



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

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Tracfin

L'activité de Tracfin

Bilan 2022

L'activité de Tracfin

Bilan 2022

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	3
PRÉSENTATION DE TRACFIN	5
Au carrefour des volets préventif et répressif	7
Organisation et ressources	8
La coopération européenne et internationale	13
Aperçu global de l'activité de Tracfin en 2022	21
PREMIÈRE PARTIE	
TRACER, SIGNALER ET RÉPRIMER LE BLANCHIMENT DES FONDS D'ORIGINE CRIMINELLE	25
Des investigations à destination de l'autorité judiciaire	27
Faits saillants 2022	29
DEUXIÈME PARTIE	
IDENTIFIER LES ATTEINTES AUX FINANCES PUBLIQUES ET PARTICIPER À LEUR RECOUVREMENT	35
Des investigations à destination de nombreux partenaires	36
Faits saillants 2022	41

TROISIÈME PARTIE	
ENTRAVER LE FINANCEMENT DU TERRORISME ET DÉFENDRE LES INTÉRÊTS FONDAMENTAUX DE LA NATION	45
Des investigations couvertes par le secret de la défense nationale, à destination de la communauté du renseignement	47
Faits saillants 2022	49
DÉFINITIONS	53
SIGLES ET ACRONYMES	59

AVANT-PROPOS

Après une année 2021 aux résultats exceptionnels dûs notamment à la crise du COVID, Tracfin a maintenu en 2022 un haut niveau d'activité.

Celui-ci est d'abord le fruit de la vigilance constante de l'ensemble des professionnels assujettis, en particulier du secteur financier mais aussi de nouveaux acteurs de plus en plus impliqués. Ils ont transmis en 2022 plus de 162 000 déclarations de soupçons. Cette contribution essentielle, dont dépend l'action de Tracfin, est désormais présentée dans une publication spécifique¹, premier tome du rapport annuel d'activité qui a vocation à intervenir au premier trimestre de chaque année.

Ce haut niveau d'activité se traduit aussi par le dynamisme de la production du service avec, cette année encore, plus de 3 000 notes d'informations servies à l'autorité judiciaire, aux administrations partenaires et à nos homologues étrangers. C'est l'objet de la présente publication, deuxième tome du rapport annuel d'activité qui détaille ces résultats, mission par mission.

Un troisième tome viendra compléter à la rentrée cette rétrospective 2022. Il sera consacré à l'analyse des tendances et des risques en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT). Cette publication présentera les typologies récurrentes ou émergentes observées et traitées par les enquêteurs et analystes de Tracfin. Conformément aux principes et recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), l'objectif est ainsi de fournir aux professions déclarantes les éléments les plus utiles à l'enrichissement de leurs classifications des risques et, dans une logique vertueuse, d'améliorer *in fine* la détection des phénomènes de fraude et de criminalité.

Le retour d'un conflit armé en Europe a eu des conséquences opérationnelles importantes pour Tracfin tout au long de



¹ Cf. LCB-FT : activité des professions déclarantes – Bilan 2022 paru en mai 2023.

l'année 2022, à l'instar de ce qu'ont également connu les différents services du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique comme les autres services de la communauté du renseignement. Dans le même temps, il s'est agi de maintenir notre contribution à l'activité de nos partenaires, administration fiscale ou autorité judiciaire par exemple.

Enfin, dans un contexte marqué par la pandémie mondiale, après deux ans et demi de travail, la France s'est finalement classée au premier rang des pays luttant efficacement contre la criminalité financière d'après l'évaluation menée par le GAFI. Cette évaluation, rendue publique en mai 2022, a conforté le rôle essentiel de Tracfin dans notre dispositif national anti-blanchiment. 2022 a aussi été marquée par la réussite de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE) qui a contribué de façon décisive à l'avancée du paquet AML (*Anti Money Laundering Package*), nouvelle étape dans la construction de droit européen de la lutte anti-blanchiment.

Ces résultats sont ceux de tous les collaborateurs de Tracfin : l'impact du service repose, au quotidien, sur leur engagement. Qu'ils en soient tous remerciés.

Guillaume Valette-Valla,
Directeur de Tracfin

PRÉSENTATION DE TRACFIN

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 participe à la construction d'un capitalisme responsable, facteur d'attractivité et de compétitivité de l'économie française, et à la protection des Français. Ses capteurs financiers lui permettent 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 GAFI, des directives européennes et du code monétaire et financier) et l'un des six services de la communauté nationale du renseignement depuis 2008 (au sens du code de la sécurité intérieure). Cette double identité constitue une spécificité forte du service, lui conférant **des missions très variées et des pouvoirs d'investigation particulièrement importants**.

À partir des déclarations effectuées par les plus de 200 000 professionnels assujettis au dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT) ou des informations reçues des administrations partenaires ou des services homologues étrangers, Tracfin recueille, analyse, enrichit et exploite tout renseignement propre à établir l'origine ou la destination délictueuse ou criminelle d'une opération financière.

Pour cela, Tracfin 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 de communication, consultation de bases de données, techniques de renseignement, sollicitation des CRF étrangères...

Tracfin transmet ensuite le résultat de ses investigations, en fonction de la finalité poursuivie, 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, avec lesquels il a noué depuis sa création il y a plus de trente ans une riche et efficace coopération.

Un peu d'histoire

Le sommet du G7 dit « de l'Arche », le 16 juillet 1989, a décidé parmi d'autres mesures de convoquer un groupe spécial d'experts financiers sur le blanchiment de capitaux. En avril 1990, ces experts ont rendu leur rapport, qui comportait 40 recommandations. Parmi celles-ci figurait la création de cellules de renseignement financier (CRF) dans chacun des pays, chargées de recevoir et, dans la mesure de ses pouvoirs, de demander, d'analyser et de communiquer aux autorités compétentes les informations reçues de la part de professions dites « assujetties », c'est-à-dire soumises à une obligation déclarative en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

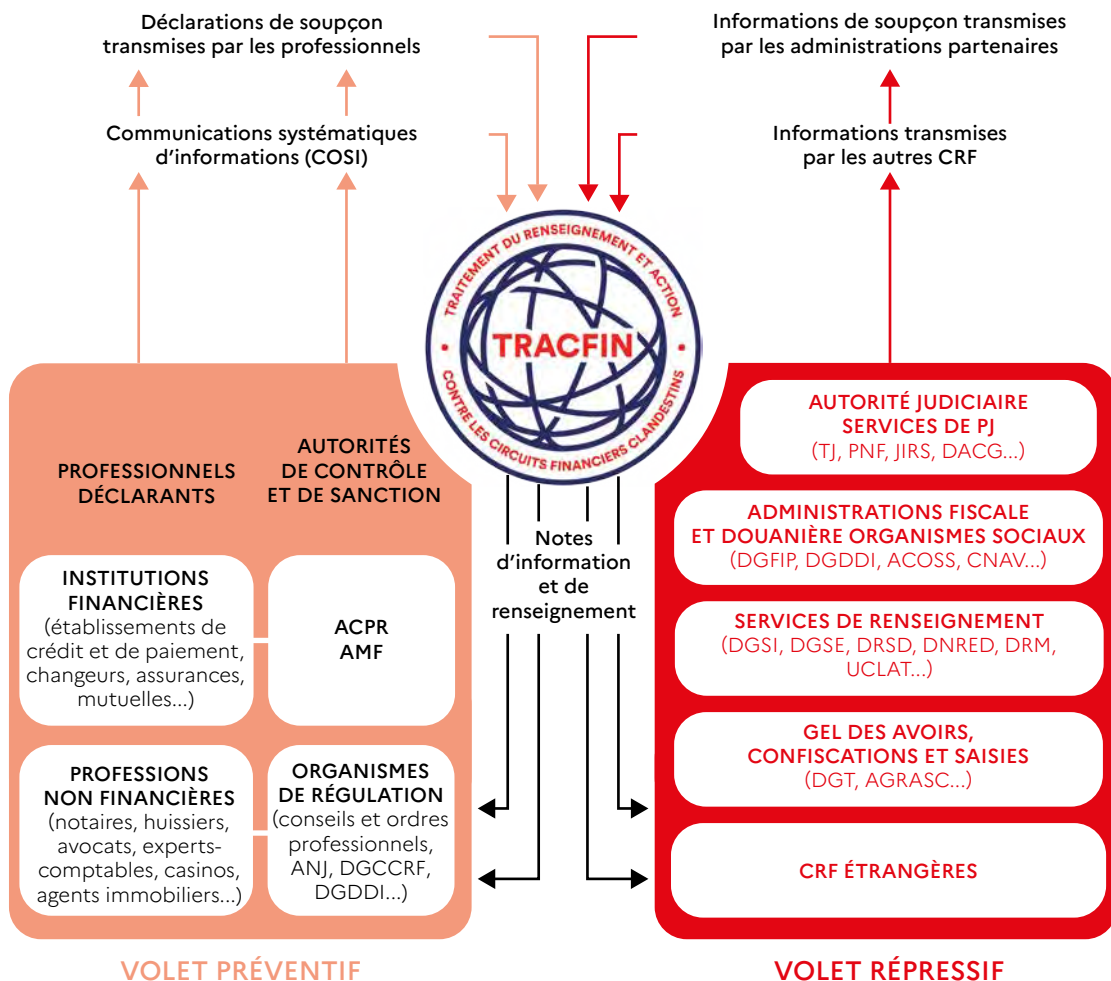
Créée par décret le 9 mai 1990, la cellule Tracfin (Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits FINanciers clandestins) a d'abord été spécialisée dans la seule lutte contre le blanchiment de capitaux et rattachée à la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI). Devenu service à compétence nationale par décret en 2006, Tracfin est placé sous la double autorité des ministres de l'Économie et des Finances et du ministre chargé des Comptes publics. Son périmètre d'action a été progressivement élargi, notamment en 2009 quand Tracfin a été placé sous la coordination du Conseil national du renseignement (CNR) et inclus dans le « premier cercle » des services de renseignement. Au sein de ces services, Tracfin est le seul dont l'activité se fonde sur l'analyse des flux financiers.

Au carrefour des volets préventif et répressif

À l'échelle nationale, la politique de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (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**².

² Source : 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.



Organisation et ressources

Travailler pour Tracfin, c'est faire partie d'une communauté de femmes et d'hommes aux expériences et cultures professionnelles variées, dynamiques, collectivement animés par un sens aigu de l'intérêt général et reconnus tant pour l'excellence de leur expertise que pour leur engagement constant dans la conduite de leurs missions. Ces valeurs qui sont celles de Tracfin depuis sa création en 1990 guident l'action quotidienne du service et lui permettent chaque année d'accueillir de nos nouveaux collaborateurs toujours plus nombreux et d'horizons toujours plus riches et divers. Parmi les quelques **200 collaborateurs**, on relève une convergence vers la parité (54,5 % d'hommes et 45,5 % de femmes) et une croissance de la proportion des agents contractuels (67 % d'entre eux sont fonctionnaires et 33 % contractuels, soit + 4 % par rapport à 2021). L'identité des agents de Tracfin est protégée et seule celle de certaines personnes, liée à leurs modalités de nomination ou à la fonction qu'elles exercent, peut être révélée³.

³ 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.

Pour le recrutement et la gestion de ses agents, quelle que soit leur origine, les ressources financières propres au financement de ses missions et les investissements (notamment informatiques), les crédits budgétaires de Tracfin sont inscrits au programme 218 « conduite et pilotage des politiques économiques et financières », dont le responsable de programme est le secrétariat général de Bercy.

#TRAC25, un projet de transformation pour renforcer l'impact de Tracfin

Adopté en novembre 2022, à la suite du projet de service 2021-2023, le projet de transformation #Trac25 vise à adapter l'organisation et le fonctionnement du service aux priorités stratégiques et aux évolutions technologiques auxquelles Tracfin devra faire face au cours des prochaines années. Il comprend **une cinquantaine de mesures opérationnelles** destinées à être déployées entre 2023 et 2025.

L'ambition qui sous-tend ce plan de transformation est notamment de renforcer les capacités de collecte du renseignement du service, de moderniser les outils et méthodes d'investigation de Tracfin et de décroïsonner les

approches métiers dans un contexte marqué par la hausse continue du flux d'information à traiter, l'apparition de nouveaux vecteurs de BC-FT ainsi que la complexité croissante des schémas de fraude et de criminalité financière.

Le recours croissant aux actifs numériques (et l'anonymat qu'ils offrent à leurs utilisateurs) dans les schémas de fraude et de blanchiment les plus complexes – notamment lorsqu'ils sont commis en bande organisée – nécessite par exemple une approche transversale du sujet et son appropriation par l'ensemble des enquêteurs et analystes du service afin de permettre une meilleure détection et un traitement optimal des dossiers.

Blanchiment de capitaux et paiements en espèces

Les trafics et activités illicites génèrent d'importants flux financiers qui reposent souvent sur l'échange d'espèces⁴. La conversion de ces espèces en crypto-actifs permet de les faire circuler en contournant les réglementations en vigueur.

Au sein de l'Union européenne, celles-ci sont en effet très disparates, tant en ce qui concerne le niveau des plafonds fixés et leur champ d'application que la sanction applicable en cas d'infraction. 18 États ont fixé un plafond aux paiements effectués entre un particulier et un professionnel ou entre professionnels, dont 13 pour un montant inférieur ou égal à 5 000 €. Quatre États ont plafonné ces paiements à 1 000 € (l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal) et la Grèce à 500 €. Neuf États n'ont pas adopté de plafond mais certains ont néanmoins pris des mesures limitant l'usage des espèces⁵.

Le seuil de paiement en espèces a été abaissé en France de 3 000 € à 1 000 € en 2015⁶, dans le contexte du renforcement de la lutte contre le financement du terrorisme et afin de faciliter la traçabilité des transactions et l'identification des personnes qui les effectuent. Les transactions réalisées entre particuliers ne sont pas limitées⁷ et le plafond de 1 000 € est rehaussé dans certains cas⁸. En outre, depuis 2016, les établissements financiers ont l'obligation d'informer Tracfin de tous les versements et retraits effectués en espèces dont le montant mensuel cumulé serait supérieur à 10 000 €⁹ ainsi que des remises d'espèces qui excèderaient 1 000 € par opération et 2 000 € cumulés par client sur un mois calendaire.

⁴ « Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash », Ecorys pour la Commission européenne (Rapport sur les restrictions concernant les paiements en espèces, COM/2018/483).

⁵ Allemagne, Autriche, Chypre, Estonie, Finlande, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas et Suède ; l'Allemagne, par exemple, impose la présentation d'une pièce d'identité pour les paiements supérieurs à 10 000 €.

⁶ Ce seuil reste de 3 000 € pour les paiements en monnaie électronique.

⁷ Une preuve écrite étant néanmoins obligatoire pour les ventes supérieures à 1 500 € (article 1359 du code civil et décret n° 80-533 du 15 juillet 1980).

⁸ Il peut s'établir à 10 000 € (pour les non-résidents fiscaux n'agissant pas pour les besoins d'une activité professionnelle) ou 15 000 € (paiement réalisé au bénéfice d'une personne assujettie au dispositif).

⁹ Article R. 561-31-2 du CMF.

¹⁰ EncroChat en 2020, Sky ECC en 2021.

La limitation en France de l'utilisation des espèces conduit les délinquants à écouler leur monnaie fiduciaire dans d'autres États, comme en attestent les résultats des enquêtes sur le démantèlement des réseaux de communication sécurisés du grand banditisme international¹⁰. Le GAFI, qui encadre la limitation de la circulation des espèces à travers plusieurs recommandations, relève que « *la France met en place des mesures d'atténuation transversales adéquates et efficaces, notamment en ce qui concerne la lutte contre les moyens de paiements anonymes (espèces, transferts de fonds, monnaie électronique, actifs virtuels...)* ».

L'un des principaux enjeux d'harmonisation à l'échelle de l'UE concernera à l'avenir la réglementation relative à la levée de l'anonymat des transactions réalisées au moyen d'actifs numériques.

En 2023, pour maintenir un haut niveau d'activité et répondre à la « diversité » des attentes de ses partenaires, Tracfin a enfin développé une nouvelle méthode d'exploitation du renseignement financier, visant de manière complémentaire à ses notes d'information à opérer des signalements globalisés afin de permettre aux administrations de lancer plus rapidement leurs contrôles respectifs.

Un service en mouvement

À la faveur de ces réflexions stratégiques, l'organisation de Tracfin évolue. Depuis le 1^{er} mars 2023, le service est organisé autour d'un état-major, d'un secrétariat général, d'une direction technique et de plusieurs départements opérationnels¹¹ :



le directeur et son adjoint définissent la stratégie de Tracfin en cohérence avec les orientations qu'ils reçoivent du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique et du ministre délégué chargé des Comptes publics ainsi que du coordinateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme pour les missions liées au renseignement. Ils pilotent et coordonnent l'action des différentes composantes du service ;



l'état-major appuie l'action de la direction dans le domaine de la communication, du conseil diplomatique, des partenariats stratégiques et de l'activité opérationnelle transversale du service ;

¹¹ En tant que service de renseignement, Tracfin ne rend pas public son organigramme.



le secrétariat général est chargé du soutien administratif. Il est responsable des ressources humaines et financières, de la formation et du développement des compétences ainsi que de la protection du secret. Il apporte un soutien logistique à l'ensemble des composantes du service ;



le département technique est responsable du maintien et du développement de l'environnement numérique et des capacités de renseignement technique de Tracfin. Il travaille au quotidien sur le développement d'outils d'investigation plus performants et innovants, reposant notamment sur l'intelligence artificielle et la *data science* ;



les départements opérationnels sont chargés d'exploiter les informations collectées en mettant en œuvre l'ensemble des prérogatives du service, de diffuser le renseignement d'intérêt vers les autorités judiciaires et administratives ainsi que, le cas échéant, vers les partenaires étrangers et de faire le lien avec les déclarants et les services partenaires, notamment les juridictions et les services de police judiciaire.

Auditions et contrôles

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

En 2022, le directeur de Tracfin a ainsi participé à deux auditions parlementaires : le 16 mars au Sénat, dans le cadre du contrôle budgétaire mené par la commission des finances sur l'organisation et les moyens de la Douane face au trafic de stupéfiants¹² et le 11 octobre à l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'examen des crédits de la mission Gestion des finances publiques¹³.

À sa prise de fonction, le président de la délégation parlementaire au renseignement (DPR), Sacha Houlié, a effectué une visite dans les locaux de Tracfin. Comme chaque année, le service a également fait l'objet d'un contrôle de la Commission de vérification des fonds spéciaux (CVFS).

Tracfin a également fait l'objet de plusieurs contrôles de la Cour des comptes, de la CNIL et d'inspections interministérielles.

Les services de Tracfin ont enfin été entendus dans le cadre de plusieurs enquêtes de la Cour des comptes – sur la fraude aux prestations sociales, sur la lutte contre les trafics de biens culturels, sur les cryptoactifs et sur l'évolution du dispositif français de lutte contre le blanchiment.

¹² Donner à la Douane les moyens d'accomplir sa mission dans la lutte contre le trafic de stupéfiants, rapport d'information n° 45 (2022-2023), déposé le 12 octobre 2022, MM. Albéric de Montgolfier et Claude Nougéin, sénateurs.

¹³ Lutte contre l'évasion fiscale, rapport spécial n° 292 (2022-2023), déposé le 6 octobre 2022, Mme Charlotte Leduc, députée.

Les axes stratégiques pour 2023

Mettre l'intelligence artificielle au service des missions de Tracfin

Les progrès algorithmiques récents de l'apprentissage profond, combinés à l'explosion des volumes de données disponibles, ouvrent la voie à de multiples usages de l'IA. L'objectif est de poursuivre 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'intelligence artificielle, à l'instar de ce qui a pu déjà être fait par Tracfin sur les données issues des différents leaks.

Un rôle actif de vigie

Informier plus rapidement et plus efficacement le grand public, les professionnels déclarants et les autres acteurs concernés, de dispositifs fraudogènes et à risques ainsi que de typologies spécifiques émergentes, constitue une priorité stratégique de Tracfin. En assumant la fonction de mise en garde des acteurs concernés, Tracfin entend ainsi renforcer le volet préventif du dispositif LCB-FT.

Renforcer les moyens et techniques du renseignement

Tracfin participe activement aux travaux menés conjointement avec les autres services sur le renseignement en matière de fraude aux finances publiques et de lutte contre la criminalité organisée. Cette montée en gamme s'accompagne du développement continu des outils et méthodes d'investigations techniques prévus par le code de la sécurité intérieure mis en œuvre.

Investir dans la *blockchain* pour repousser la frontière technologique

Devant l'accroissement du recours aux crypto-actifs, Tracfin a adapté ses outils de détection et de traitement d'opérations frauduleuses ou criminelles par l'exploitation d'outils d'analyse transactionnelle de la *blockchain*. Parallèlement au développement des capacités d'investigation sur les transactions en crypto-actifs, Tracfin s'attachera à renforcer la sensibilisation des PSAN aux méthodes de blanchiment et de fraude fiscale par l'utilisation de crypto-actifs.

Étendre les capacités d'investigation en matière de facturation électronique et de domiciliation

Les informations détenues par ces acteurs permettront d'identifier davantage de circuits de fraude recourant à des réseaux de sociétés sans activité économique réelle ou nouvellement créées et destinées à blanchir des fonds d'origine criminelle ou à récupérer de manière indue des aides publiques.

Participer au renforcement du recouvrement des avoirs

La saisie pénale et le recouvrement des sommes indûment perçues, dissimulées ou blanchies constituent l'une des finalités des dossiers transmis par Tracfin aux administrations partenaires et autorités judiciaires. Dans cette optique, Tracfin coopère étroitement avec les autorités judiciaires et s'attache à institutionnaliser les retours d'expérience sur les suites judiciaires de dossiers traités par le service afin d'en optimiser l'impact judiciaire.

La création d'un comité scientifique

Le plan #Trac25 prévoit notamment la création d'un comité scientifique chargé d'éclairer le service sur ses grandes missions en matière de criminalité économique et financière. Prévu pour 2024, ce conseil sera composé de personnalités, ayant acquis par leurs parcours et leurs expériences diversifiées, une connaissance approfondie de la LCB-FT. Ce comité consultatif apportera au service un spectre élargi de compétences et d'expertises ainsi qu'une visibilité renforcée au plan académique.

La coopération européenne et internationale

Une insertion dans les différents réseaux internationaux

Au niveau international, Tracfin participe à différents réseaux de coopération qui lui permettent d'avoir une base de comparaison de son action et d'importer d'éventuelles bonnes pratiques observées dans d'autres pays ou entités.

Le premier est le GAFI (Groupe d'action financière), organisme inter-gouvernemental basé à Paris fondé par le G7 en 1989 et qui est à l'origine de la création des CRF¹⁴, dont les missions se sont diversifiées au fil du temps. Au début centré sur la lutte anti-blanchiment, son action s'est progressivement 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 lutte contre le blanchiment et de financement du terrorisme, 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 39 États ou entités engagés dans la lutte contre la délinquance financière internationale.

En 2022, les équipes de Tracfin ont participé, aux côtés de la direction générale du Trésor qui représente la France, 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 l'utilisation des rançongiciels ou des objets d'art et biens culturels comme vecteurs ainsi que sur la collaboration avec les réseaux de recouvrement des avoirs.

Le second est le groupe Egmont, forum d'échange d'informations dont le siège est situé à Toronto, qui réunit depuis 1995 de nombreuses cellules de renseignement financier. Comportant actuellement 166 membres, le groupe Egmont s'est doté d'une charte définissant ses objectifs principaux qui sont le développement de la coopération internationale par l'échange d'informations et le renforcement de l'efficacité et de l'autonomie opérationnelle des CRF, en offrant notamment des programmes de formation et d'échange.

Au sein d'Egmont, Tracfin participe à différents groupes de travail (politiques et procédures, échanges d'informations). En juillet 2022, il a participé à la plénière du Groupe Egmont organisée à Riga, en Lettonie. Quelque 320 délégués de plus

de 100 CRF y ont notamment échangé sur l'amélioration des échanges domestiques, bilatéraux et multilatéraux, ainsi que sur les leviers à actionner pour un rôle accru des CRF dans les dispositifs nationaux de LCB-FT. À cette occasion, Tracfin s'est vu confier l'organisation de la 30^e édition de la réunion plénière du groupe qui aura lieu à Paris en juin 2024 (après Abu Dhabi en 2023).



Typologie des CRF

Au niveau international, il existe 4 modèles différents de cellules de renseignement financier (CRF).

- 1) Les CRF de type judiciaire : la CRF est établie au sein de la branche judiciaire du gouvernement, de sorte que les pouvoirs judiciaires peuvent être plus directement exercés (saisie de fonds, interrogatoire ou détention de personnes) (ex. : 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. : Irlande).
- 3) Les CRF de type administratif : la CRF est établie au sein d'une administration nationale ou d'un organisme en dehors de la sphère des autorités répressives ou judiciaires. Elle constitue une interface entre le secteur déclaratif et le secteur répressif (ex : France, Italie et Australie, où la CRF est également, comme en France, un service de renseignement).
- 4) Les CRF hybrides qui combinent ces différentes options (ex. : les Pays-Bas).

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 de G20. Ainsi, dans le cadre de sa participation au groupe de travail sur la corruption, Tracfin partage 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 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, du FMI ainsi que dans le cadre du G20 et de ces groupes de travail spécialisés.

Le soutien à la candidature de Paris pour accueillir la future autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux (AMLA)

En 2022, Tracfin a contribué aux travaux de la présidence française, aux côtés des services de la direction générale du Trésor et de la représentation permanente auprès de l'Union européenne (RPUE), puis de la présidence tchèque de l'Union européenne sur le paquet législatif présenté en juillet 2021 par la Commission européenne en vue de renforcer la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT) en Europe. Ces négociations touchent en effet au cœur d'activité de Tracfin, de la réception des déclarations de soupçon à la dissémination d'informations aux autorités compétentes, en passant par la coopération internationale. Le service restera pleinement engagé en 2023 pour la nouvelle étape de négociation de ce paquet, que constituent les trilogues.

À la suite de l'adoption en juin 2022 d'une approche générale partielle du Conseil sur le projet de création d'une autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (*Anti-Money Laundering Authority* ou AMLA), Tracfin a également participé à la préparation de la candidature de Paris pour accueillir cette nouvelle agence et ses futurs collaborateurs. Le service continuera de contribuer à ce projet avec la direction générale du Trésor et l'ACPR notamment.

Bruno Le Maire Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

« La France a construit de longue date une expertise clef en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Nous voulons franchir une nouvelle étape en créant une véritable communauté européenne de la LCB-FT. Nous proposons aujourd'hui à l'AMLA de pouvoir s'appuyer sur l'écosystème international de la lutte anti-blanchiment et de la régulation financière constitué à Paris. L'AMLA pourra bénéficier d'un projet d'implantation que nous soutiendrons financièrement, dans une région particulièrement attractive en matière de compétences, de cadre de vie et d'infrastructures. »

La coopération opérationnelle entre homologues

Conformément aux normes internationales et européennes en vigueur, Tracfin a la faculté d'échanger directement des informations financières avec ses homologues étrangers des CRF sous la double réserve du principe de réciprocité et du respect de la confidentialité des données communiquées. Depuis le 1^{er} mars 2023, la coopération internationale opérationnelle est déployée dans tous les départements opérationnels et les réponses aux demandes des CRF étrangères sont réparties entre les unités métiers en fonction de la thématique de la demande. L'état-major s'assure quant à lui du principe de réciprocité, du pilotage des délais de réponse et de la qualité des informations issues de cette coopération.

Une coopération internationale équilibrée est synonyme de confiance dans les relations et d'efficacité dans les échanges opérationnels. Les CRF étrangères sollicitent de plus en plus les équipes de Tracfin, dont les réponses détaillées et rapides – ainsi que l'a noté le GAFI en 2022 dans son évaluation du dispositif français¹⁵ – sont appréciées pour leur qualité. Ce résultat provient des dispositions que la loi a prévu : pour répondre à ses homologues étrangers, le service peut consulter les bases de données à sa disposition et peut recourir à l'exercice de son droit de communication pour apporter des éléments d'informations complémentaires à ses homologues.

Réciproquement, Tracfin fait un usage toujours croissant de la coopération internationale dans la conduite de ses enquêtes avec une augmentation de 15 % depuis 2020 du nombre de demandes adressées à ses homologues étrangers.

¹⁵ Rapport d'évaluation mutuelle de la France, mai 2022, chapitre 8, paragraphe 634, p. 238.

	2020	2021	2022
Nombre de notes d'information transmises spontanément aux CRF étrangères	126	98	99
Nombre de réponses aux demandes entrantes des CRF étrangères	575	834	745
Nombre de personnes physiques ou morales sur lesquelles Tracfin a interrogé les CRF étrangères	2 875	3 318	3 330

Les échanges opérationnels de Tracfin avec ses homologues étrangers représentent une part importante de l'activité du service, les flux financiers étant indifférents à la notion de frontières. Détecter des mouvements illicites de capitaux et être capable de remonter des chaînes d'acquisition ou de détention particulièrement opaques – en particulier grâce aux juridictions non coopératives au plan international – exige une étroite et parfaite coopération avec les 166 autres CRF existant à travers le monde.

Les informations que Tracfin transmet aux CRF étrangères se décomposent en trois catégories¹⁶ :



des informations transmises spontanément par Tracfin aux CRF étrangères et qui n'appellent pas de réponse particulière de leur part : il s'agit généralement d'informations issues de déclarations de soupçon reçues par Tracfin et portant sur des ressortissants ou sociétés de pays étrangers ;

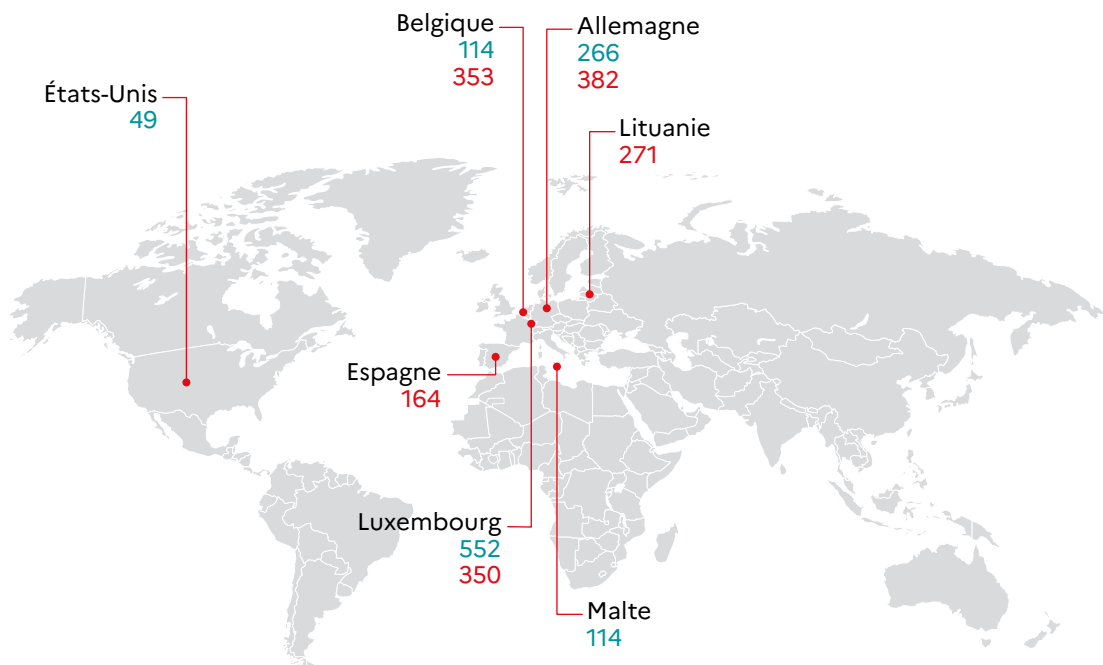


des informations transmises en réponse à des demandes des CRF étrangères pour soutenir leurs propres investigations : en 2022, les CRF étrangères ayant le plus sollicité Tracfin sont le Luxembourg, l'Allemagne, Malte, la Belgique et les États-Unis ;



des interrogations émanant de Tracfin pour nourrir ses propres analyses et enquêtes : en 2022, Tracfin a ainsi sollicité le réseau de la coopération internationale entre CRF sur 3 330 personnes physiques ou morales. Les CRF les plus sollicitées par Tracfin ont été l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, la Lituanie et l'Espagne.

¹⁶ Cf. LCB-FT : Bilan 2022 de l'activité des professions déclarantes – Rapport annuel Tracfin 2022, tome 1, publié en mai 2023.



■ CRF ayant le plus sollicité Tracfin en 2022

■ CRF les plus sollicitées par Tracfin en 2022

Outre les cas de faux ordres de virement international (FOVI) présentant par nature un caractère transfrontalier et un caractère d'urgence lié à la possibilité de bloquer et de rapatrier les fonds, la coopération internationale est marquée par de nombreux dossiers de présomption de blanchiment et dans une moindre mesure de fraude fiscale. 50 notes d'informations ont été transmises aux autorités judiciaires sur la base des informations ainsi échangées.

Les délits et fraudes à caractère fiscal intègrent en effet souvent une dimension internationale. Les enquêtes mettent régulièrement en exergue le recours à des structures intermédiaires aux ramifications internationales au sein de juridictions fiscales non coopératives, lesquelles sont utilisées pour dissimuler l'identité des bénéficiaires effectifs. Combattre les infractions fiscales exige donc d'améliorer le partage d'informations entre les différents organismes concernés. La transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, encadrés par le Forum mondial de l'OCDE, se sont intensifiés et révélés être un outil puissant dans la lutte internationale contre l'évasion fiscale, contribuant à

17 Rapport annuel du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, 2022, OCDE.

l'identification de plus de 114 milliards d'euros de recettes supplémentaires au cours des dernières années¹⁷.

Signature d'un accord de coopération avec la cellule de renseignement financier d'Israël

En octobre 2022, avec l'appui de l'ambassade de France, Tracfin a signé un accord de coopération avec son homologue israélien, l'IMPA (*Israel Money Laundering and Terror Financing Prohibition Authority*) afin de renforcer la coopération bilatérale entre les deux pays dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les activités criminelles liées.

Ce premier accord signé avec Israël permettra notamment à l'IMPA et à Tracfin de cibler leurs échanges d'informations en les concentrant sur le haut du spectre de la grande criminalité économique et financière et les dossiers à très fort enjeu, d'améliorer la qualité des informations échangées et de redynamiser les transmissions réciproques et spontanées.



Témoignage de Ilit Ostrovich-Levi, directrice générale de l'IMPA

La coopération et la collaboration entre Tracfin et l'autorité israélienne chargée de l'interdiction du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme (IMPA) sont des objectifs stratégiques pour nos deux CRF. Après nous être rendu mutuellement visite, nous avons décidé de signer, en octobre 2022, un protocole d'accord jetant les bases d'une coopération bilatérale améliorée, afin de faire face aux risques contemporains de blanchiment d'argent, de financement du terrorisme et d'autres activités criminelles connexes.

L'IMPA considère que la coopération avec son homologue français est de la plus haute importance. La signature du protocole d'accord améliore la capacité de l'IMPA et de Tracfin à travailler ensemble pour identifier les risques, partager les renseignements et déjouer les tentatives de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Conformément au protocole, nos deux CRF se réuniront régulièrement pour discuter des nouvelles menaces de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, évaluer les techniques utilisées par les criminels et faire progresser le traitement des dossiers d'enquête concrets.

Aperçu global de l'activité de Tracfin en 2022

En 2022, Tracfin a maintenu un niveau d'activité élevé. Le service a ainsi transmis 3 085 notes d'information à ses différents partenaires (+ 1,7 % par rapport à 2020).

	2020	2021	2022
Notes d'information à l'autorité judiciaire	738	553	559
Notes de renseignement	1 321	1 791	1 650
Notes d'information aux services de lutte contre la fraude fiscale, sociale et douanière	828	780	755
Notes d'information à l'international	126	98	99
Notes d'information aux autres administrations	20	20	22
TOTAL	3 033	3 242	3 085

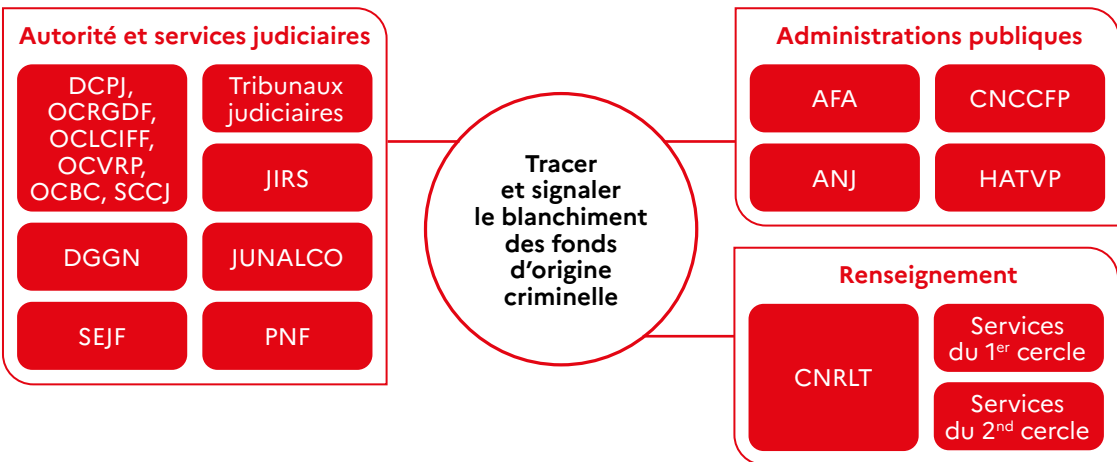


PREMIÈRE PARTIE

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

La lutte contre la délinquance économique et financière se rattache de manière directe ou indirecte à plusieurs infractions pénales que le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB) a regroupées, dans l'Analyse nationale des risques (ANR) parue en 2019 et actualisée début 2023, dans un ensemble constitué de menaces criminelles ou posant une atteinte à la probité.

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



18 Les définitions internationales du blanchiment sont précisées à l'article 6 de la convention de Strasbourg (Conseil de l'Europe) relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime du 8 novembre 1990 et à l'article 9 de la convention de Varsovie (Conseil de l'Europe) portant le même nom du 16 mai 2005.

Qu'est-ce que le blanchiment ?

Le blanchiment de capitaux est défini à l'article 324-1 du code pénal comme un délit consistant à 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. Il désigne également 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, ces opérations se définissant de la manière suivante :

- une opération de placement, ou « transfert de biens » au sens des conventions internationales¹⁸, consiste à mettre en circulation dans le système financier des biens provenant de la commission d'un crime ou d'un délit ;
- au sens des conventions internationales, une opération de dissimulation désigne le fait de dissimuler ou de déguiser la nature, l'origine, l'emplacement, la disposition, le mouvement ou la propriété réelle de biens ou des droits qui y sont liés et dont le responsable sait qu'ils proviennent d'une activité criminelle ;
- une opération de conversion consiste à modifier la nature du produit de l'infraction, par exemple en échangeant des espèces contre un bien immobilier ou de la monnaie scripturale. À l'instar du recel, le blanchiment constitue donc une infraction de conséquence issue d'une infraction principale précisément caractérisée. Au fil des décisions, la jurisprudence a toutefois admis le caractère autonome du blanchiment en distinguant l'opération de blanchiment, dans ses éléments matériel et intentionnel, du crime ou du délit ayant généré un produit direct ou indirect, et en admettant que la qualité d'auteur de l'infraction principale n'était pas exclusive de celle d'auteur de l'infraction de blanchiment consécutive.

Ces dispositions permettent de poursuivre une personne sans que l'existence d'une infraction d'origine ne soit démontrée. Son champ d'application porte sur l'ensemble des flux et capitaux occultes, qu'il s'agisse du produit des infractions ou du financement des infractions (financement du travail dissimulé ou tentative de corruption par exemple). La charge de la preuve est ici inversée : il appartient au détenteur des fonds de justifier l'origine licite des sommes visées.

Des investigations à destination de l'autorité judiciaire

2022

Notes d'information transmises aux autorités judiciaires	251
<i>dont notes d'information portant sur présomption d'une ou plusieurs infractions pénales</i>	138
<i>dont transmissions de renseignements aux magistrats</i>	50
<i>dont transmissions aux services de police, gendarmerie et douane judiciaire</i>	63

Les notes de renseignement à l'autorité judiciaire

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...) 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...). 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.

Les principales infractions détectées

19 Sont appelées infractions sous-jacentes les crimes ou délits qui génèrent les fonds à blanchir.

En 2022, outre le blanchiment et la présomption de blanchiment, les infractions sous-jacentes¹⁹ les plus représentées sont la fraude fiscale, l'abus de bien social, le travail dissimulé et l'escroquerie mais également les atteintes à la probité.

Illustration d'un signalement à l'autorité judiciaire

En 2020, les héritiers d'un immeuble remarquable d'une ville de banlieue décident de le mettre en vente. Une première offre d'achat est présentée par une société de promotion immobilière avant d'être immédiatement rétractée en raison de l'opposition informelle de la mairie au projet de démolition de l'immeuble.

L'année suivante, une seconde offre d'achat d'un montant nettement inférieur au prix de marché est présentée par plusieurs acquéreurs ne démontrant pas la solidité financière requise pour une opération de cette envergure. Un mois plus tard, une société se substitue aux précédents acquéreurs dans les termes exacts de leur offre. Deux mois plus tard, un avenant à la promesse de vente est régularisé au profit des acquéreurs finaux de la maison, à savoir la maire de la commune sur laquelle est situé l'immeuble, un parent proche exerçant la profession de promoteur immobilier et la société de ce dernier ; les emprunts bancaires nécessaires à la réalisation de l'opération ayant été sollicités antérieurement à l'acte de substitution.

Dès la signature de l'avenant, une demande d'aliénation de l'immeuble est adressée au service de l'urbanisme de la commune par les nouveaux acquéreurs. La maire ayant été considérée comme intéressée en son nom personnel, le conseil municipal a désigné un adjoint pour instruire et signer ces décisions.

Les investigations menées par Tracfin ont permis de mettre en exergue des faits susceptibles de constituer une situation de prise illégale d'intérêts par la maire de la commune.

Origine : déclaration de soupçon transmise par un établissement bancaire

Critères d'alerte : participation d'une personnalité politiquement exposée (PPE) à l'opération et prix d'acquisition vraisemblablement inférieur au prix de marché.

Répartition par Cour d'appel

Les trois principales Cours d'appel destinataires des notes d'informations de Tracfin demeurent en 2022, comme les années précédentes, Paris, Versailles et Aix-en-Provence, en raison du poids économique de ces régions.

Tracfin et le PNF

Les échanges entre Tracfin et le parquet national financier (PNF) sont riches et de grande qualité, capitalisant sur la relation de confiance entre ces deux services partenaires. Comme le procureur de la République financier l'a évoqué lors d'une audition à l'Assemblée nationale le 9 février 2023, « *Tracfin est une source d'approvisionnement mais aussi de signalement absolument essentielle* » pour le PNF et ce dernier lui fait des retours réguliers sur les dossiers transmis.

Cette coopération est facilitée par l'existence d'un référent Tracfin au sein du PNF avec lequel les magistrats de Tracfin échangent très régulièrement. Ces échanges permettent de s'assurer de la réactivité du service dans les dossiers le méritant.

Entre 2020 et 2022, Tracfin a ainsi transmis 94 notes d'informations au PNF (dont 24 en 2022). Parmi les dossiers transmis entre 2020 et 2022, l'infraction de blanchiment était visée dans 40 % des dossiers (38). Outre le blanchiment, l'infraction de corruption est largement représentée (17), de même que l'infraction de fraude fiscale (14) et de détournement (12). On trouve aussi les infractions d'abus de biens sociaux, d'abus de crédit, d'abus de pouvoir, d'abus de confiance, de faux, de prise illégale d'intérêts ainsi que des infractions boursières et douanières.

Faits saillants 2022

Mise à jour de l'analyse nationale des risques (ANR) afin d'identifier les principales menaces et vulnérabilités en matière de LCB-FT

En 2022, Tracfin a contribué à l'actualisation de l'Analyse nationale des risques (ANR) de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Adoptée par le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB) en février 2023, cette analyse est le résultat d'un travail conjoint de l'ensemble des services de l'État concernés et des autorités de contrôle et de sanction compétentes. Cet exercice interministériel s'est attaché à étudier les principales menaces de nature



Consulter l'ANR 2023

criminelle auxquelles le territoire national est exposé et apporte un éclairage détaillé sur les principaux produits et vecteurs utilisés aux fins de BC-FT.

Interlocuteur privilégié des déclarants comme des autorités de supervision et des autorités judiciaires, Tracfin a mis à disposition son expertise et ses analyses pour nourrir les travaux préparatoires des différents groupes de travail sectoriels²⁰ constitués sous l'égide du COLB. Cette méthode a permis de faire émerger une vision commune des enjeux et un consensus sur la réalité de l'exposition aux risques de BC-FT.

20 Immobilier, actifs numériques, agents sportifs, organismes à but non lucratif.

Tracfin bénéficie en effet d'une position privilégiée pour analyser les vulnérabilités des secteurs étudiés et l'efficacité des mesures d'atténuation existantes. Il peut ainsi s'assurer de la bonne appropriation du dispositif de LBC-FT par les déclarants grâce à un examen fin de leur activité déclarative, et, le cas échéant, mettre en lumière des vulnérabilités justifiant un niveau de risque classé « élevé » dans l'ANR (immobilier, sport professionnel, actifs numériques). Sur la base de ces conclusions, des actions de sensibilisation ciblées seront menées pour renforcer la bonne mise en œuvre des obligations de LCB-FT par les professions concernées.

Initiation des premiers échanges avec le Parquet européen (EPPO)

Créé par le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 pour permettre une meilleure coordination de l'action judiciaire au sein de 22 États membres²¹, le Parquet européen, situé à Luxembourg, est entré en fonction le 1^{er} juin 2021. Il a pour mission de lutter contre les infractions qui portent atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Il est chargé de rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs des infractions suivantes dès lors qu'elles ont été commises à partir du 20 novembre 2017 (date de l'entrée en vigueur du règlement européen créant le parquet) :



les fraudes portant sur les dépenses et les recettes de l'UE supérieures à 100 000 euros ;



les fraudes liées à la TVA (dans la mesure où elles concernent les territoires d'au moins deux États membres et portent sur au moins 10 M€) ;

21 Hongrie, Pologne, Irlande, Suède et Danemark ne participent pas au projet.

- le blanchiment de sommes liées à des actifs provenant de fraudes impactant le budget de l'UE ;
- la corruption active et passive ou les détournements qui portent atteinte aux intérêts financiers de l'UE ;
- toute infraction relevant de la participation à une organisation criminelle visant à commettre les infractions précédemment énumérées.

Les premiers échanges opérationnels de Tracfin avec le Parquet européen ont débuté au cours de l'année 2022, à l'occasion de plusieurs demandes de criblages sur des personnes physiques et morales françaises et étrangères dans le cadre d'une enquête préliminaire ouverte par le Parquet européen et confiée au Service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) sur des faits de fraude douanière.

Témoignage de Christophe Perruaux, directeur du SEJF

*« Les mafias ne parlent plus le langage du crime mais celui du marché »
(Giovanni Mellilo, procureur national italien antimafia. Le Monde 21/12/2002).*

Plus que jamais les organisations criminelles prospèrent sur les échanges internationaux, sur leur capacité à enfreindre les règles douanières et fiscales, à détourner à leur profit l'argent public, à blanchir le produit du crime en investissant dans l'économie légale, à corrompre.

Après 20 ans d'existence, fort d'une expérience et d'une réputation acquises au long des 10 000 enquêtes judiciaires qui lui ont été confiées par les magistrats et du professionnalisme de ses 230 officiers de douane judiciaire et 46 officiers fiscaux judiciaires, le Service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) ne cesse de s'adapter pour lutter avec efficacité contre cette criminalité qui se joue des frontières.

La capacité du SEJF à travailler sur les flux internationaux de marchandises et d'argent, son ancrage au ministère de l'Économie et des Finances qui lui permet de revendiquer des relations privilégiées avec l'ensemble des acteurs agissant contre toutes les formes de fraudes douanières et aux finances publiques, le désignent naturellement pour lutter sur le terrain judiciaire contre cette forme moderne de criminalité.

Son objectif est double : identifier les organisateurs et bénéficiaires de ces circuits illégaux et saisir le produit de leurs délits et crimes.

L'importance de ses relations avec Tracfin est à cet égard essentielle. La détection des flux financiers suspects dissimulés derrière l'apparente



légalité d'échanges commerciaux inexistants ou minorés, l'identification de sociétés-écrans ayant pour seul objet de masquer la fraude, la révélation de la domiciliation à l'étranger d'avoirs ou de revenus pour échapper au paiement de l'impôt ou encore la mise au jour de circuits de blanchiment signalés par ce service de renseignement à l'autorité judiciaire sont à l'origine de bon nombre d'enquêtes confiées au SEJF.

Cette complémentarité entre les deux services doit encore s'accroître afin de protéger les acteurs de l'économie nationale d'une concurrence déloyale et les finances publiques des fraudes les plus massives (détournements des aides publiques consécutives au Covid-19 ou tendant à favoriser les économies d'énergie, Plan national de résilience...). Elle s'inscrit également dans la nécessité de lutter contre la vente sur le marché national de produits illégaux ou importés en fraude de tous droits et taxes (principalement de Chine), d'interdire aux organisations criminelles de blanchir l'argent du crime en France en y acquérant des biens ou en y investissant dans l'économie légale.

Ce combat implique de s'adapter aux évolutions des techniques et moyens employés par ces fraudeurs. C'est ainsi tenter de parer à l'efficace utilisation de structures de fraudes dans des pays non coopératifs encore trop nombreux mais aussi acquérir une compétence de haut niveau en matière de blanchiment *via* les cryptomonnaies ou bien identifier, extraire et analyser des données numériques toujours plus volumineuses et souvent cryptées.

Cette modernisation des moyens d'enquête, de collecte de l'information et de son analyse, qui pèse tout autant sur le SEJF que sur Tracfin, doit s'accompagner d'une simplification et d'une intensification des échanges d'informations et d'un partage des moyens techniques et humains les plus onéreux et pointus entre tous les services de renseignement, administratifs ou judiciaire de l'État.

La menace est sérieuse. Il est indispensable de s'unir encore davantage pour y parer avec plus d'efficacité.



DEUXIÈME PARTIE

IDENTIFIER LES ATTEINTES AUX FINANCES PUBLIQUES ET PARTICIPER À LEUR RECOUVREMENT

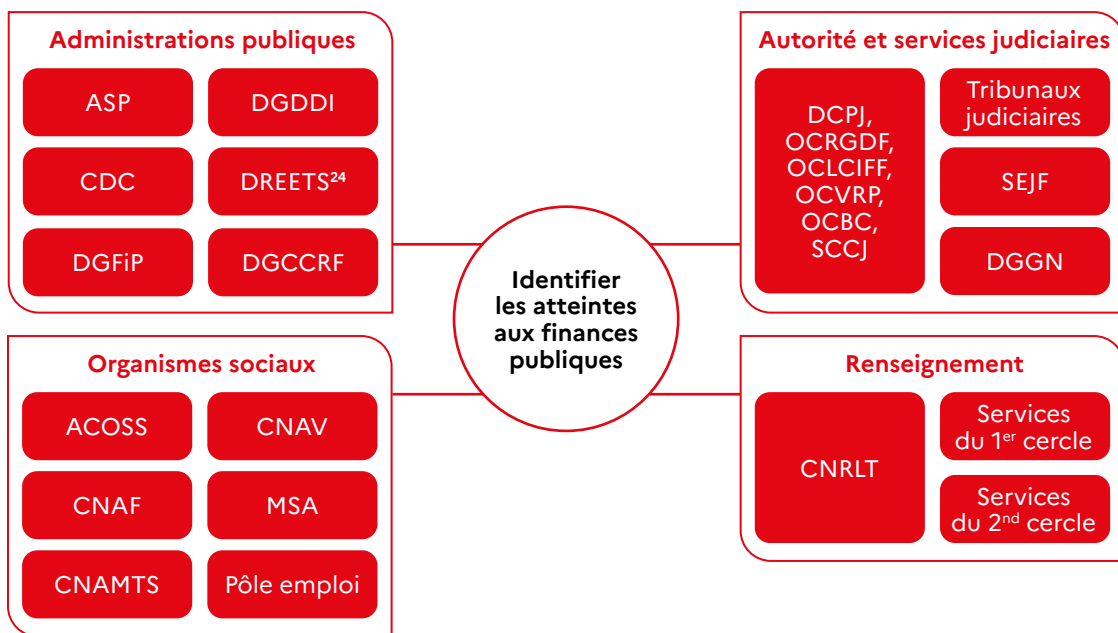
Lutter contre les atteintes aux finances publiques répond à un impératif d'efficacité économique et de justice sociale²². Le Conseil constitutionnel a fait de la lutte contre la fraude **un objectif de valeur constitutionnelle** (OVC)²³. Les atteintes aux finances publiques s'entendent, au sens large, 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.

²² Cour des comptes, Rapport sur la lutte contre les fraudes aux prestations sociales, septembre 2020, p. 7.

²³ CC, 29 décembre 1999, loi de finances pour 2022, 99-424 DC, § 52.

²⁴ Les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités sont des directions interministérielles placées sous l'autorité conjointe du ministre de l'Économie et des Finances et du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion.



Des investigations à destination de nombreux partenaires

Avec 884 transmissions effectuées, l'activité de lutte contre la fraude a représenté près de 30 % de l'activité du service en 2022.

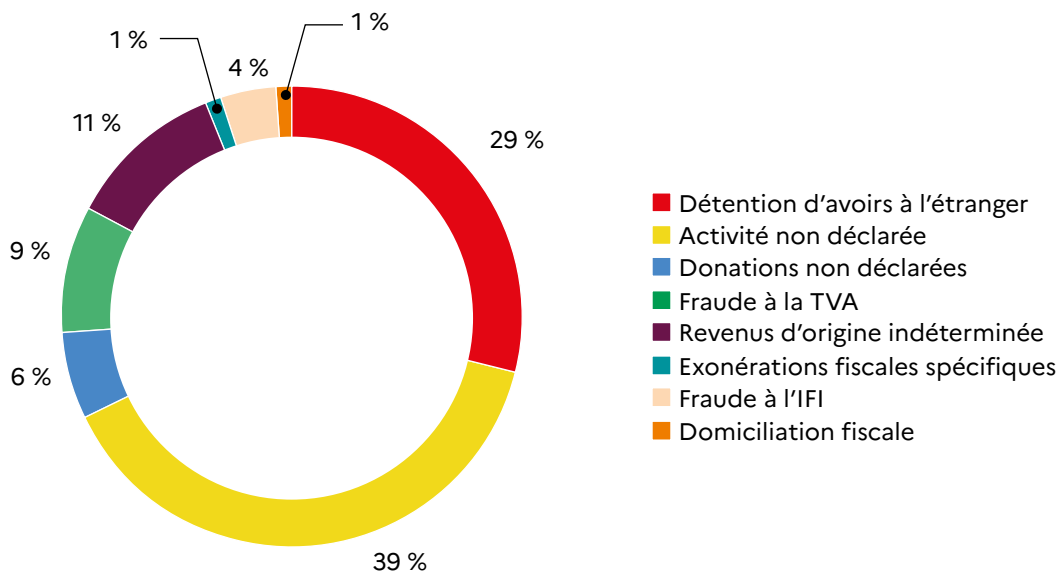
Type de transmissions	Nombre de transmissions 2022
Notes d'information transmises aux autorités judiciaires	129
Notes d'information transmises à la DGFIP	458
Notes d'information transmises aux organismes sociaux	251
<i>dont fraude aux cotisations sociales</i>	200
<i>dont fraude aux prestations sociales</i>	51
Notes d'information transmises à la DGDDI	46
TOTAL	884

Les principales typologies détectées



En matière fiscale, il concerne principalement des dossiers d'omission de déclaration d'activité ou de dissimulation partielle de revenus tirés d'une activité professionnelle (39 % des notes fiscales), d'omission déclarative d'avoirs à l'étranger (29 % des notes fiscales) ou d'identification de flux et revenus dont l'origine ne peut être déterminée et dont la caractérisation fiscale sera précisée lors de contrôle des services de la Direction générale des finances publiques (11 % des notes fiscales).

Principales typologies des notes fiscales



L'activité non déclarée recouvre des réalités différentes, soit une activité exercée de manière totalement occulte, soit une dissimulation partielle de chiffre d'affaires. Elle peut résulter d'une activité exercée à titre individuel (artisan, commerçant, autoentrepreneur) ou bien sous forme de société. La majorité des investigations de Tracfin portent sur des cas de minoration de chiffre d'affaires ou de défaillance déclarative dans le cadre d'impôts sur le revenu. Les secteurs les plus représentés sont le commerce automobile et le BTP.

Les avoirs détenus à l'étranger peuvent être financiers (comptes bancaires, assurance-vie...) ou immobiliers, et être logés dans des structures de type *trust*²⁵ ou fiducie²⁶. Tracfin assure un rôle important de détection des avoirs détenus à l'étranger grâce à la coopération internationale et son réseau des CRF homologues²⁷ participant ainsi au renforcement des saisies et des sanctions liées à la fraude fiscale internationale.

Les revenus d'origine indéterminée désignent des mouvements de fonds suspects dont la caractérisation fiscale sera précisée lors du contrôle mené par les services de la DGFIP. Il s'agit par exemple d'une importante somme d'argent reçue par le dirigeant d'une société, sans que la justification

²⁵ Dans le droit anglo-saxon, le *trust* est un acte juridique par lequel une personne morale ou physique (*le settlor*) transfère des actifs à une autre personne (*le trustee*) qui aura la responsabilité de leur gestion au nom et pour le compte d'un ou plusieurs bénéficiaires (épouse, enfants, associations, etc.).

²⁶ En droit français, la fiducie est un contrat par lequel une personne (le constituant) transfère tout ou partie de ses biens à une autre personne (le fiduciaire), à charge pour celui-ci d'agir au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires.

²⁷ Cf. p. 19.

économique de la transaction apparaisse cohérente : salaires, distribution, remboursement de compte courant d'associé...



La majeure partie des signalements à l'autorité judiciaire concerne le travail dissimulé. L'objectif de Tracfin est d'identifier les sociétés donneuses d'ordres impliquées dans ces circuits, afin de les dissuader de recourir au travail dissimulé en renchérissant le coût de ce choix (saisies pénales, sanctions bancaires, exclusions des marchés publics...).

Rechercher la responsabilité de la société cliente et donneuse d'ordre implique de pouvoir caractériser à son encontre l'élément intentionnel de l'infraction ou la matérialité des faits : le donneur d'ordre doit avoir eu conscience de recourir au travail dissimulé, ou avoir été en situation de ne pouvoir l'ignorer. L'analyse du ou des comptes bancaires de la société cible permet de déterminer si elle se trouve en situation de sous-traitance ou de donneuse d'ordre. L'analyse financière est complétée par une analyse environnementale des sociétés ciblées afin de souligner des éléments caractéristiques d'une communauté d'intérêt²⁸. Ainsi, il peut être démontré que le donneur d'ordre ne pouvait méconnaître la situation défailtante de son cocontractant et se mettre en position de défailtance d'obligation de vigilance.

²⁸ Liens familiaux, salariaux, capitalistiques, coordonnées partagées, utilisation d'IP de connexion communes.

L'année 2022 a également été marquée par la poursuite des investigations sur les dossiers portant sur des schémas de fraudes et d'escroqueries au compte personnel de formation (CPF).

Détectée dès 2020 par Tracfin, la fraude au CPF reposait majoritairement sur l'organisation de formations fictives avec usurpations d'identité des bénéficiaires, afin d'obtenir le déblocage des fonds. En 2022, Tracfin s'est particulièrement impliqué dans une démarche proactive à la fois de sensibilisation et de mise en alerte des déclarants par la diffusion de fiches typologiques, et par des échanges opérationnels avec la Caisse des dépôts et consignations, organisme gérant le dispositif, pour permettre d'en circonscrire les risques. De plus, des méthodes d'investigations plus développées et mieux ciblées – i.e. listes de vigilance en partenariat avec les organismes de lutte contre la fraude – ont été déployées pour renforcer l'efficacité du Service.

Si la fraude ou l'escroquerie au CPF n'est pas nouvelle, les schémas qui les sous-tendent ont peu évolué dans le temps et font apparaître les mêmes mécanismes, avec le plus souvent la commission d'escroqueries au CPF en réseau et en bande organisée, incitant aux inscriptions par des offres de rétrocessions aux stagiaires bénéficiaires du CPF sous la forme de versements ou de cadeaux.

Illustration d'un signalement à l'autorité judiciaire

En 2022, Monsieur X a procédé à l'immatriculation de 123 sociétés, dont la majeure partie est active dans le secteur de la formation, auprès de plusieurs greffes de tribunaux de commerce au moyen de fausses attestations de dépôt usurpant l'identité de banques et, pour certains, d'études notariales. Ces fausses attestations présentaient des caractéristiques similaires : cadres du signataire et de la signature non alignés, numéros de téléphone erronés, fautes d'orthographe... Ces sociétés sont dirigées par des personnes physiques différentes. Monsieur X dispose d'un rôle de mandataire pour ces sociétés : il procède à leur immatriculation et règle les frais afférents. Il est connu des services de police pour avoir usurpé plusieurs SIRET afin d'effectuer des demandes d'indemnisation de chômage partiel frauduleuses.

Plusieurs de ces sociétés ont bénéficié de virements de la part de la Caisse des dépôts et consignation (CDC) au titre du compte personnel de formation (CPF), pour un total de 31 M€. Or, aucune formation éligible n'a été dispensée par les sociétés concernées.

Les fonds reçus par ces sociétés au titre du CPF ont été transférés vers d'autres sociétés françaises ou étrangères. Une autre partie des fonds a été utilisée à des fins de rétrocession auprès des stagiaires en contrepartie de leurs inscriptions aux formations fictives proposées par les sociétés.

Les investigations menées par Tracfin ont permis d'identifier que 313 sociétés seraient impliquées dans ce vaste schéma d'escroquerie à l'échelle internationale.

Dans ce dossier, les déclarations de soupçon fournies par plusieurs greffiers de tribunaux de commerce ont constitué un apport décisif dans l'identification de ce vaste schéma de fraude et ont permis de corroborer les soupçons de fraude grâce aux documents fournis.

Origine : déclarations de soupçon transmises par plusieurs greffiers des tribunaux de commerce

Critères d'alerte : immatriculations de multiples sociétés et fourniture de documents administratifs frauduleux

Promulguée en décembre 2022, la loi n° 2022-1587 visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires modifie le code monétaire et financier afin de reconnaître à Tracfin le droit de transmettre des notes d'information à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) dans le cadre de ses missions de lutte contre la fraude ainsi qu'à l'Agence de services et de paiement (ASP), organisme payeur des aides de l'État en matière d'emploi et sur le chômage partiel. Tracfin a commencé à mettre en œuvre ces dispositions afin d'effectuer des signalements flash à la CDC.



En matière sociale, Tracfin transmet aux organismes sociaux compétents des dossiers portant sur :

- La fraude aux cotisations sociales : il s'agit essentiellement de cas de travail dissimulé, de l'emploi de travailleurs non déclarés, dont la rémunération échappe ainsi à l'assujettissement aux cotisations sociales, ou de déclaration partielle de l'activité professionnelle par les travailleurs indépendants (minoration du chiffre d'affaires...) ;
- La fraude aux prestations sociales : il s'agit de cas de perception induue ou abusive soit de prestations sociales (indemnité chômage, RSA...), soit de dispositifs d'aides publiques par des personnes qui n'y ont pas ou plus droit, pouvant parfois également s'appuyer sur d'autres types de fraude, notamment la fraude documentaire et la production de faux documents. Cette typologie concerne aussi des professionnels de santé dans le cas des fraudes aux prestations maladie par le biais de facturations fictives ou de fraudes à la nomenclature.

Entre 2021 et 2022, le volume de notes d'informations transmises aux organismes sociaux a connu une augmentation de près de 60 %, principalement portée par une forte hausse des notes transmises à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et à l'ACOSS. Celle-ci demeure la principale destinataire des signalements de Tracfin en matière de fraude aux cotisations sociales. La coopération étroite avec l'ACOSS a essentiellement porté sur des dossiers de travail dissimulé dont l'expertise en la matière, notamment par l'intermédiaire des contrôles sur place, permet de valoriser ces dossiers auprès des autorités judiciaires.

Faits saillants 2022

La détection de phénomènes émergents

Outre le travail mené sur les typologies régulièrement observées en matière de fraude, Tracfin s'est attaché, en 2022, à renforcer son action dans la détection de phénomènes émergents et a notamment porté son attention sur :



Les procédés innovants de fraude aux dispositifs d'aide de l'État.

Dans le cadre de sa mission de lutte contre la fraude aux finances publiques, Tracfin suit attentivement l'évolution de nouveaux schémas de fraude afin d'orienter ses capteurs en conséquence.

Par exemple, le service a détecté des cas de détournement du dispositif d'aide à l'installation des personnels de l'État (AIP). L'AIP est une aide financière de l'État destinée à prendre en charge une partie des frais d'installation des agents de l'État intégrant la fonction publique ou affectés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les investigations de Tracfin ont révélé que des sociétés nouvellement créées percevaient des fonds au titre de l'AIP, alors que l'aide est exclusivement réservée aux personnes physiques. En parallèle, Tracfin a également identifié des cas de détournement du dispositif Crédit impôt recherche (CIR). Ce dispositif permet aux entreprises industrielles et commerciales de bénéficier d'un crédit d'impôt au titre des dépenses en recherche et développement (R&D) qu'elles effectuent. Les investigations de Tracfin ont démontré que des sociétés bénéficiaient du dispositif sans conduire d'activité de R&D.



L'identification de circuits complexes de fraude fiscale par l'exploitation d'écritures comptables et de la jurisprudence applicable à la notion de direction effective et d'établissement stable au sens de conventions fiscales internationales.

Tracfin a enquêté sur des dossiers de fraude fiscale impliquant des sociétés domiciliées à l'étranger mais dont le siège de la direction effective était en réalité implanté en France. Dans ces dossiers, les investigations de Tracfin s'attachent à étayer

des éléments mettant au jour la volonté de dirigeants de sociétés d'établir un siège fictif à l'étranger, ou tout ou partie de leur activité, afin d'échapper à l'imposition de l'ensemble de leurs activités françaises. Cela implique de démontrer que ces sociétés étrangères y disposent d'un établissement ou que leur siège de direction effective soit en réalité implanté sur le territoire français.



Un plan gouvernemental pour agir contre les fraudes

La feuille de route « Lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques » présentée en mai 2023 par le ministre délégué chargé des Comptes publics, Gabriel Attal, réaffirme le rôle de Tracfin dans la lutte contre la fraude aux finances publiques et plus généralement de la communauté du renseignement. À cet effet, elle prévoit notamment un plan d'investissement de 100 M€ dans les moyens du renseignement économique et financier.

Plusieurs des mesures présentées dans cette feuille de route revêtent une importance particulière d'un point de vue opérationnel, en ce qu'elles offriront à Tracfin les moyens d'améliorer encore l'impact de son travail en matière de lutte contre la fraude, notamment :

- expérimenter la suspension provisoire, à la demande de Tracfin, du versement des aides publiques, lorsque, sur la base de premières analyses des déclarations de soupçon (DS) reçues, il existe des présomptions fortes de fraude organisée ;
- étendre la liste des administrations et services auxquels Tracfin peut adresser des notes d'information ou des signalements (parquet européen et corps d'inspection) ;
- étendre le droit de communication de Tracfin aux plateformes d'intermédiation pour la domiciliation d'entreprises, aux plateformes de facturation électronique ainsi qu'aux conseils en gestion d'affaires (CGA), comme mentionné dans l'ANR 2023.

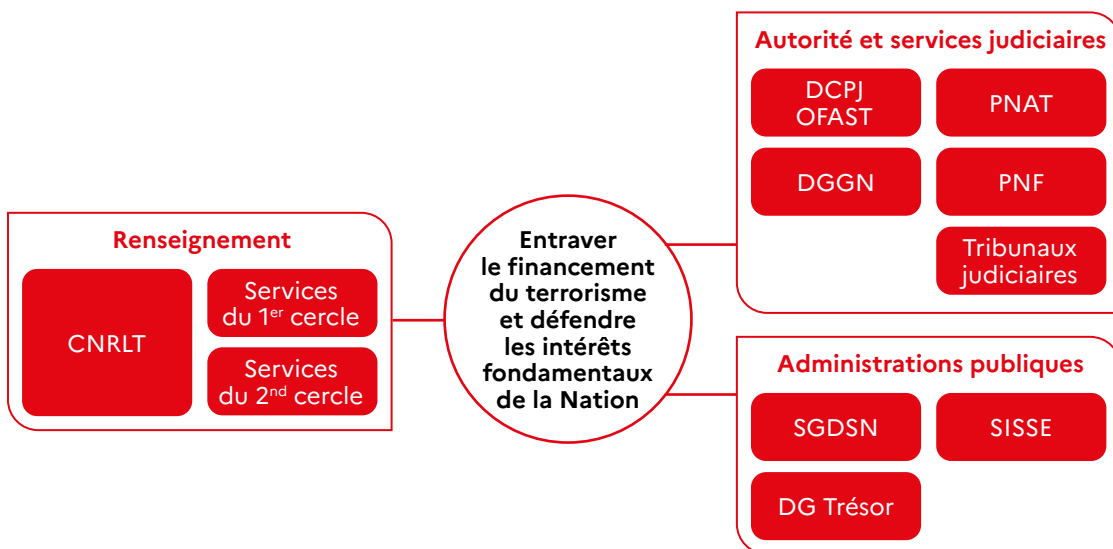


TROISIÈME PARTIE

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

En tant que service de renseignement du 1^{er} cercle, Tracfin a vocation à intervenir pour assurer la défense et la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation, notamment dans le cadre de la prévention du terrorisme, de la criminalité organisée, ainsi de la protection de nos intérêts économiques.

Tracfin est le partenaire des services de la communauté du renseignement et de la Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT). Il intervient, conformément à la stratégie nationale du renseignement (SNR) dans les domaines de la contre-ingérence criminelle, la contre-prolifération et le renseignement d'intérêt économique.



La Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le financement du terrorisme

Instituée sous sa forme actuelle en 2017, la CNRLT assure la bonne coopération entre les services de la communauté française du renseignement et le pilotage de l'ensemble des services contribuant à la lutte anti-terroriste. **Le préfet Pascal Mailhos est coordonnateur national du renseignement depuis le 11 janvier 2023.**

Le coordonnateur national du renseignement s'assure que les services de renseignement (DGSE, DGSI, DRM, DRSD, DNRED, Tracfin et DRPP, SCRT, SNRP, SDAO) travaillent ensemble et propose des orientations au Président de la République. À ce titre, il réalise une analyse globale de la menace afin de proposer des orientations et des priorités d'actions coordonnées, pilote la mise en œuvre des décisions, et transmet les instructions aux différents services de renseignement et coordonne leur action en favorisant le partage du renseignement, l'utilisation des techniques de renseignement et la mutualisation moyens techniques.

En matière de lutte contre le terrorisme, il veille à la bonne coordination des services en charge de la lutte anti-terroriste, avec notamment les services de renseignement, les services de police judiciaire (DCPJ-SDAT, DRPJ PP-SAT, DGSI) et les services du ministère de la Justice (PNAT et DACG). Depuis 2017, la structuration de la gouvernance de lutte anti-terroriste autour de la CNRLT pour le niveau stratégique et de la DGSI au niveau opérationnel constitue une réponse importante aux enseignements tirés des attentats de 2015 et 2016 : pilotage stratégique, coordination opérationnelle, complémentarité, partage et anticipation, tels sont les principes qui régissent la lutte contre le terrorisme dorénavant.

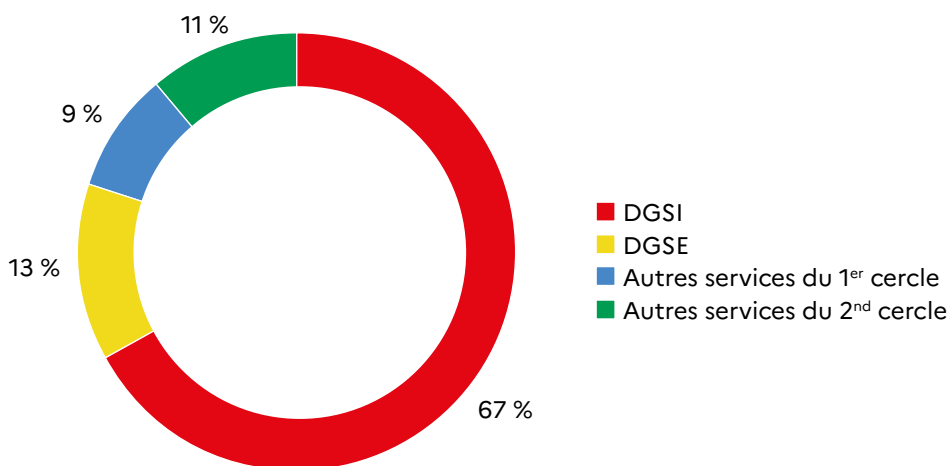
La Stratégie Nationale du Renseignement (SNR) constitue la feuille de route du Renseignement. Elle s'adresse prioritairement aux services spécialisés de renseignement (DGSE, DGSI, DRM, DRSD, DNRED et Tracfin), aux services de renseignement de sécurité intérieure (SCRT, DRPP, SNRP, SDAO) et à l'ensemble des entités concourant à la politique publique du renseignement (services de police et de gendarmerie, armées, organes de contrôle et de soutien...), ainsi que toute personne ayant vocation à y contribuer ou à en bénéficier compte tenu de ses responsabilités. Les 4 grandes priorités 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.

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.

	2022
Notes de renseignement	1 650
Notes d'information transmises aux autorités judiciaires	129

Services de renseignement destinataires des notes de renseignement de Tracfin



La DGSJ est la principale destinataire des notes de renseignement de Tracfin (67 %) en raison de son rôle de chef de file en matière de lutte contre le terrorisme. La majeure partie des notes de renseignement transmises aux autres services du premier cercle de la communauté porte sur 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.

En 2022, dans le cadre de cette mission, Tracfin a également transmis 129 signalements aux autorités judiciaires, dont 61 relatives à la lutte contre le terrorisme.

Illustration d'un signalement à l'autorité judiciaire

En 2022, des investigations entreprises par Tracfin ont permis de révéler l'existence d'un réseau international de blanchiment recourant de façon massive à de faux documents d'identité dans le cadre d'opérations financières réalisées en France et en Albanie. Les sommes en jeu s'élèvent à plus de 2,5 M€ en 3 ans.

Les investigations du service ont porté sur plusieurs centaines de cartes prépayées acquises par Internet à l'aide de faux documents d'identité : un même faux document sert à obtenir plusieurs cartes, d'autres utilisent des photos d'identité identiques ; certains faux documents ont un numéro valide, d'autres non ; la majeure partie des identités reprises dans ces documents est inconnue des bases fiscales et policières.

Les cartes prépayées sont envoyées à une série d'adresses physiques similaires, dans deux villes différentes. Ces cartes sont ensuite activées et une partie d'entre elles sont envoyées en Albanie sans être chargées.

Quelques mois après leur activation, ces cartes sont chargées en espèces auprès de buralistes situés sur tout le territoire métropolitain et en outre-mer. Certaines cartes sont chargées un même jour dans deux villes éloignées géographiquement. Des fonds sont également versés en ligne par l'intermédiaire de sociétés spécialisées dans la vente en ligne de cartes prépayées, toutes établies dans un autre pays de l'Union européenne. Les fonds versés sont ensuite très rapidement retirés en espèces en Albanie. Les intervalles de temps entre les versements et les retraits des fonds, trop rapprochés pour permettre à une même personne de les créditer en France et de les débiter en Albanie, illustrent la présence d'un réseau international organisé.

Les investigations du service ont également permis d'identifier un particulier déjà défavorablement connu des services de police bénéficiant de fonds récurrents issus de ces cartes prépayées qui pourraient correspondre à des commissions pour avoir participé à la mise en place de cette ingénierie financière.

Origine : déclarations de soupçon transmises par des établissements de paiement et de monnaie électroniques

Critères d'alerte : documents justificatifs incohérents, clusters d'adresses, montants importants des fonds transitant sur les cartes dans des délais courts entre chargement et retrait, localisation des retraits.

Faits saillants 2022

Mise en œuvre des mesures de sanctions européennes suite à l'invasion russe en Ukraine

Le retour d'un conflit armé en Europe a eu des conséquences opérationnelles importantes pour Tracfin tout au long de l'année 2022, à l'instar de ce qu'ont également connu les différents services du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique comme les autres services de la communauté du renseignement.

Avec la DGFiP, la DG Trésor et la DNRED, Tracfin a travaillé au repérage, au gel et, le cas échéant, à la saisie des avoirs et biens des personnes morales et physiques russes visées par les sanctions européennes.

Le dispositif national de gel des avoirs

Le dispositif national de gel des avoirs constitue un outil efficace d'entrave financière pour prévenir la commission d'actes réprimés par les résolutions de l'Organisation des Nations unies (ONU) et les décisions de politique extérieure de l'Union européenne ou de l'État en France.

Prévue par les articles L. 562-2 et suivants du code monétaire et financier, cette restriction temporaire au droit de propriété vise les personnes et entités impliquées dans des violations des droits de l'Homme, la commission d'actes de terrorisme, l'utilisation et la prolifération des armes chimiques. Cet instrument dispose d'un champ d'application très large, qu'il s'agisse des fonds, instruments financiers et ressources économiques susceptibles d'être gelés ou des personnes et entités susceptibles d'être concernées.

En France, c'est la direction générale du Trésor qui met en œuvre les sanctions financières internationales et nationales. Elle publie et tient à jour le registre national des mesures de gel des avoirs, délivre les autorisations de transactions financières prévues par les régimes de sanction et peut permettre le déblocage ponctuel de fonds gelés, sous conditions.

De son côté, Tracfin préside, conjointement avec la DGSI, le groupe de travail interministériel de gel des avoirs à but antiterroriste (GABAT). Placé sous l'égide du SGDSN, il assure

la coordination au niveau national des différentes autorités chargées de la lutte contre le terrorisme, de la préparation et de la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs à but antiterroriste. Dans ce cadre, il centralise et coordonne les mécanismes d'identification des cibles dans le cadre des dispositifs de gel européen et domestique et examine les demandes de gel des avoirs formulées par un pays tiers.

Plusieurs méthodes de contournement du dispositif ont été observées, celles-ci pouvant être déployées isolément et conjointement :



le recours à un tiers proche du cercle familial ou professionnel, à des membres d'une même organisation ou communauté qui encaissent ou reçoivent des fonds au bénéfice de la personne dont les avoirs font l'objet d'un gel ;



le recours à des banques en ligne et à des prestataires de services de paiement intervenant sur le territoire national en libre prestation de services (LPS)²⁹. Dans ce cadre, ces acteurs ne sont assujettis qu'à la seule mise en œuvre des mesures de gel des avoirs applicables dans leur pays d'origine ;



le recours à des plateformes d'échanges de cryptoactifs établies en France ou à l'étranger et permettant la fragmentation de la chaîne de détention d'actifs en assurant le déplacement de cryptoactifs d'une *blockchain* à une autre.

Avec la DGSE et la DGSi, Tracfin a plus particulièrement travaillé à l'identification de nouvelles cibles et aux propositions d'entraves des personnes physiques et morales soutenant des combattants français et des séparatistes du Donbass.

Dans cette double perspective, Tracfin a veillé à sensibiliser, grâce à la publication d'appels à vigilance (AAV), les professions déclarantes sur le nécessaire renforcement de leur dispositif de contrôle aux fins de prévenir tout risque de contournement des mesures de gels des avoirs et d'entraver les fuites de capitaux vers les zones de combat.

²⁹ Tracfin, Rapport « Tendances et analyse des risques de BC/FT 2016 », p. 71.

L'action conjuguée de Tracfin et des services partenaires a permis de geler 22,8 milliards d'avoirs de la Banque centrale de Russie³⁰ et 1,38 milliard d'actifs financiers et non financiers appartenant à des citoyens et des sociétés russes sanctionnés³¹. Tracfin a également effectué plusieurs signalements à l'autorité judiciaire.

³⁰ Total UE + pays du G7 : 300 Md € (source Commission européenne).

³¹ Total UE : 21,5 Md € (source Commission européenne).

DÉFINITIONS

Assujettis/Déclarants

Il s'agit des professionnels mentionnés à l'article L. 561-2 du CMF qui sont assujettis au dispositif français de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Aujourd'hui, ils représentent 48 professions et plus de 200 000 professionnels sur le territoire national.

Code de la sécurité intérieure (CSI)

Tracfin est l'un des six services de renseignement spécialisé du premier cercle. Il a vocation à intervenir pour assurer la défense et la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation, notamment dans le cadre de la prévention du terrorisme, de la prévention de la criminalité organisée, ou de la protection des intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France. Afin de remplir cette mission, Tracfin dispose de pouvoirs d'investigations spécifiques strictement encadrés par le code de la sécurité intérieure.

Code monétaire et financier (CMF)

Tracfin est également une cellule de renseignement financier (CRF), chargée de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Afin de remplir sa mission, Tracfin dispose de pouvoirs strictement encadrés par le code monétaire et financier.

Communications systématiques d'informations (COSI)³²

Les COSI sont des informations financières transmises automatiquement à Tracfin dès lors que les conditions posées par les textes sont remplies, indépendamment de toute notion de soupçon. Ces informations, adressées par les établissements de crédit, les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique³³, viennent alimenter la base de données de Tracfin et permettent d'enrichir les investigations en cours. Depuis 2020, Tracfin peut déclencher des enquêtes sur la seule base des COSI (y compris en l'absence de déclaration de soupçon).

³² Article L. 561-15-1 du CMF.

³³ Sont concernés les établissements français mais également les succursales établies en France des EC, EP et EME dont le siège social est situé dans l'Espace Économique Européen (EEE) ainsi que les prestataires de services de paiement (EC, EP et EME) agréés dans l'EEE, qui exercent leur activité en France en ayant recours à des agents de services de paiement ou des distributeurs de monnaie électronique.

Deux types d'opérations sont actuellement concernés par ce dispositif :



les transmissions de fonds effectuées à partir d'un versement d'espèces ou au moyen de monnaie électronique supérieures à 1 000 € ou d'un montant cumulé pour un même client sur un mois civil supérieur à 2000 € (COSI 1) ;



les dépôts ou retraits d'espèces dont respectivement le montant cumulé sur un mois civil dépasse une somme de 10 000 € (COSI 2).

34 Article L. 561-15 du CMF.

35 Les dispositions du II de l'article L.561-15 prévoient des modalités particulières d'application lorsque le professionnel assujetti soupçonne que les fonds sont le produit d'une fraude fiscale.

36 Article L. 561-25 du CMF.

37 Cf. listes aux II bis, II ter et II quater de l'article L. 561-25.

38 Article L. 561- 27 du CMF.

Déclaration de soupçon (DS)³⁴

Les professionnels assujettis ont l'obligation de transmettre une déclaration de soupçon à Tracfin lorsqu'ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner que des sommes ou opérations financières dont ils ont connaissance proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou sont liées au financement du terrorisme³⁵. Cette déclaration doit intervenir avant l'exécution ou la réalisation de l'opération. Ce n'est qu'exceptionnellement et dans des circonstances spécifiques que le professionnel peut transmettre une déclaration de soupçon après l'exécution ou la réalisation de l'opération. Les tentatives d'opération doivent également être déclarées à Tracfin. Le contenu de la déclaration de soupçon est précisé par l'article R. 561-31 du CMF.

Droit de communication³⁶

Dans le but de reconstituer l'ensemble des transactions faites par une personne ou une société ayant fait l'objet d'un signalement, Tracfin recueille et analyse, par l'exercice du droit de communication, tout document utile détenu par les assujettis (relevés de comptes bancaires, actes notariés, statuts de société, documents d'expertise comptable, factures, documents d'ouverture de comptes...). Tracfin peut également obtenir des informations détenues par certaines entités privées³⁷ non assujetties au dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et auprès des administrations d'État, des collectivités territoriales et des établissements publics ou toute personne chargée d'une mission de service public³⁸.

Droit d'opposition³⁹

39 Article L. 561-24 du CMF.

Tracfin peut reporter pendant 10 jours la réalisation d'une opération financière portée à sa connaissance par un assujetti. L'exercice de ce droit d'opposition permet de sécuriser les saisies pénales à venir sur des fonds suspectés d'être le produit d'une infraction. En pratique, Tracfin utilise cette prérogative en étroite concertation avec ses partenaires, et principalement l'autorité judiciaire, afin d'éviter l'évasion des capitaux litigieux notamment vers l'étranger ou leur dissipation (retraits en espèces...). Depuis 2021⁴⁰, le droit d'opposition porte désormais sur une opération mais aussi, par anticipation, sur toute opération ou catégorie d'opérations demandées par le client dans un délai de 10 jours suivant la mise en œuvre de cette prérogative.

40 Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

ERMES

ERMES est un dispositif de déclaration dématérialisé. Il permet aux professionnels assujettis de s'inscrire et de saisir les formulaires de déclaration de soupçon et les envoyer à Tracfin via une interface sécurisée, performante et ergonomique. ERMES permet également d'échanger des fichiers avec Tracfin, notamment de répondre aux demandes de droits de communication. Ce système bénéficie d'un haut niveau de sécurité assurant la confidentialité des données envoyées.

Homologues étrangers/CRF

Tracfin s'appuie sur un réseau de coopération avec ses homologues étrangers, les cellules de renseignement financier (CRF) existant dans les autres pays, pour obtenir des informations pertinentes détenues par ces dernières⁴¹. Une information provenant d'une CRF étrangère est traitée par Tracfin comme une déclaration de soupçon ; cela signifie que Tracfin peut exercer les mêmes prérogatives que celles dont il dispose pour effectuer ses investigations sur la base d'une déclaration de soupçon nationale. Dans le même sens, Tracfin répond aux requêtes des homologues étrangers et communique des informations avec eux sous la forme de transmissions spontanées ou de demandes d'informations financières.

41 Articles L. 561-29 et 561-29-1 du CMF.

⁴² Article L. 561-27 du CMF.

Information de soupçon⁴²

Outre les déclarations de soupçon adressées par les déclarants visés par le CMF, Tracfin reçoit des informations transmises par les différents organismes publics ou chargés d'une mission de service public, notamment, les administrations d'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ou encore toute autre personne chargée d'une mission de service public.

Tracfin est également destinataire des informations liées à des faits de blanchiment, de fraude ou de financement du terrorisme relevées par les autorités de contrôle et les ordres professionnels dans le cadre de leurs missions⁴³. Ces informations, ainsi transmises, ont la même valeur juridique qu'une déclaration de soupçon et peuvent servir de fondement à des investigations approfondies par Tracfin.

⁴³ Article L. 561-27 du CMF.

Note d'information

Tracfin est autorisé à transmettre des informations à tous les destinataires énumérés par l'article L. 561-31 du CMF pour l'exercice de leurs missions respectives, en particulier les services en charge de la lutte contre la fraude aux finances publiques ou les services de renseignement (dans ce dernier cas, la terminologie employée est « note de renseignement », voir ci-après). Ces notes d'information peuvent également concerner l'autorité judiciaire ou les services de police judiciaire lorsqu'elles ne permettent pas de mettre en évidence des faits susceptibles de relever du blanchiment d'une infraction punie d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou du financement du terrorisme mais qu'elles apportent à ces destinataires des informations utiles à l'exercice de leurs missions.

Note d'information portant présomption d'une infraction pénale, dite « transmission judiciaire »⁴⁴

À l'issue de ses investigations, s'il met en évidence des faits susceptibles de relever du blanchiment d'une infraction punie d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou du financement du terrorisme, Tracfin saisit le procureur de la République territorialement compétent par note d'information, sur le fondement de l'article L. 561-30-1 du code monétaire et financier.

⁴⁴ Article L.561-30-1 du CMF.

Note de renseignement

Note d'information adressée à un ou plusieurs service(s) de renseignement (terme commun à la communauté du renseignement) et répondant à l'une ou plusieurs des finalité(s) énumérées à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure concernant la protection des intérêts fondamentaux de la Nation.

Réquisition judiciaire

Dans le cadre de leurs investigations et afin d'obtenir des renseignements essentiels à celles-ci, les magistrats et les services d'enquête judiciaire ont la possibilité, d'adresser des réquisitions judiciaires au directeur de Tracfin. Celles-ci peuvent avoir pour objet d'obtenir :



la communication de toute information détenue par Tracfin susceptible de concourir à la manifestation de la vérité dans une enquête judiciaire en cours (droit commun des articles 60-1, 77-1-1 et 99-3 du code de procédure pénale),



la confirmation de l'existence d'une déclaration de soupçon pour confirmer ou infirmer l'allégation d'un professionnel assujéti au cours d'une procédure pénale (L. 561-19 al. 1 du CMF) mais aussi la communication du contenu de ladite déclaration de soupçon, dans le seul cas où l'enquête judiciaire fait apparaître que le professionnel déclarant pourrait être impliqué dans le mécanisme de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme qu'il a révélé (deuxième alinéa de l'article L 561-19 al. 2 du CMF). Dans ce cas, la réquisition ne peut émaner que du magistrat directeur d'enquête.

Services de renseignement du 1^{er}/2nd cercle

Les services de renseignement sont répartis en deux groupes qui déterminent notamment leur recours aux techniques de renseignement encadrées par la loi.

Les services du 1^{er} cercle sont la DGSI, la DGSE, la DRSD, la DRM, la DNRED et Tracfin.

Les services du 2nd cercle remplissent des missions de renseignement à titre principal mais leur recours aux techniques de renseignement est restreint et proportionnel à

leur finalité. Ils sont toutefois des partenaires indispensables à Tracfin, notamment le SCRT et le SNRP.

45 Articles L 851-1 à L 855-1 C du code de la sécurité intérieure.

Techniques de renseignement⁴⁵

En tant que service de renseignement du 1^{er} cercle, Tracfin a la capacité de mettre en œuvre, pour le besoin de ses investigations, certaines techniques de renseignement prévues par le code de la sécurité intérieure, notamment l'accès aux données de connexion et les interceptions de sécurité. Strictement encadrée et contrôlée, la mise en œuvre de ces techniques de recueil de renseignement est soumise à l'autorisation préalable du Premier ministre, délivrée après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR).

SIGLES ET ACRONYMES

Acronyme	Description
ACOSS	Agence centrale des organismes de Sécurité sociale
ACPR	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
AFA	Agence française anticorruption
AGRASC	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués
AIP	Aide à l'installation des personnels de l'État
AMF	Autorité des marchés financiers
AMLA	<i>Anti Money Laundering Authority</i> – Autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux
ANJ	Autorité nationale des jeux
ANR	Analyse nationale des risques de BC-FT
ANSSI	Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
ASP	Agence de services et de paiement
BC-FT	Blanchiment de capitaux et financement du terrorisme
BTP	Bâtiments et travaux publics
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CGA	Conseillers en gestion d'affaires
CIR	Crédit impôt recherche
CMF	Code monétaire et financier
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNCCFP	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
CNCTR	Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement
CNIL	Commission nationale informatique et libertés
CNRLT	Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme
COLB	Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
COSI	Communications systématiques d'informations
CPF	Compte personnel de formation

Acronyme	Description
CRF	Cellule de renseignement financier
CVFS	Commission de vérification des fonds spéciaux
DACG	Direction de l'action criminelle et des grâces du ministère de la Justice
DCPJ	Direction centrale de la Police judiciaire
DGCCRF	Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes
DGDDI	Direction générale des douanes et droits indirects
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGGN	Direction générale de la Gendarmerie nationale
DGSE	Direction générale de la sécurité extérieure
DGSI	Direction générale de la sécurité intérieure
DNRED	Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
DPR	Délégation parlementaire au renseignement
DRPP	Direction du Renseignement de la préfecture de police de Paris
DRM	Direction du renseignement militaire
DRSD	Direction du renseignement et de la sécurité de la Défense
DS	Déclaration de soupçon
EPPO	<i>European Public Prosecutor's Office</i> – Parquet européen
FOVI	Faux ordres de virement
G7	Groupe des 7 pays les plus industrialisés
G20	Groupe des 20 pays les plus industrialisés
GABAT	Groupe d'action à but antiterroriste
GAFI	Groupe d'action financière
HATVP	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
H3C	Haut Conseil du commissariat aux comptes
IMPA	<i>Israel Money Laundering and Terror Financing Prohibition Authority</i>
JIRS	Juridictions interrégionales spécialisées
JUNALCO	Juridiction nationale chargée de la lutte contre la criminalité organisée
LCB-FT	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
MEFSIN	Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

Acronyme	Description
MICAF	Mission interministérielle de coordination anti-fraude
MOU	<i>Memorandum of understanding</i> – Protocole d'accord
NFT	<i>Non fungible token</i> – Jeton non fongible
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCLCIF	Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales
OCRGDF	Office central pour la répression de la grande délinquance financière
OCRVP	Office central pour la répression des violences aux personnes
OFAST	Office anti-stupéfiants
ONU	Organisation des Nations unies
ONUDC	Office des Nations unies pour la drogue et le crime
PFUE	Présidence française du conseil de l'Union européenne
PNAT	Parquet national antiterroriste
PNF	Parquet national financier
PNOR	Plan national d'orientation du renseignement
PPE	Personne politiquement exposée
PSAN	Prestataire de services sur actifs numériques
RPUE	Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne
SCCJ	Service central des courses et jeux
SEJF	Service d'enquêtes judiciaires des finances
SCI	Société civile immobilière
SCRT	Service central du renseignement territorial
SDAO	Sous-direction de l'anticipation opérationnelle de la gendarmerie nationale
SGDSN	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SISSE	Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques
SNDJ	Service national de douane judiciaire
SNR	Stratégie nationale du renseignement
SNRP	Service national du renseignement pénitentiaire
URSSAF	Union de recouvrement pour la sécurité sociale et les allocations familiales
UE	Union européenne

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

10, rue Auguste Blanqui
93186 MONTREUIL Cedex

RÉDACTION

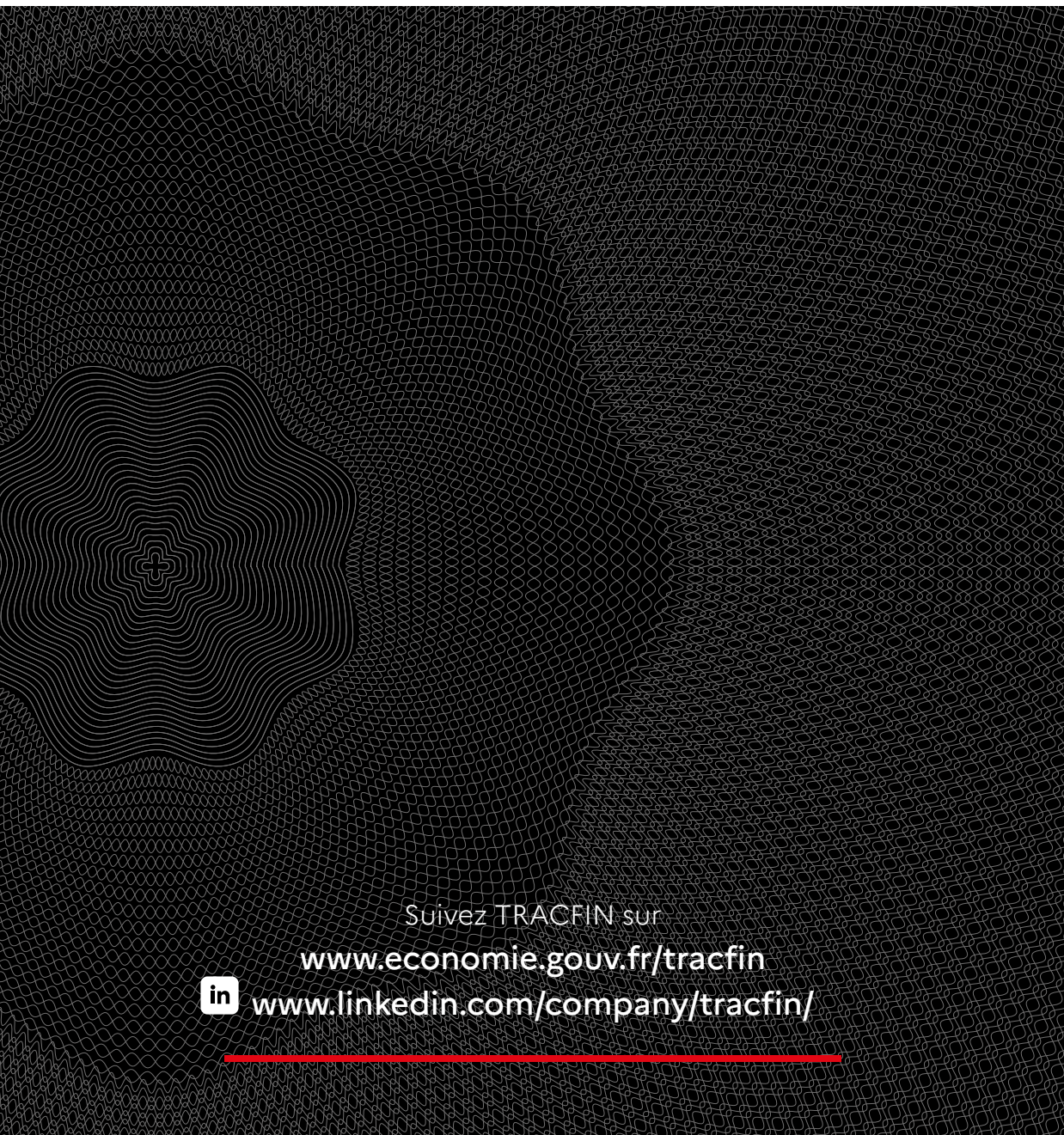
Tracfin
Juillet 2023

DIRECTEUR DE PUBLICATION

Guillaume VALETTE-VALLA

CONCEPTION GRAPHIQUE ET RÉALISATION

Desk (53) desk@desk53.com.fr



Suivez TRACFIN sur

www.economie.gouv.fr/tracfin



www.linkedin.com/company/tracfin/
