centrale du Service. En 2023, l'activité de lutte contre la fraude a représenté près du tiers de l'activité du Service. En volume financier, le montant des fraudes

fiscales, sociales et douanières est supérieur à celui des autres menaces criminelles affectant la France<sup>16</sup>. Compte tenu de la difficulté d'évaluer la fraude aux finances publiques et de l'importance d'appréhender les phénomènes émergents dans ce domaine, la création du CEF revêt, pour Tracfin, une importance particulière.

### Auditions et contrôles

#### **Le directeur, et plus largement le Service, sont régulièrement amenés à rendre compte de l'activité de Tracfin.**

En 2023, la direction de Tracfin a ainsi participé à dix auditions parlementaires portant sur des thématiques variées, allant de la lutte anti-corruption à l'évaluation de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

Le 9 février 2023 à l'Assemblée nationale, dans le cadre de la commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français<sup>17</sup>, Tracfin a notamment fait part de son engagement et de son action dans l'identification et la lutte contre les circuits financiers illégaux pouvant attenter aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Le 30 novembre 2023, le directeur de Tracfin a été entendu dans le cadre de la commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier face à l'intensification des volumes de stupéfiants en circulation et de la violence des réseaux criminels<sup>18</sup>. Ces préoccupations font également l'objet d'une mission d'information de l'Assemblée nationale portant sur l'efficacité de la politique de lutte contre les trafics de stupéfiants à laquelle Tracfin a participé le 21 novembre 2023<sup>19</sup>.

### La coopération européenne et internationale

**Au niveau européen et international**, Tracfin prend part aux échanges se tenant au sein d'organisations internationales et de forums de coopération dans son domaine. Ils lui permettent de partager des informations institutionnelles et d'intérêt opérationnel, d'enrichir ses analyses<sup>20</sup> et d'importer et adapter de bonnes pratiques observées dans d'autres pays. L'année 2023 a été marquée par les échanges visant à créer

<sup>16</sup> Analyse nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France (ANR), Rapport du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB), janvier 2023.

<sup>17</sup> Commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères – États, organisations, entreprises, groupes d'intérêts, personnes privées – visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français, Compte rendu de réunion n° 10 (2022-2023).

<sup>18</sup> Commission d'enquête du Sénat sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier, Audition du 30 novembre à huis clos.

<sup>19</sup> Mission d'information de l'Assemblée nationale, Évaluer l'efficacité de la politique de lutte contre les trafics de stupéfiants, Audition du directeur de Tracfin, 21 novembre 2023.

<sup>20</sup> Rapport d'activité au titre de l'année 2023, LCB-FT : activité des professions déclarantes, Bilan 2023.

une autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux, mais aussi la poursuite de travaux au sein du GAFI, du Groupe Egmont et d'autres initiatives multilatérales.

### **L'autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux (ALCB, en anglais *Anti-money laundering authority – AMLA*)**

Au regard du développement d'une criminalité à dimension transnationale de plus en plus sophistiquée, à l'instar des derniers scandales financiers au sein de l'UE, le renforcement des échanges entre les CRF des États membres est crucial. Le paquet législatif européen LCB-FT, dont les négociations se sont poursuivies tout au long de l'année 2023, vise à répondre à cet enjeu. Il comprend deux règlements<sup>21</sup> et une directive<sup>22</sup>.

**Un accord politique a été adopté sur le règlement établissant l'autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux (ALCB) en décembre 2023**, après près de deux de négociations auxquelles le Service a contribué aux côtés de la Représentation permanente de la France auprès de l'UE et de la Direction générale du Trésor, sur les dispositions concernant le rôle, les données et les analyses des CRF par exemple.

**Cette nouvelle autorité est l'élément central de la réforme d'un point de vue institutionnel du cadre de l'UE en matière de LCB présentée par la Commission le 20 juillet 2021.** L'ALCB disposera d'une part d'un volet « supervision », avec de pouvoirs de surveillance directe et indirecte sur les entités assujetties et pourra imposer des sanctions et des mesures spécifiques. Elle comptera également des prérogatives relatives au soutien et à la coordination des travaux des CRF de l'UE, y compris pour **favoriser le partage d'information et des analyses conjointes**.

En 2023, Paris a présenté sa candidature pour accueillir le siège de l'Autorité parmi neuf États membres : la Belgique (Bruxelles), l'Allemagne (Francfort), l'Irlande (Dublin), l'Espagne (Madrid), l'Italie (Rome), la Lettonie (Riga), la Lituanie (Vilnius) et l'Autriche (Vienne). À l'issue de la procédure de désignation, la ville de Francfort a été retenue pour accueillir le siège de l'ALCB, qui commencera ses activités à la mi-2025. Son personnel comptera plus de 400 membres. Courant 2025,

---

<sup>21</sup> Le règlement 2021/0240 établissant l'autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux (AMLR) et le règlement 2021/0239 relatif à la prévention de l'utilisation du système financier à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme (AMLR).

---

<sup>22</sup> La directive 2021/0250 relative à la prévention de l'utilisation du système financier à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, autrement appelée la sixième directive (AMLD6).

Tracfin et l'ensemble des CRF au sein de l'UE y positionneront un délégué de leur CRF, qui travaillera pour l'autorité tout en demeurant un agent de son service d'origine.

## Les analyses conjointes

**Les analyses conjointes sont une des innovations introduites par le Règlement relatif à la nouvelle ALCB<sup>23</sup>.** Elles visent à permettre aux CRF d'exploiter de potentielles synergies entre elles, d'obtenir une vue d'ensemble sur un cas complexe ou un réseau criminel transfrontalier et d'enrichir leur activité d'analyse.

Afin d'anticiper les défis, questions et opportunités que peuvent soulever ces travaux communs, Tracfin a coopéré avec la CRF luxembourgeoise sur un cas d'analyse conjointe en ciblant des schémas de fraudes transfrontalières.

Les deux CRF ont ainsi mené un premier travail d'analyse conjointe entre avril et septembre 2023 portant sur un vaste réseau d'entreprises créées dans le but de détourner des fonds versés au titre de remboursements de crédits de TVA. Les investigations croisées menées ont fait apparaître un nombre important de sociétés impliquées et les flux financiers transnationaux retracés. Dans le prolongement des efforts de coopération menés depuis 2022, ce dossier a été transmis au Parquet européen<sup>24</sup>.

Cet exercice conjoint mené entre deux CRF européennes a donné lieu à un partage d'expérience auprès des institutions et CRF européennes. Il dessine les prémisses des futurs échanges à mener dans le cadre de l'ALCB pour combattre plus efficacement ce type de fraudes internationales, tout en soulevant les enjeux d'acculturation, d'outils et de moyens soulevés par ces travaux communs à plusieurs CRF disposant de cadres, prérogatives et capacités distinctes.

---

**23** Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010, (UE) n° 1094/2010 et (UE) n° 1095/2010, COM (2021) 421 final, 20 juin 2021.

---

**24** Rapport d'activité au titre de l'année 2022, L'activité de Tracfin, Bilan 2022.



---

### **Témoignage de Laura CODRUTA KÖVESI, procureure en chef du Parquet européen (EPPO)**

**La coopération avec la cellule de renseignement financier Tracfin est essentielle pour le Parquet européen** qui doit pouvoir s'appuyer sur tous les services nationaux susceptibles de lui dénoncer les fraudes aux intérêts financiers de l'Union européenne pour lesquelles il est compétent. Avec les capacités de recueil d'informations et d'analyse des flux financiers qui sont les siennes, Tracfin est un partenaire indispensable à la mise en place du Parquet européen en France. Ce ministère public européen, qui est dans son objet même un parquet financier, ne peut se passer du soutien opérationnel d'un service comme Tracfin.

**C'est l'objet de l'accord signé avec Tracfin à Luxembourg, le 26 octobre dernier, qui figure parmi les premiers accords de coopération signés par le Parquet européen** avec les cellules de renseignement financier des vingt-deux États membres participants. Cette étroite coopération avec les services nationaux a permis au Parquet européen d'afficher un résultat opérationnel très encourageant pour l'année 2023, avec 1927 enquêtes en cours pour un préjudice total au budget européen estimé à plus de 19 milliards d'euros. Parmi les objectifs de politique pénale qu'il s'est fixés, la lutte contre la fraude au plan de relance et de résilience européen constituera à l'évidence une de ses grandes priorités d'action dans les prochaines années.

**La prochaine étape de la mise en place du Parquet européen sera son élargissement à la Pologne qui devrait intervenir cette année et permettra de compléter son empreinte opérationnelle et stratégique en Europe.** Une autre évolution importante, celle-ci à moyen terme, serait l'extension de sa compétence à la violation des sanctions économiques – les mesures restrictives – prises par l'Union européenne contre les pays tiers qui représentent une menace pour les droits fondamentaux ou pour la paix, à commencer par la Russie et la Biélorussie. C'est en tout cas la demande exprimée conjointement par les ministres français et allemand de la Justice dans une tribune publiée en novembre 2022 dans les colonnes du journal le Monde. Cette extension de compétence réservée aux dossiers transnationaux les plus graves constituerait un nouveau champ d'action à part entière pour lequel le soutien des cellules de renseignement financier, et notamment de Tracfin, nous serait particulièrement précieux.

---

### **Le GAIFI**

**Le GAIFI est un organisme intergouvernemental** basé à Paris fondé par le G7 en 1989. Il est à l'origine de la création des CRF.

Ses missions se sont progressivement diversifiées. Initialement centrée sur la lutte anti-blanchiment, son action s'est progres-

sivement étendue au financement du terrorisme et à la lutte contre la prolifération à partir des années 2000 puis aux fraudes aux finances publiques.

Il définit les normes en matière de LCB-FT, avec 40 recommandations plusieurs fois révisées, et s'assure de l'efficacité de leur application via un mécanisme d'évaluation mutuelle par les pairs, tous les 5 à 10 ans. À l'occasion de l'évaluation de la France qui s'est achevée en mai 2022, le GAFI reconnaît que la France dispose d'un cadre très solide et sophistiqué tant pour la lutte contre le blanchiment de capitaux que pour la lutte contre le financement du terrorisme et de la prolifération.

Initié par le G7, le réseau GAFI couvre aujourd'hui 38 États ou entités engagés dans la lutte contre la délinquance financière internationale. Le statut de membre de la Fédération de Russie a été suspendu le 24 février 2023.

En 2023, les équipes de Tracfin ont participé, aux côtés de la direction générale du Trésor qui mène la délégation française auprès du GAFI, aux trois sessions plénières annuelles du GAFI et se sont particulièrement investies dans le partage d'expérience sur les tendances et nouvelles menaces de BC et FT. Les discussions ont notamment porté sur le financement du terrorisme, le recouvrement des avoirs, le financement participatif (*crowdfunding*) et l'évolution des analyses nationales des risques.

## **Le Groupe Egmont**

**Le Groupe Egmont est un forum d'échange opérationnel pour les CRF** basé à Ottawa. Depuis sa création en 1995, il vise à renforcer et à faciliter la coopération internationale entre les CRF, d'abord uniquement pour leurs prérogatives de lutte contre le blanchiment de capitaux puis incluant, au fil du temps, leurs missions de lutte contre le FT.

Concrètement, le Groupe Egmont facilite le transfert sécurisé de renseignements financiers et œuvre, en plus de son rôle de plateforme d'échange de bonnes pratiques, au renforcement de l'efficacité des CRF grâce à des programmes d'échange et de formation du personnel. Il vise également à promouvoir l'autonomie opérationnelle des CRF existantes et la création

de nouvelles CRF respectant les standards internationaux en la matière.

Le Groupe se compose de 177 CRF membres. Il en a notamment accueilli 4 nouvelles lors de **la session plénière organisée en juin 2024, à Paris**. En effet, outre la participation continue de Tracfin aux différents groupes de travail, le Service a organisé la 30<sup>e</sup> édition de cette plénière. L'organisation d'un tel événement vise à permettre à ses homologues à travers le monde et aux organisations internationales partenaires d'échanger, pendant une semaine, sur les défis à venir des CRF et la manière d'y répondre du point de vue des outils, de l'organisation ou des procédures déployés par les CRF.

#### **Les CRF membres et non membres du Groupe Egmont en 2023**



#### **Les autres initiatives multilatérales**

Par ailleurs, Tracfin partage ses analyses et bonnes pratiques dans le cadre d'autres initiatives multilatérales sur des sujets entrant dans son champ de compétences. C'est le cas par exemple auprès de l'OCDE, des Nations unies ou du G20.

Ainsi, dans le cadre de sa participation au groupe de travail sur la corruption, Tracfin a partagé des évolutions des pratiques du Service suite à l'évaluation de phase 4 de la France au titre

de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. En 2023, Tracfin a également été sollicité par l'OCDE sur le thème du renforcement de la transparence et de l'intégrité des activités d'influence étrangère en France. Plusieurs entretiens ont été menés en ce sens afin de recueillir le point de vue du Service sur cette thématique.

En outre, le Service contribue aux initiatives issues du Dialogue d'Oslo, engagé par l'OCDE à l'occasion du premier Forum mondial sur la fiscalité et la délinquance organisé dans la capitale norvégienne en 2011 et soutenu par le G20. Celui-ci vise à faire face aux délits fiscaux, de corruption, de blanchiment de capitaux et autres flux illicites et trouver des moyens plus efficaces de lutter contre la délinquance financière. Tracfin échange également régulièrement avec des acteurs des Nations unies, notamment de la direction exécutive du contre-terrorisme et l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, du FMI ainsi que dans le cadre du G20 et de ces groupes de travail spécialisés.

## Aperçu global de l'activité de Tracfin en 2023

En 2023, le Service a transmis 8 677 informations à ses différents partenaires.

	2021	2022	2023
<b>Notes d'information</b>			
à l'autorité judiciaire	553	559	561
aux services de renseignement	1 791	1 650	1 566
aux services de lutte contre la fraude fiscale, sociale et douanière <sup>25</sup>	743	749	542
aux autres administrations <sup>26</sup>	-	-	109
aux CRF étrangères <sup>27</sup>	932	844	846
<b>SOUS-TOTAL</b>	<b>4 019</b>	<b>3 802</b>	<b>3 624</b>
<b>Signalements globalisés</b>			
Informations transmises aux administrations ou services de renseignement <sup>28</sup>	5 433	228	5 053
<b>TOTAL</b>	<b>9 452</b>	<b>4 030</b>	<b>8 677</b>

<sup>25</sup> Données mises à jour qui diffèrent des précédentes publications pour tenir compte de la comptabilisation séparée des signalements globalisés à partir de 2023.

<sup>26</sup> Catégorie distinguée depuis 2023 dans les bases de données de Tracfin.

<sup>27</sup> Depuis 2023, cette catégorie inclut les réponses de Tracfin aux demandes d'informations formulées par ses partenaires à l'étranger ainsi que les informations qui leur sont transmises spontanément par le service.

Les données 2021 et 2022 ont été retraitées et intègrent désormais les réponses aux demandes des CRF étrangères.

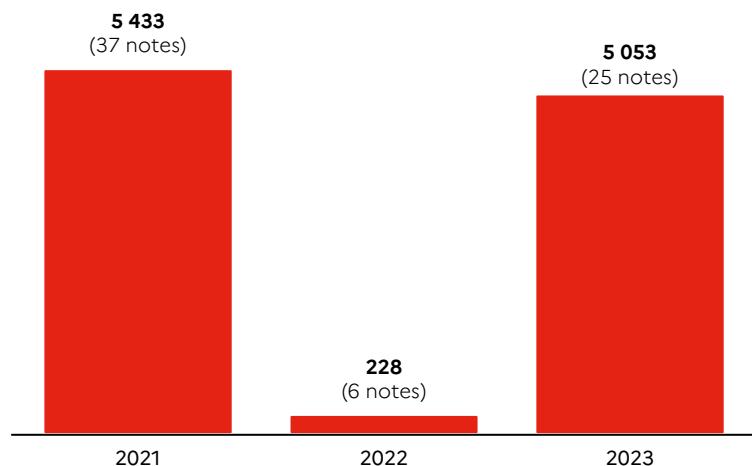
<sup>28</sup> Nombre de personnes physiques ou morales signalées aux administrations partenaires.

## Des signalements globalisés pour accroître l'impact de Tracfin

En 2021, à l'occasion de la crise du Covid-19, Tracfin avait expérimenté un nouveau type de signalements, dits globalisés, adressés aux services de lutte contre la fraude fiscale, sociale et douanière. Ces signalements visent à transmettre aux administrations partenaires, sur une thématique particulière (dissimulation de revenus, travail dissimulé, jeux d'argent, etc.), une série d'informations structurées sous forme de listes de personnes physiques ou morales, afin de leur permettre d'orienter leurs contrôles.

À l'issue d'une période de retour d'expérience, il a été décidé en 2023 de pérenniser ce type de transmission. En 2023, Tracfin a ainsi effectué 25 signalements globalisés pour un total de 5 053 informations transmises.

### Nombre d'informations faisant l'objet d'un signalement globalisé



*Nota bene :* Les trois parties thématiques qui suivent présentent des données spécifiques à certains enjeux analysés par le service. L'addition des sous-totaux de chacune de ces parties diffèrent de l'aperçu global ci-dessus du fait de quelques sujets entrant dans le champ de compétence du Service mais ne faisant pas l'objet de développement dans le présent rapport.

# PREMIÈRE

---

# PARTIE

---



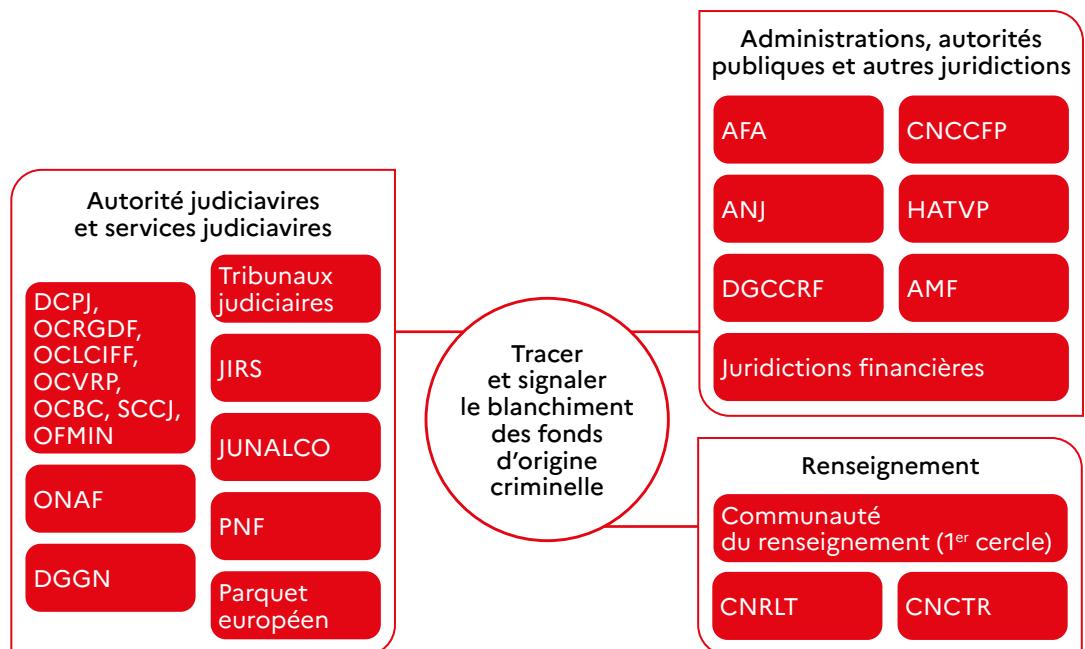


TRACER,  
SIGNALER  
ET RÉPRIMER  
LE BLANCHIMENT  
DES FONDS  
D'ORIGINE CRIMINELLE

---

La lutte contre la délinquance économique et financière renvoie, directement ou indirectement, à plusieurs infractions pénales que le COLB a regroupées dans l'ANR actualisée en 2023, dans un ensemble d'infractions économiques et financières ou d'atteintes à la probité.

**Mission historique de Tracfin**, elle s'exerce en partenariat avec de nombreux interlocuteurs au sein de l'autorité judiciaire, de plusieurs autorités administratives indépendantes et de nombreux autres services de l'État.



## Le blanchiment et la présomption de blanchiment



Le blanchiment est défini par l'article 324-1 du Code pénal comme :

- 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 ;
- le fait 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.



Le blanchiment est une infraction (i) distincte, (ii) générale et (iii) autonome :

- (i) distincte car, s'il exige l'existence d'un délit ou d'un crime « d'origine », il n'est pas requis qu'une condamnation ait été prononcée ; il est constitué dès lors que son auteur avait conscience de l'origine frauduleuse des fonds ;
- (ii) générale car tous les crimes et délits sont susceptibles de constituer l'infraction primaire du délit de blanchiment, conformément aux normes internationales<sup>29</sup> ;
- (iii) autonome car il peut être constitué même en l'absence de poursuites préalables concernant l'infraction principale, dès lors que sont établis les éléments constitutifs de l'infraction principale conformée à l'article 324-1 du Code pénal susmentionné.



En 2013<sup>30</sup>, une présomption de blanchiment a été instituée<sup>31</sup>. Ainsi, dès lors que les conditions de l'opération ne peuvent avoir d'autre justification que de dissimuler l'origine ou le bénéficiaire effectif des biens ou revenus, il existe une présomption d'origine illicite des fonds, indépendamment de toute caractérisation d'une infraction sous-jacente.

Depuis, l'action de Tracfin et des services répressifs est facilitée. Cette présomption permet, en effet, une souplesse probatoire. Les différents services sont libérés de la nécessité d'identifier l'infraction initiale dès lors que le mis en cause n'apporte aucune justification de l'origine lícite des fonds. Ils peuvent concentrer leurs moyens sur la répression du blanchiment davantage que sur la recherche de l'infraction dont il résulte.

<sup>29</sup> La Convention de Strasbourg du 8 novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, la Convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003 et la Convention de Varsovie du 16 mai 2005.

<sup>30</sup> Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

<sup>31</sup> Article 324-1 du Code pénal.

## Des investigations à destination de l'autorité judiciaire

	2022	2023
<b>Notes d'information transmises à l'autorité judiciaire en matière de blanchiment de capitaux d'origine criminelle</b>	<b>251</b>	<b>387</b>
<i>dont notes d'information portant sur présomption d'une ou plusieurs infractions pénales</i>	138	214
<i>dont transmissions d'informations aux magistrats<sup>32</sup></i>	50	84
<i>dont transmissions aux services de police, gendarmerie et douane judiciaire<sup>33</sup></i>	63	89

<sup>32</sup> Transmission spontanée d'informations à l'autorité judiciaire abondant des procédures déjà ouvertes par l'autorité judiciaire.

<sup>33</sup> Réponse à une réquisition judiciaire, soit les informations transmises dans le cadre d'une mesure contraignante prise par l'autorité judiciaire pour exiger l'accomplissement de certaines prestations et pour lever, dans certains cas, le secret professionnel.

**En sus des transmissions portant sur une présomption d'infraction pénale, Tracfin dispose de la faculté d'adresser à l'autorité judiciaire toute information utile à l'accomplissement de ses missions.** Il peut ainsi porter à sa connaissance les éléments qu'il détient ne recelant pas en eux-mêmes une suspicion d'infraction, mais néanmoins susceptibles d'abonder ou d'éclairer une enquête judiciaire en cours, notamment sur l'environnement financier des personnes mises en cause.

**Il peut s'agir d'informations de nature très diverse** (identification de comptes bancaires en France ou à l'étranger, mouvements financiers, liens financiers entre des personnes physiques ou morales, possible localisation d'une personne physique, etc.) susceptibles d'intéresser une enquête ou une information judiciaire, une affaire mise en audience, au titre d'éléments sur la personnalité ou la situation des prévenus, ou encore l'exécution d'une peine (obligation d'indemnisation, localisation d'une personne faisant l'objet d'un mandat, etc.).

La note de renseignement adressée à l'autorité judiciaire compétente sur ce fondement constitue une pièce de procédure qui peut être versée au dossier judiciaire.

## Faits saillants 2023

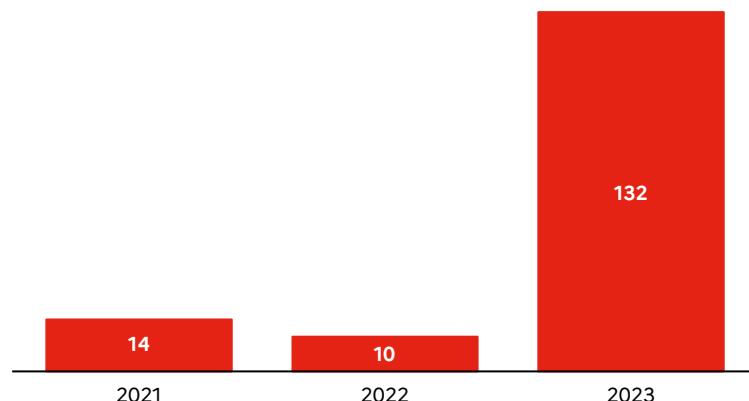
### L'exercice du droit d'opposition en 2023



#### Un record pour l'émission de droits d'opposition à la réalisation d'une opération financière suspecte

En 2023, le Service a émis plus de droits d'opposition qu'au cours des six dernières années. En effet, 132 ont été émis en 2023, contre 124 entre 2017 et 2022.

#### Exercice du droit d'opposition par Tracfin entre 2021 et 2023



#### Le droit d'opposition

Pour accomplir ses missions, Tracfin dispose de pouvoirs d'investigation traditionnels (accès direct à des bases de données, droit de communication, échange d'information avec ses homologues étrangers, etc.) et d'une prérogative spécifique, le droit d'opposition, lui permettant d'agir directement sur certains flux financiers.

Le Service dispose de ce droit d'opposition depuis sa création en 1990. C'est une prérogative essentielle qui lui permet de reporter la réalisation d'une opération financière portée à sa connaissance par un assujetti. Initialement cantonné à une durée de douze heures<sup>34</sup>, ce droit d'opposition a été progressivement étendu à une durée de deux jours ouvrables

<sup>34</sup> 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, article 6.

en 2009, de cinq jours en 2013 puis de dix jours en 2017. Ce délai peut être prorogé par le président du Tribunal judiciaire de Paris sur requête de Tracfin ou du procureur de la République.

Par ailleurs, depuis 2021, il porte également, par anticipation, sur toute opération ou catégorie d'opérations demandées par le client dans un délai de dix jours suivant la mise en œuvre de cette prérogative. Le droit d'opposition est exercé en étroite concertation avec l'autorité judiciaire, afin de sécuriser les saisies pénales à venir sur des fonds suspectés d'être le produit d'une infraction.



### Le droit d'opposition comme outil de lutte contre les sociétés éphémères

**La hausse du recours au droit d'opposition constatée en 2023 correspond à une stratégie mise en œuvre afin de lutter plus efficacement contre les sociétés éphémères**, vecteurs de fraudes multiples et contribuant à faire transiter des fonds d'origine illicite vers l'étranger. En quelques mois, le service a ainsi pu entraver le fonctionnement des comptes bancaires de plus d'une centaine de sociétés éphémères et les signaler à la justice dans un délai court afin de permettre la saisie pénale des avoirs de ces entités.

### Les sociétés éphémères

Destinés à transférer des fonds vers l'étranger, les réseaux de sociétés éphémères<sup>35</sup> – ou sociétés-taxis – incarnent les principaux vecteurs de blanchiment de fonds bancarisés issus de la fraude aux finances publiques (travail dissimulé, fraude fiscale, fraude aux prestations sociales) mais également d'activités criminelles (escroqueries, trafic de stupéfiants, etc.). Ainsi, Tracfin traite régulièrement des cas significatifs de tels circuits d'évasion de fonds.

Un réseau de sociétés éphémères est constitué de plusieurs niveaux :

1. en amont de la chaîne se trouvent les sociétés clientes disposant de capitaux à blanchir ;

---

<sup>35</sup> Cf. Tracfin, *Tendances et analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en 2017-2018*.

2. un premier étage est constitué de sociétés-taxis installées en France, ayant ouvert des comptes bancaires en France ;
3. un second étage, dit « relais » ou « rebond », est constitué de sociétés-taxis immatriculées dans des pays européens, le plus souvent en Europe de l'Est. Ces sociétés détiennent des comptes bancaires dans leur pays d'immatriculation et plusieurs pays voisins ;
4. les flux peuvent enfin être dirigés vers d'autres destinataires ou zones géographiques.

Ces réseaux ne font pas appel à des produits financiers complexes. Leur efficacité repose sur la qualité d'exécution des actions conduites aux divers niveaux :

- multiplication des sociétés intermédiaires et des comptes bancaires ;
- recrutement des gérants de paille ;
- fractionnement et croisement des flux.

Les sociétés de premier et de second niveau procèdent entre elles à de nombreux virements croisés pour donner l'impression d'une activité économique réelle et rendre le phénomène d'évasion des fonds moins détectable.

Le renouvellement permanent des entités juridiques et des comptes bancaires ainsi que le nombre et la rapidité des transferts de fonds rendent ces réseaux difficiles à cartographier. En outre, l'ampleur et la plasticité de ces réseaux rendent leur traitement judiciaire complexe. Des choix d'enquête s'imposent par là même, tant pour assurer la robustesse d'une procédure pénale que pour ménager les moyens d'enquête.

### La lutte contre les atteintes à la probité

**En 2023, Tracfin a poursuivi son travail partenarial avec les institutions agissant pour la préservation de l'intégrité du secteur public.** La lutte contre les atteintes à la probité mobilise un écosystème complet d'institutions, à la mesure de cet enjeu démocratique. Tracfin en fait pleinement partie.

 Un protocole de coopération a été conclu avec le Parquet général près la Cour des comptes afin de préciser les contours de la collaboration de Tracfin avec les juridictions

financières. Cette coopération est à double sens, Tracfin et les juridictions financières étant susceptibles de recueillir des informations d'intérêt dans l'exercice de leurs missions respectives.

 Par ailleurs, à l'occasion d'un séminaire, **la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)**<sup>36</sup> et Tracfin ont pu échanger sur la complémentarité de leurs missions et ainsi consolider leur coopération.

---

**36** Élément essentiel de la protection de la transparence de la vie publique, la CNCCFP, également créée en 1990, assure le respect des règles du financement de la vie politique.

---

### **Témoignage de Louis GAUTIER, Procureur général près la Cour des comptes**

**Le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP) institué par l'ordonnance du 23 mars 2022**<sup>37</sup> a contribué à redéfinir la façon dont le Procureur général près la Cour des comptes exerce ses missions juridictionnelles. L'action publique, dont il détient le monopole, offre désormais une palette de moyens permettant de mieux lutter contre les atteintes à l'ordre public financier (communication précontentieuse, rappels à la loi ou engagement de poursuites).

**Au-delà des fautes de gestion préjudiciables aux finances publiques qu'il convient de sanctionner, face à des pratiques de plus en plus agressives de certains groupes d'intérêts, voire de réseaux criminels organisés, il est important de mobiliser toutes les autorités contre les risques de porosité propice à la corruption pouvant affecter la sphère publique.** Le contrôle de régularité des organismes relevant de la compétence des juridictions financières, assorti au besoin de sanctions *ad hominem* des infractions au Code des juridictions financières, contribue dans le nouveau régime à réduire ces risques dans la sphère publique, tout en assurant comme hier le respect des règles de la gestion publique.

**Au titre du nouvel article L.112-2 du Code des juridictions financières (CJF), le ministère public près les juridictions financières est maintenant un réseau intégré, constitué à la fois des équipes d'avocats et substituts généraux du Parquet général près la Cour des comptes et des procureurs financiers près des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC).** Ce rehaussement de l'action publique invite les juridictions financières à mieux s'arrimer à l'écosystème plus général de la lutte contre la corruption et les atteintes à la probité. Constituant le point d'entrée des relations entre les rapporteurs du siège et les autorités extérieures, le ministère public souhaite renforcer ces synergies.

**Le protocole signé le 30 novembre 2023 avec Tracfin participe de cette orientation. Si les relations entre Tracfin et les juridictions financières sont**



---

**37** Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

---

**déjà anciennes, les signalements que ces dernières pouvaient adresser à Tracfin étaient néanmoins rares.** Les travaux et l'expertise des chambres, notamment ceux des CRTC, mais aussi la nouvelle plateforme de signalement opérée par le Parquet général, représentent des sources d'information qui pourront être mises à profit par la cellule de renseignement financier.

Les juridictions financières peuvent ainsi décider, dans le cadre de leur délibéré, qu'une information issue d'un contrôle soit adressée non seulement à l'autorité judiciaire mais également à la cellule de renseignement financier, notamment lorsqu'un flux financier atypique ou une opération de blanchiment aurait été identifié. Cette transmission se fait par l'intermédiaire des ministères publics que j'ai particulièrement sensibilisés à cet enjeu à l'occasion de la signature du protocole.

Réciroquement, le parquet général que je dirige est particulièrement intéressé par les renseignements susceptibles de révéler des irrégularités financières qui permettront d'orienter la programmation des contrôles des chambres et in fine l'activité contentieuse des juridictions financières. En effet, si le premier destinataire des communications de Tracfin est l'autorité judiciaire, parallèlement, la cellule de renseignement financier peut décider de diffuser ses informations à d'autres destinataires strictement définis, et notamment les juridictions financières, via leur ministère public (art. L. 561-31 du code monétaire et financier), qui devront en faire un usage prudent.

**Je forme le vœu que la mise en œuvre de ce protocole renforce les liens des juridictions financières avec Tracfin au service de l'ordre public financier.**

---

**DEUXIÈME**  

---

**PARTIE**  

---



The background of the image features a subtle, abstract pattern of thin, light gray wavy lines that create a sense of depth and movement. These lines are concentrated in the upper half of the image, framing the central text area. The lower half of the image is a solid black rectangle.

IDENTIFIER  
LES ATTEINTES  
AUX FINANCES  
PUBLIQUES  
ET PARTICIPER  
À LEUR RECOUVREMENT

---

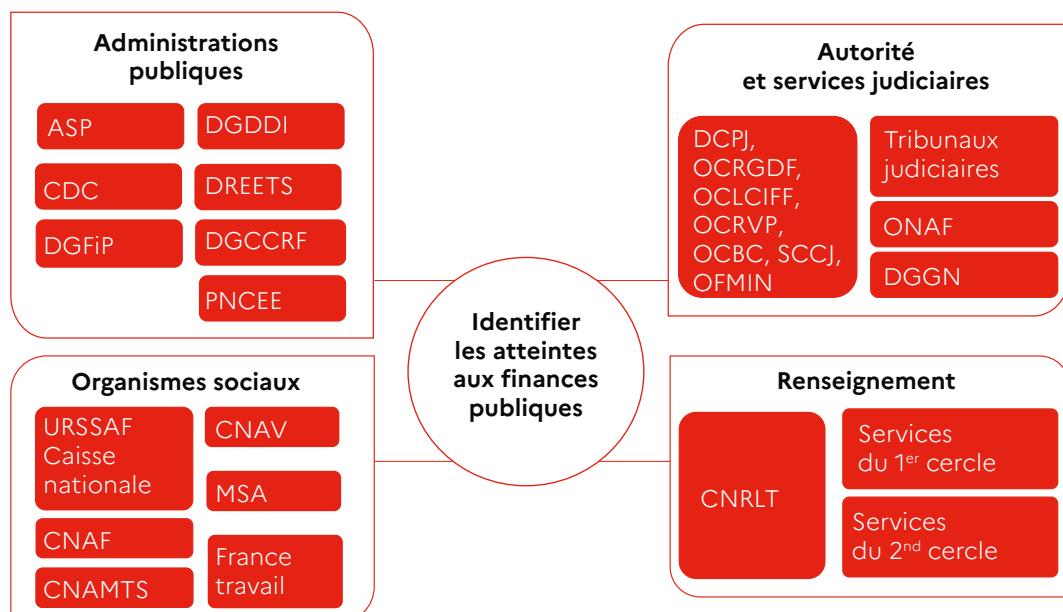
## Lutter contre les atteintes aux finances publiques répond à un impératif d'efficacité économique et de justice sociale<sup>38</sup>.

Le Conseil constitutionnel a fait de la lutte contre la fraude un objectif de valeur constitutionnelle (OVC)<sup>39</sup>. Les atteintes aux finances publiques s'entendent, au sens large, comme le détournement à des fins frauduleuses d'un dispositif impliquant des fonds publics. Elles couvrent à la fois la fraude fiscale, la fraude sociale et la fraude douanière, mais également le détournement, à des fins d'escroqueries, de dispositifs d'aides publiques (dispositifs de soutien à l'emploi et à l'activité économique) et de défiscalisation (dispositifs de soutien à la transition énergétique, dispositifs d'incitations aux investissements).

**La lutte contre les atteintes aux finances publiques est entrée dans le champ de compétences de Tracfin en 2009.** Depuis, elle est devenue une mission incontournable du Service et s'exerce en partenariat avec de nombreux interlocuteurs.

<sup>38</sup> Cour des comptes, Rapport sur la lutte contre les fraudes aux prestations sociales, septembre 2020, p. 7.

<sup>39</sup> Cons. const., 29 décembre 1999, loi de finances pour 2022, 99-424 DC, § 52.



## Des investigations à destination de nombreux partenaires

2023	
<b>Notes d'information</b>	
à l'autorité judiciaire	91
aux services de renseignement	19
aux services de lutte contre la fraude fiscale, sociale et douanière	491
aux autres administrations (notamment CDC, ASP, AMF, HATVP, PNCEE, DGGN)	17
aux CRF étrangères	104
<b>Signalements globalisés</b>	
Informations transmises aux services de lutte contre la fraude fiscale, sociale et douanière	3 878 <sup>40</sup>
Informations transmises à la CDC	1 053 <sup>41</sup>
<b>TOTAL</b>	<b>5 653</b>

<sup>40</sup> 3 878 informations (personnes physiques ou morales signalées aux administrations partenaires) contenues dans 18 signalements globalisés.

<sup>41</sup> 1 053 informations (personnes physiques ou morales signalées aux administrations partenaires) contenues dans 6 signalements globalisés.

<sup>42</sup> cf. Introduction du rapport, p. 22.

**En 2023, une nouvelle typologie de transmission, les signalements globalisés<sup>42</sup>, a été transmise à six destinataires :**

- la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ;
- la Direction générale des finances publiques (DGFIP) ;
- l'Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) Caisse nationale (anciennement l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale – Acoss) ;
- la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) ;
- France Travail (anciennement Pôle emploi) ;
- la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf).

Avec un préjudice financier estimé de près d'un milliard d'euros, les principales typologies de fraudes qui ont fait l'objet d'un signalement globalisé sont les suivantes :

- la fraude fiscale ;
- la fraude au compte personnel de formation (CPF) ;
- la fraude aux prestations sociales ;
- la fraude aux cotisations sociales, et plus spécifiquement le travail dissimulé.



**En matière de lutte contre la fraude fiscale**, en complément des notes usuelles portant sur tout type de fraude fiscale (escroquerie à la TVA, évasion fiscale, escroquerie à un dispositif d'exonération fiscale, fausse domiciliation fiscale à l'étranger etc.), transmis à la DGFiP ou à l'autorité judiciaire, les signalements globalisés expérimentés en 2023 ont notamment permis à la DGFiP de suspendre le numéro de TVA à l'importation de centaines de sociétés, qui avaient été créées par le truchement de faux documents. Tracfin a également transmis en masse des informations relatives à des personnes physiques et morales n'ayant pas déclaré leurs avoirs à l'étranger à l'administration fiscale. Afin d'accroître le volume de signalements globalisés pertinents, des développements sont en cours, en lien avec les services de data science de la DGFiP.



**En matière de lutte contre la fraude sociale**, Tracfin a transmis en masse, par signalements globalisés à l'Urssaf, caisse nationale et aux différents organismes de prestations sociales, des listings de sociétés soupçonnées de travail dissimulé et des coordonnées de personnes physiques commettant des fraudes aux prestations sociales. S'agissant des escroqueries les plus graves, impliquant notamment des réseaux et des schémas de fraude complexes, Tracfin transmet le résultat de ses investigations aux autorités judiciaires compétentes.

## Le rôle de Tracfin dans la lutte contre le travail dissimulé

<sup>43</sup> Code du travail, article L. 8211-1.

<sup>44</sup> Code du travail, article L. 8221-1 et suivants.

**Infraction constitutive de travail illégal<sup>43</sup>, le délit de travail dissimulé<sup>44</sup> recouvre spécifiquement deux situations de fraude** : la dissimulation d'activité ou d'emploi salarié, qu'elle soit totale ou partielle.

**Pour lutter efficacement contre le travail dissimulé, la coopération entre les différents services engagés est essentielle.** Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, un inspecteur de l'Urssaf assure ainsi les fonctions d'agent de liaison social au sein de Tracfin. Relais permanent entre l'Urssaf et le Service, il facilite les échanges au niveau central et national comme au niveau des directions régionales des Urssaf et apporte un soutien technique aux enquêteurs.

Dans cette même perspective de coopération et de coordination, **le Comité interministériel anti-fraude consacré à la lutte contre le travail illégal a présenté, le 22 mai 2023, le nouveau plan national de lutte contre le travail illégal**. Ce plan couvre la période 2023 à 2027 et s'articule autour de deux volets prioritaires :

- mieux contrôler par le ciblage, la priorisation et le renforcement des contrôles en matière de travail illégal ;
- mieux sanctionner, mieux recouvrer et réparer les préjudices liés au travail illégal.

**L'action de Tracfin s'inscrit dans le premier volet avec le développement et la mise en œuvre de nouveaux outils pour des contrôles plus efficaces.** Pour le seul second semestre de 2023, dans le cadre de signalements globalisés, Tracfin a par exemple signalé à l'Urssaf caisse nationale 140 personnes morales pour des soupçons de recours au travail dissimulé et des enjeux supérieurs à 100 millions d'euros, à des fins de recouplement des informations partagées. L'une des 34 mesures retenues consiste ainsi à mettre en place un suivi fin des retours des organismes et administrations aux signalements effectués par Tracfin sous l'égide de la mission interministérielle de coordination anti-fraude (Micaf) et de la direction de la Sécurité sociale (DSS).

## Faits saillants 2023

### **La fraude documentaire dans les réseaux aux finances publiques**

**La fraude documentaire, comme la fraude à l'identité, représente aujourd'hui l'un des principaux supports utilisés pour la commission de fraudes aux finances publiques.** En effet, ces dernières années, la croissance des échanges dématérialisés et des téléprocédures a favorisé l'usage de faux documents comme vecteurs de fraude. Ces faux prennent entre autres la forme de fausses pièces d'identité, de faux relevés d'identité bancaire, de fausses factures ou attestations.

**En 2023, Tracfin a constaté l'usage massif de faux documents dans le cadre d'enquêtes relatives à des réseaux de fraude aux finances publiques de grande ampleur, notamment au compte personnel de formation (CPF) et aux remboursements de crédits de TVA (RCTVA).** Le Service a par exemple identifié un réseau complexe de 302 sociétés, utilisant 102 dénominations sociales. Les sociétés du réseau ont sollicité 10,8 millions d'euros de RCTVA puis organisé le blanchiment du produit de l'escroquerie. Tracfin a également décelé une fraude transfrontalière à la TVA aux enjeux supérieurs à 10 millions d'euros. Le dossier a été transmis au Parquet européen, pour des faits d'escroquerie et tentative d'escroquerie commis en bande organisée et de blanchiment du produit de l'infraction<sup>45</sup>. Dans ces réseaux, l'usage de la fraude documentaire intervient en deux temps : lors de la création des personnes morales vectrices de fraude et dans le cadre de montages destinés à la commission de la fraude.

---

<sup>45</sup> cf. Introduction du rapport, pp. 17-18.

**En plus d'être un enjeu de protection de la vie privée et des données personnelles, la lutte contre la fraude documentaire est un défi majeur de préservation des finances publiques.** La collaboration et le partage d'informations entre les services de lutte contre la fraude sont fondamentaux afin d'endiguer ce phénomène, de même que la nécessaire adaptation et évolution des outils numériques de détection.

## **Le lancement de la cellule de veille interministérielle anti-fraude aux aides publiques**

**Le 5 décembre 2023, le ministre délégué chargé des Comptes publics a lancé la cellule de veille interministérielle anti-fraude aux aides publiques** dont la création s'inscrit dans le plan de lutte contre les fraudes aux finances publiques annoncé en mai 2023.

**Rattachée à la Micaf, la cellule réunit l'ensemble des administrations et des services d'enquêtes administratifs** compétents du ministère de l'Économie, mais aussi les directions du ministère de l'Intérieur concernées, ainsi que les services d'enquêtes judiciaires spécialisés. Elle associe également les organismes payeurs et l'institution judiciaire.

**Cette cellule doit favoriser une riposte plus réactive face aux fraudes afin de mieux les détecter et les poursuivre.** Les premiers travaux menés portent sur la fraude à la rénovation énergétique.

Tracfin prend toute sa part dans les échanges de cette cellule de veille interministérielle, notamment s'agissant de son rôle de vigie des fraudes aux finances publiques émergentes, qu'il peut déceler rapidement grâce à ses capteurs financiers.



### **Thomas CAZENAVE Ministre délégué chargé des Comptes publics**

« Frauder c'est voler. La lutte contre toutes les fraudes constitue l'une de mes priorités. Je serai intransigeant sur le sujet. Le lancement de la cellule de lutte contre les fraudes permettra une coopération efficace entre les ministères et les administrations compétentes. [...] Les moyens doivent être mis en œuvre pour s'assurer que les deniers publics, qui sont les deniers des Français, sont bien utilisés. »

## **La lutte contre la fraude à la rénovation énergétique**

Attentif à l'évolution des schémas de fraude et à l'émergence de procédés visant à détourner des dispositifs d'aides publiques, Tracfin a détecté de nombreux cas de fraudes dans le champ de la rénovation énergétique, notamment des

détournements du dispositif national MaPrimeRénov'. Gérée par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), MaPrimeRénov' est une aide de l'État à destination des propriétaires souhaitant réaliser des travaux de rénovation énergétique au sein de leur logement. Lancée le 1<sup>er</sup> janvier 2020, cette prime remplace le crédit d'impôt pour la transition énergétique et certaines aides de l'Anah.

**Tracfin a identifié de nombreuses sociétés nouvellement créées dans le secteur du bâtiment percevant des aides publiques, sans avoir réalisé les travaux de rénovation énergétique.** Les dossiers aux enjeux financiers les plus importants impliquent au moins une personne morale « mandataire », agissant pour le compte de particuliers ou de copropriétés. Tracfin est en capacité de faire un signalement à l'autorité judiciaire lorsque les éléments de preuve tendent à démontrer que les prestations de travaux n'ont pas eu lieu, par exemple, en identifiant des flux financiers vers des entreprises qui ne semblent pas appartenir au secteur du bâtiment. Ces investigations se fondent sur les informations collectées par le Service, qui font généralement état de l'utilisation de fausses identités, du recours à un IBAN frauduleux pour le paiement de l'aide ou d'un bénéfice indu de l'aide par des locataires.

La cellule de veille interministérielle anti-fraude aux aides publiques a consacré ses premiers travaux à la fraude à la rénovation énergétique. Dans ce cadre, et sous l'égide de la Micaf, les différents services de l'État collaborent et coordonnent leurs actions. Ainsi, Tracfin et la direction de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF) ont mis en commun les informations dont ils disposent s'agissant des typologies de fraudes constatées. Suite à de nombreuses plaintes de particuliers, la DGCCRF réalise des enquêtes et des contrôles auprès des entreprises et artisans réalisant des travaux de rénovation énergétique. De nombreuses fraudes ont été identifiées comme des labels de qualité mensongers, des pratiques commerciales trompeuses ou des manquements relatifs à l'information sur les prix.



---

**Témoignage de Sarah LACOCHE,  
directrice générale de la concurrence,  
de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**

**Garante de l'ordre public économique, la DGCCRF veille à la protection économique des consommateurs**, assure la régulation concurrentielle des marchés et contribue à la lutte contre les fraudes. Elle dispose pour ce faire de pouvoirs d'enquête lui permettant de faire cesser et sanctionner les pratiques les plus dommageables.

**La DGCCRF est aussi l'autorité de supervision de trois professions assujetties aux obligations de LCB-FT** (domiciliataires, professionnels de l'entremise immobilière et du luxe). À ce titre, elle entretient des relations régulières avec Tracfin. Dans ce domaine où leurs compétences s'exercent de manière complémentaire et conjointe, la DGCCRF et Tracfin ont conclu dès 2021 un protocole de coopération pour renforcer leurs échanges d'informations et valoriser l'expertise des services de contrôle de la DGCCRF. Par ailleurs, Tracfin a contribué à 3 sessions dédiées à la LCB-FT organisées par la DGCCRF dans le cadre de la formation continue de ses enquêteurs.

**Le champ de la coopération anti-fraude entre les deux institutions se déploie aussi dans d'autres domaines, propices à la commission de pratiques illicites fortement préjudiciables** (travaux de rénovation énergétique, influence commerciale, CPF...). Les schémas de fraude y sont similaires, basés sur un démarchage agressif et massif, souvent mis en œuvre par des sociétés fictives et organisées en réseaux complexes afin de dissimuler les bénéficiaires effectifs. Ces pratiques délictuelles s'accompagnent souvent de fraudes fiscales, sociales et aux finances publiques et mettent en jeu des flux financiers illicites conséquents pouvant constituer des infractions sous-jacentes au blanchiment.

**Le caractère multi-infractionnel de ces pratiques justifie le développement des échanges d'informations entre les administrations partenaires** : c'est notamment dans cet objectif qu'a été créée la Cellule de renseignement anti-fraude économique de la DGCCRF (CRAFE) et que les relations avec Tracfin ont été renforcées. Ces dernières se sont d'ailleurs resserrées davantage avec la nomination au 1<sup>er</sup> janvier 2024 d'un officier de liaison de la DGCCRF au sein de Tracfin, qui facilite la transmission des informations de soupçons de blanchiment, mais également les signalements au titre de la mission de supervision LCB-FT.

**Cette collaboration renforcée se traduit déjà par des résultats prometteurs**, au profit d'une meilleure efficacité dans la lutte contre la fraude, objectif prioritaire partagé par nos deux services.

---

## État des lieux : la filière hippique

En 2023, Tracfin a mené des investigations sur la filière hippique, dont l'organisation des financements comporte des facteurs de risque en matière de conflits d'intérêt et de BC. La filière hippique dépend financièrement des revenus générés par les courses de chevaux, pour des enjeux d'environ 9 millions d'euros par an. Une partie des recettes des paris adossés à ces courses est directement ou indirectement reversée aux acteurs de la filière.

**La filière hippique présente des vulnérabilités en termes de blanchiment de capitaux, du fait de l'origine des sommes mises en jeu.** Le Service a ainsi pu constater que les mesures de traçabilité des sommes mises en jeu dans le cadre des paris sont contournées afin de permettre le blanchiment d'avoirs criminels, par exemple au moyen de paris à l'issue prévisible, de rachat de tickets gagnants, et du maintien de l'anonymat des parieurs, via le fractionnement des mises dans différents points de vente, l'intervention de mules financières ou l'utilisation de moyens de paiement spécifiques.

**La présence sur ce marché de parieurs étrangers professionnalisés et l'absence de contrôle sur l'origine des fonds qui en résulte représentent un enjeu supplémentaire dans la lutte contre la fraude fiscale et celle contre le BC.** Souvent domiciliés dans des paradis fiscaux, ces parieurs misent des sommes importantes par l'intercession de techniques dérivées des marchés financiers.

**Enfin, Tracfin a constaté la dissimulation de revenus et de gains par les professionnels du secteur,** favorisée notamment par la juxtaposition des entités versantes.



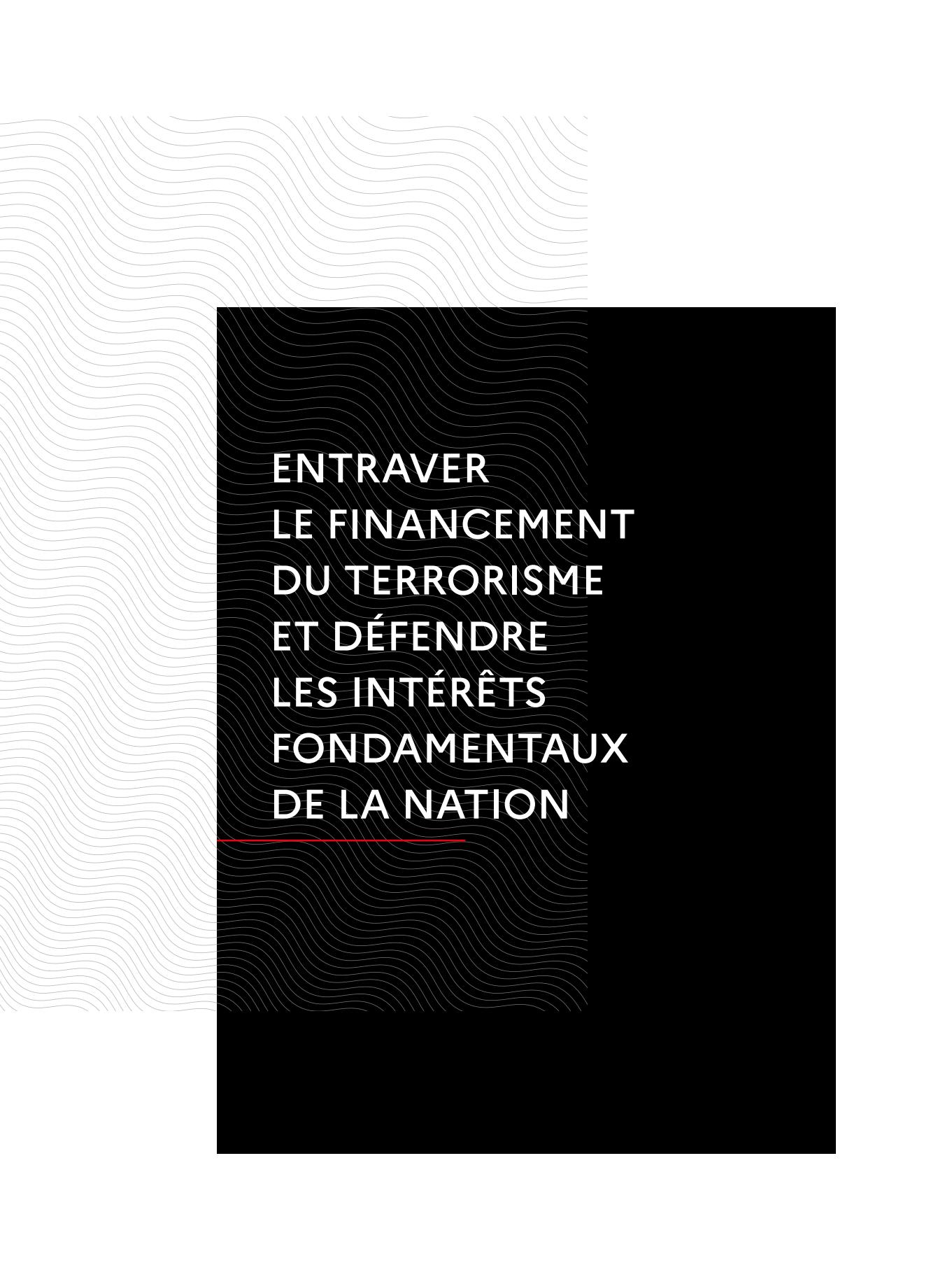
**TROISIÈME**  

---

**PARTIE**  

---





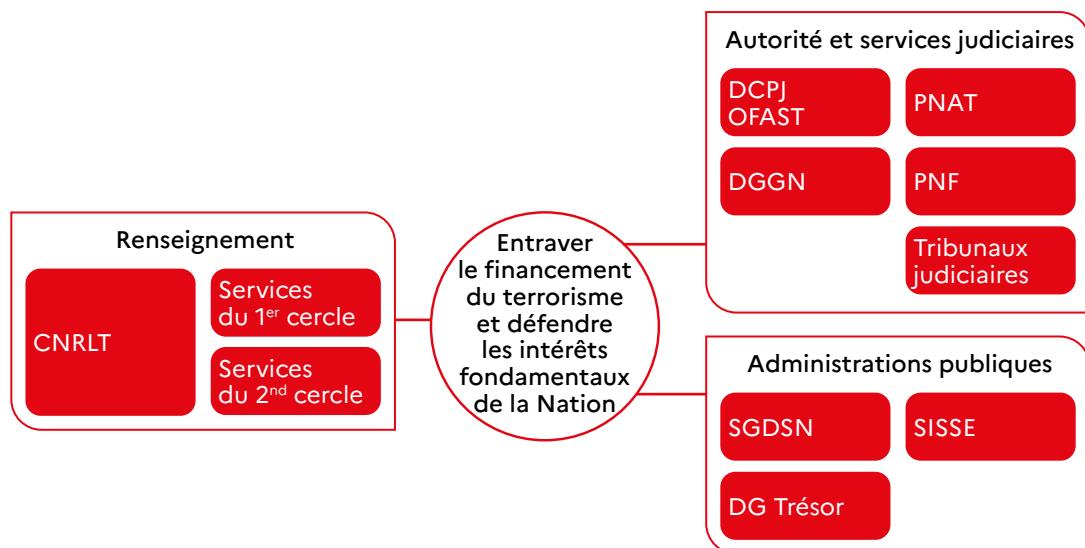
ENTRAVER  
LE FINANCEMENT  
DU TERRORISME  
ET DÉFENDRE  
LES INTÉRÊTS  
FONDAMENTAUX  
DE LA NATION

---

Service de renseignement du premier cercle, Tracfin a pour mission d'assurer **la défense et la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation**, sur son champ de compétence, notamment dans le cadre de la prévention du terrorisme, de la criminalité organisée, ainsi de la protection des intérêts économiques français. Conformément à la stratégie nationale du renseignement (SNR)<sup>46</sup>, son action est ciblée dans les domaines de **la contre-ingérence criminelle, de la contre-prolifération et du renseignement d'intérêt économique**.

Tracfin a pour partenaires les services de la communauté du renseignement et la Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT).

<sup>46</sup> La SNR s'adresse aux services spécialisés de renseignement, aux services de renseignement du second cercle et à l'ensemble des entités concourant à la politique publique du renseignement (services de police et de gendarmerie, armées, organes de contrôle et de soutien, etc.), ainsi que toute personne ayant vocation à y contribuer ou à en bénéficier compte tenu de ses responsabilités. Les grandes priorités établies sont la lutte contre le terrorisme, l'anticipation des crises et des risques de ruptures majeures, la défense et la promotion de nos intérêts économiques et industriels et la lutte contre les menaces transversales.



## La gouvernance de la lutte anti-terroriste autour de la Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le financement du terrorisme (CNRLT)

Depuis le 11 janvier 2023, le préfet Pascal Mailhos est coordonnateur national du renseignement. Il est chargé de veiller au travail coordonné des services de renseignement, et de proposer des orientations et des priorités d'actions au Président de la République. À ce titre, il réalise une analyse globale de la menace, pilote la mise en œuvre des décisions, transmet les instructions aux différents services et coordonne leur action en favorisant le partage du renseignement et la mutualisation des moyens techniques. En matière de lutte contre le terrorisme, il veille à la coordination entre services en charge de la lutte anti-terroriste, services de renseignement, services de police judiciaire et services du ministère de la Justice. La gouvernance de la lutte anti-terroriste est ainsi structurée depuis 2017 :

- un pilotage de la CNRLT au niveau stratégique ;
- un chef-de-filat de la direction générale de la Sécurité intérieure (DGSI) au niveau opérationnel.

## Des investigations couvertes par le secret de la défense nationale, à destination de la communauté du renseignement

Par nature, et conformément au Code de la sécurité intérieure, les activités que Tracfin conduit d'initiative ou pour le compte des autres services de renseignement en matière de lutte contre le financement du terrorisme et de défense des intérêts fondamentaux de la Nation sont couvertes par le secret et ne peuvent donc faire l'objet de développement dans le présent rapport.

2023	
<b>Notes d'information</b>	<b>1 589</b>
aux autorités judiciaires	62
aux services de renseignement	1 400
aux autres administrations	10
aux CRF étrangères	117
<b>Signalements globalisés</b>	
<i>Informations transmises aux administrations ou services de renseignement</i>	<b>122<sup>47</sup></b>
<b>TOTAL</b>	<b>1 711</b>

<sup>47</sup> 122 informations (personnes morales signalées aux partenaires) contenues dans 1 signalement globalisé.

La majeure partie des notes de renseignement transmises aux autres services de la communauté nationale du renseignement porte sur **la lutte contre le terrorisme, les intérêts majeurs de la politique étrangère, la prévention de toute forme d'ingérence étrangère et la défense des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation**. **Tracfin copréside – avec la DGSI – le groupe interministériel des gels des avoirs à but antiterroriste (GABAT)**. Il agit ainsi, avec la DGSI et la DGSE, en vue d'identifier des cibles et de proposer des entraves.

## Faits saillants 2023

### Une action au cœur de l'actualité géopolitique

L'année 2023 a connu un durcissement du contexte international et la continuation du conflit armé en Ukraine. La dégradation du contexte géopolitique, marqué notamment par les attaques terroristes conduites par le Hamas contre Israël le 7 octobre 2023, a également mobilisé différents services de l'État.



### La mise en œuvre des mesures de sanctions : les conséquences opérationnelles du conflit armé en Ukraine

L'activité de Tracfin liée à la mise en œuvre des mesures de sanction européennes suite à l'invasion russe en Ukraine s'est poursuivie en 2023. En effet, depuis 2022, en coordination avec la DGFiP, la Direction générale du Trésor et la DNRED, **Tracfin travaille au repérage, au gel et, le cas échéant, à la saisie des avoirs et biens des personnes morales et physiques russes visées notamment par les sanctions européennes**.

Le 19 décembre 2023, le Conseil de l'UE a adopté son 12<sup>e</sup> paquet de sanctions depuis février 2022<sup>48</sup>. Ces sanctions visent des individus ou des personnes morales et sont financières (par exemple, transactions sur les avoirs et réserves de la Banque centrale de Russie) ou économiques, visant des secteurs clés comme l'énergie, l'aéronautique ou les matières premières.

---

<sup>48</sup> Un treizième train de sanctions a depuis été adopté, le 24 février 2024.

---

## Régimes juridiques de gel des avoirs applicables en France

Il existe **différents régimes juridiques de sanctions économiques et de gel des avoirs applicables aux professions déclarantes en France** relevant de :

- **résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU)** : le CSNU peut prendre des mesures coercitives s'il constate « l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression ». Si l'obligation de gel des avoirs n'intervient qu'après transposition en droit français, les organismes financiers tiennent compte de ces résolutions dès leur publication et adressent une déclaration à Tracfin en cas de risque de retrait des fonds ou ressources économiques ou de contournement des sanctions de sorte que Tracfin soit en mesure d'exercer son droit d'opposition sur l'opération ;
- **règlements de l'UE portant mesures restrictives** : ils transposent les résolutions du CSNU ou imposent des mesures européennes autonomes. Ces décisions relèvent du Conseil de l'UE à l'unanimité des États membres et s'appliquent à leurs organismes financiers. Ceux-ci réalisent un examen renforcé de toute relation d'affaires pouvant avoir pour objet ou effet de contourner des mesures de gel. Ils s'abstiennent d'exécuter les opérations suspicieuses et en informent la Direction générale du Trésor, et transmettent une déclaration de soupçon à Tracfin en application de l'article L. 561-15 du CMF ;
- **mesures nationales de gel des avoirs** : des arrêtés en application des articles L. 562-2 et L. 562-3 du CMF peuvent établir des mesures nationales de gel des avoirs. Les organismes financiers assujettis aux mesures nationales de gel sont ceux qui sont soumis aux obligations LCB-FT et détiennent ou reçoivent des ressources économiques pour le compte d'un client. L'application en est semblable à celle des règlements de l'UE.

De telles mesures incluent par exemple des restrictions d'exportation et d'importation, comme les produits dits « à double usage » et nécessitent d'enquêter sur les flux commerciaux, afin de comprendre si leur exportation se fait à destination de la Russie ou bien de détecter tout schéma suspect. L'action du Service consiste en ce sens à **lutter contre le contournement de ces différents régimes de sanctions** qui peut par exemple intervenir par le truchement de flux financiers transitant via des sociétés fictives ou des pays tiers.

### **Schémas de contournement via des pays tiers**

Les tentatives de contournement des mesures de gel par les personnes visées sont essentiellement des tentatives de contournement « par anticipation ». Ces personnes, physiques ou morales, se sont en effet montrées actives dans les jours précédant les règlements européens portant sanction à leur encontre.

**Les stratégies de contournement identifiées relèvent de deux grandes typologies :**

- le recours à **des enchevêtrements de sociétés** sur le territoire national et à l'étranger (SCI, sociétés de droit étranger) avec des cessions de parts sociales au profit de tiers opérant pour les personnes visées ;
- l'utilisation par les personnes visées de **cartes de paiement d'un opérateur étranger** (pays tiers) afin de retirer des espèces en quantité importante sur des distributeurs automatiques de billets.

Le Service veille par ailleurs à sensibiliser les professions déclarantes face aux schémas de contournement mis en œuvre par les personnes visées, afin de prévenir tout risque et d'entraver les fuites des capitaux vers la zone de conflit.



### **La lutte contre le financement du terrorisme : les suites des attaques terroristes conduites par le Hamas le 7 octobre 2023**

Dans le cadre de l'Initiative pour la paix et la sécurité pour tous portée par le Président de la République, une réunion dédiée à la lutte contre le Hamas s'est tenue le 13 décembre 2023 à Paris, avec la participation de nombreux partenaires

internationaux. Sous la présidence du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, cette réunion a permis d'évoquer les actions menées concrètement ainsi que les manières d'accroître la coordination internationale à cet égard.

Comme pour tout groupe terroriste international, l'approche française à l'égard du Hamas est globale, sécuritaire, financière et tient compte des enjeux de propagande<sup>49</sup>. L'un des axes principaux d'action identifiés<sup>50</sup> concerne la lutte contre les financements du Hamas, via la mobilisation des enceintes dédiées, le renforcement des sanctions visant le Hamas et ses membres, ainsi que la mise en œuvre efficace des standards du GAFI, y compris pour maîtriser les risques relatifs à l'utilisation des crypto-monnaies.

Dans cette perspective, Tracfin coopère de manière étroite avec les différents services du ministère de l'Économie et des Finances d'une part, et avec la communauté du renseignement d'autre part. Tracfin coopère également avec ses homologues étrangers dans le cadre d'un groupe de travail dédié à la lutte contre le financement du terrorisme en Israël mis en place suite à l'attaque du 7 octobre 2023.

## Cap sur les Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris (JOP) 2024

Les Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris constituent un rendez-vous majeur pour la communauté du renseignement dans son ensemble et pour chaque service qui la compose, dont Tracfin. Leur actions s'appliquent en termes tant d'évaluation des menaces visant le territoire national, que de mobilisation et de coordination interservices pour y répondre.

Cet événement constituant une opportunité pour divers profils d'individus ou groupes malveillants, **l'attention de Tracfin** s'est portée au cours de l'année 2023 sur l'analyse de la menace à caractère terroriste, cyber et criminelle. Parallèlement, dans le cadre des échanges de son partenariat public-privé, Tracfin a mené **plusieurs actions de sensibilisation des professionnels déclarants** en vue de l'adaptation de leur dispositif LCB-FT à ce contexte et ces risques spécifiques.

---

<sup>49</sup> Communiqué du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères – Lutte contre le Terrorisme – Réunion de lutte contre le Hamas (Paris, 13 décembre 2023), <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/israel-territoires-palestiniens/actualites-et-evenements/2023/article/communiqué-du-ministère-de-l-europe-et-des-affaires-étrangères-lutte-contre-le>.

<sup>50</sup> *Ibid.* Le second concerne la lutte contre la dissémination du contenu terroriste diffusé en ligne par le Hamas.

---

## Typologies des risques de fraudes et escroqueries dans le cadre des JOP 2024



### Trafic de billets

Les prix élevés pratiqués par les revendeurs constituent une source de gains importants et un possible vecteur de blanchiment pour les criminels.



### Fausse monnaie

L'intensification des flux d'espèces constitue une opportunité de produire et d'écouler de la fausse monnaie, en profitant de la forte mobilité touristique rendant les entrées et sorties plus difficilement contrôlables pour rapatrier ou acheminer des fonds en France ou vers des pays tiers.



### Fraudes à la détaxe

Le nombre important de demandes de remboursement de TVA sur les achats effectués en France par les visiteurs étrangers génère un risque de falsifications ou de réutilisation de bordereaux de vente à l'exportation.



### Paris sportifs

La manne financière générée par les paris sportifs est un facteur de corruption qui suscite toujours l'intérêt des organisations criminelles qui peuvent infiltrer l'économie du sport (athlètes, arbitres, contrôles antidopage).



### Blanchiment de capitaux

La financiarisation croissante de l'économie du sport accroît le risque d'ingérence de capitaux criminels dans ce secteur, via les paris en ligne et les NFT (par exemple, rachat de tickets gagnants).



### Corruption

Les risques de corruption, liés à l'attribution des marchés publics par exemple, constituent des risques inhérents aux événements sportifs majeurs, dont les cas sont parfois identifiés après la tenue des manifestations sportives.



### Trafics divers

Un risque d'intensification des trafics de produits stupéfiants, dopants ou anabolisants, cigarettes de contrebande et contrefaites ainsi que de l'alcool est également identifié.

## **L'action de Tracfin en matière de criminalité organisée**

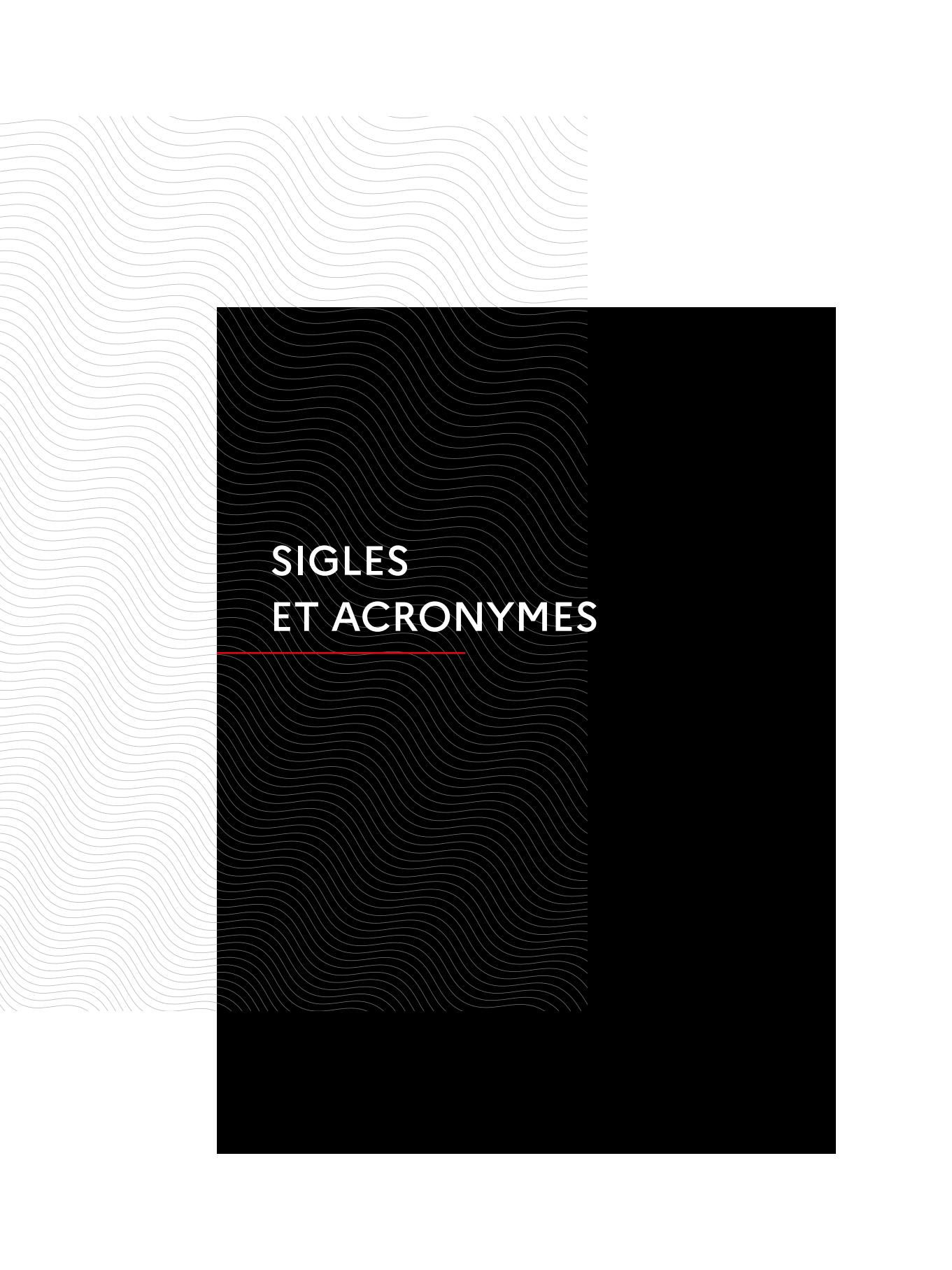
Conformément aux définitions de l'UE et des Nations unies, la criminalité organisée est le fait d'un « groupe structuré qui est établi dans le temps et agit de concert pour commettre des crimes en vue d'un avantage matériel ou financier ». Cela couvre, à l'échelle internationale, tous les types de trafics (êtres humains, drogues, armes, véhicules volés, faune et flore sauvage, etc.) avec pour corollaire la corruption et le blanchiment d'argent. Avec l'accroissement de la mobilité des personnes, des biens et des capitaux, cette criminalité a considérablement évolué.

**En 2022, Interpol identifiait la criminalité organisée parmi les dix tendances criminelles les plus répandues au monde** reposant sur des groupes criminels ayant démontré leur capacité à s'adapter et se saisir des nouvelles opportunités. En 2023, l'organisation souligne la structure de plus en plus complexe des organisations criminelles, expliquant ainsi leur fragmentation ainsi que « l'émergence de modèles d'activité complexes et difficiles à détecter, reposant sur l'externalisation et les filières d'approvisionnement parallèles, ainsi que la convergence de différentes formes de criminalité, à l'origine d'un écosystème criminel interdépendant. »

**Tracfin participe à la prévention de la criminalité organisée et notamment à la lutte contre le blanchiment du produit du trafic de stupéfiants.** Les profits générés par ce trafic sont en grande partie réinvestis dans l'économie légale par le biais de circuits de blanchiment alliant des méthodes traditionnelles (de transmission de fonds, de transport physique d'espèces, de virements internationaux) à des méthodes de plus en plus sophistiquées (réseaux de collecte d'espèces et de compensation).

**Les capacités de détection de Tracfin des flux financiers résultant du trafic de stupéfiants lui permettent de mettre en évidence le croisement de différentes méthodes de blanchiment :** transferts d'espèces, acquisitions immobilières en France ou à l'étranger, injection de fonds suspects dans des entreprises actives dans des secteurs considérés comme risqués, et le secteur du jeu.

**Sur le secteur du jeu, les espèces générées par le trafic de stupéfiants peuvent être jouées dans des casinos, les reçus de gains permettant de « légaliser » les revenus issus des trafics.** De fait, les méthodes de blanchiment utilisées par les narcotrafiquants sont variées, cumulatives et en constante évolution.



SIGLES  
ET ACRONYMES

---

Acronyme	Description
<b>ACPR</b>	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
<b>AFA</b>	Agence française anticorruption
<b>AGRASC</b>	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués
<b>AMF</b>	Autorité des marchés financiers
<b>ALBC</b>	Autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux (en anglais, AMLA – Anti Money-Laundering Authority)
<b>ANAH</b>	Agence nationale de l'habitat
<b>ANJ</b>	Autorité nationale des jeux
<b>ANR</b>	Analyse nationale des risques de BC-FT
<b>ANSSI</b>	Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
<b>ASP</b>	Agence de services et de paiement
<b>BC-FT</b>	Blanchiment de capitaux et financement du terrorisme
<b>BCE</b>	Banque centrale européenne
<b>BTP</b>	Bâtiments et travaux publics
<b>CEF</b>	Conseil d'évaluation des fraudes
<b>CDC</b>	Caisse des dépôts et consignations
<b>CMF</b>	Code monétaire et financier
<b>CNAF</b>	Caisse nationale d'allocations familiales
<b>CNAMTS</b>	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
<b>CNAV</b>	Caisse nationale d'assurance vieillesse
<b>CNCCFP</b>	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
<b>CNCTR</b>	Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement
<b>CNIL</b>	Commission nationale informatique et libertés
<b>CNRLT</b>	Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme
<b>COLB</b>	Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
<b>COSI</b>	Communications systématiques d'informations
<b>CPF</b>	Compte personnel de formation
<b>CRF</b>	Cellule de renseignement financier
<b>DACG</b>	Direction de l'action criminelle et des grâces du ministère de la Justice
<b>DCPJ</b>	Direction centrale de la Police judiciaire
<b>DGCCRF</b>	Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes
<b>DGDDI</b>	Direction générale des douanes et droits indirects
<b>DGFiP</b>	Direction générale des finances publiques
<b>DGGN</b>	Direction générale de la Gendarmerie nationale
<b>DGSE</b>	Direction générale de la sécurité extérieure
<b>DGSI</b>	Direction générale de la sécurité intérieure
<b>DGT</b>	Direction génération du Trésor

Acronyme	Description
<b>DNRED</b>	Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
<b>DPR</b>	Délégation parlementaire au renseignement
<b>DREETS</b>	Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
<b>DRPP</b>	Direction du Renseignement de la préfecture de police de Paris
<b>DRM</b>	Direction du renseignement militaire
<b>DRSD</b>	Direction du renseignement et de la sécurité de la Défense
<b>DS</b>	Déclaration de soupçon
<b>EEE</b>	Espace économique européen
<b>EPPO</b>	<i>European Public Prosecutor's Office</i> – Parquet européen
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>FOVI</b>	Faux ordres de virement
<b>G7</b>	Groupe des 7 pays les plus industrialisés
<b>G20</b>	Groupe des 20 pays les plus industrialisés
<b>GABAT</b>	Groupe d'action à but antiterroriste
<b>GAFI</b>	Groupe d'action financière
<b>HATVP</b>	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
<b>H3C</b>	Haut Conseil du commissariat aux comptes
<b>IA</b>	Intelligence artificielle
<b>JIRS</b>	Juridictions interrégionales spécialisées
<b>JUNALCO</b>	Juridiction nationale chargée de la lutte contre la criminalité organisée
<b>LCB-FT</b>	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
<b>MEFSIN</b>	Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique
<b>MICAF</b>	Mission interministérielle de coordination anti-fraude
<b>MSA</b>	Mutualité sociale agricole
<b>NFT</b>	<i>Non fungible token</i> – Jeton non fongible
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OCBC</b>	Office central de lutte contre le trafic des biens culturels
<b>OCLAESP</b>	Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique
<b>OCLCIFF</b>	Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales
<b>OCRGDF</b>	Office central pour la répression de la grande délinquance financière
<b>OCRVP</b>	Office central pour la répression des violences aux personnes
<b>OFAST</b>	Office anti-stupéfiants
<b>OFMIN</b>	Office mineurs
<b>ONAF</b>	Office national antifraude
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>ONUDC</b>	Office des Nations unies pour la drogue et le crime
<b>PFUE</b>	Présidence française du conseil de l'Union européenne

Acronyme	Description
<b>PNAT</b>	Parquet national antiterroriste
<b>PNCEE</b>	Pôle national des certificats d'économies d'énergie
<b>PNF</b>	Parquet national financier
<b>PNOR</b>	Plan national d'orientation du renseignement
<b>PPE</b>	Personne politiquement exposée
<b>PSAN</b>	Prestataire de services sur actifs numériques
<b>RPUE</b>	Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne
<b>SCCJ</b>	Service central des courses et jeux
<b>SCRT</b>	Service central du renseignement territorial
<b>SDAO</b>	Sous-direction de l'anticipation opérationnelle de la gendarmerie nationale
<b>SGDSN</b>	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
<b>SISSE</b>	Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques
<b>SNDJ</b>	Service national de douane judiciaire
<b>SNR</b>	Stratégie nationale du renseignement
<b>SNRP</b>	Service national du renseignement pénitentiaire
<b>TJ</b>	Tribunaux judiciaires
<b>UCLAT</b>	Unité de coordination de la lutte antiterroriste
<b>URSSAF</b>	Union de recouvrement pour la sécurité sociale et les allocations familiales
<b>UE</b>	Union européenne



**Ministère de l'Économie, des Finances  
et de la Souveraineté industrielle  
et numérique**  
**Tracfin**

10, rue Auguste Blanqui  
93186 MONTREUIL Cedex

**RÉDACTION**

Tracfin  
Juillet 2024

**DIRECTEUR DE PUBLICATION**

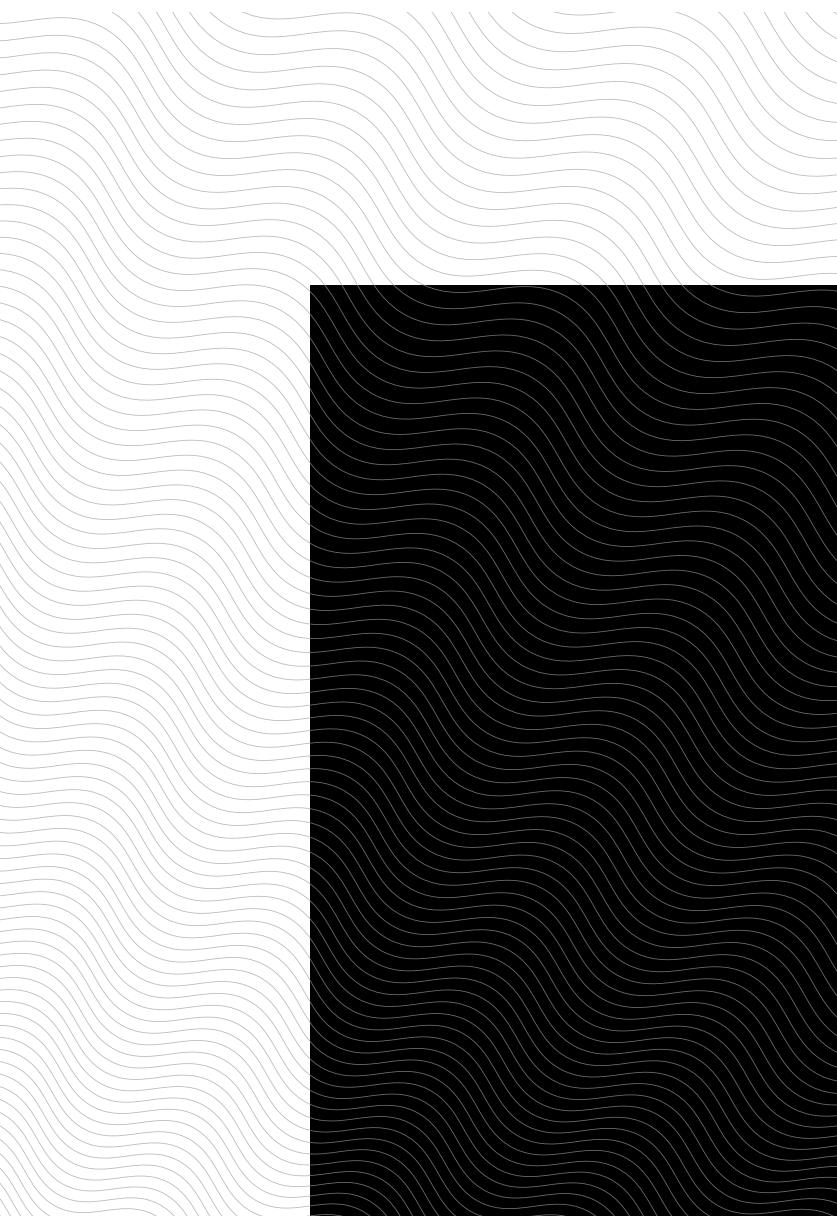
Alban GENAIS

**CONCEPTION GRAPHIQUE ET RÉALISATION**

Desk (53) [desk@desk53.com.fr](mailto:desk@desk53.com.fr)

**CRÉDITS PHOTOGRAPHIQUES**

© annagolant – stock.adobe.com  
© Sébastien Muylaert – @ SIRCOM



Suivez Tracfin sur

**[www.economie.gouv.fr/tracfin](http://www.economie.gouv.fr/tracfin)**



**[www.linkedin.com/company/tracfin/](http://www.linkedin.com/company/tracfin/)**

