

Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales - Audition de M. Bruno Dalles, directeur du service Tracfin, cellule de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

La communication en direct

Puis la commission entend M. Bruno Dalles, directeur du service Tracfin, cellule de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Mme Michèle André, présidente. - Nous poursuivons notre cycle d'auditions sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales en accueillant Bruno Dalles, directeur de Tracfin, cellule de renseignement financier relevant directement du ministre de l'économie et des finances.

À la suite des révélations des « *Panama Papers* », nous avons jugé important de vous entendre, compte tenu des attributions de Tracfin en matière de lutte contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Pour mener à bien ses missions, Tracfin est notamment destinataire des déclarations de soupçon transmises par les professionnels assujettis aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, au premier rang desquels figurent les banques.

En 2015, Tracfin a ainsi reçu 43 231 déclarations de soupçon, qui ont notamment débouché sur l'envoi de 448 notes à l'autorité judiciaire et de 410 notes d'information fiscale à la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

S'agissant de l'utilisation de sociétés *offshore*, il est particulièrement important que vous nous indiquiez si la qualité et la quantité des déclarations de soupçon reçues par Tracfin sont adéquates.

Pour que son action soit efficace, Tracfin doit par ailleurs coopérer avec ses homologues étrangers. Il sera sans doute utile que vous reveniez sur les modalités et les éventuelles limites de cette coopération.

M. Bruno Dalles, directeur du service Tracfin, cellule de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. - Merci de me donner l'occasion de vous apporter quelques éléments d'information sur le rôle de Tracfin en matière de lutte contre les fraudes aux finances publiques, et en particulier contre la fraude fiscale internationale.

Tracfin est un service de renseignement spécialisé et non un service de police. Contrairement à d'autres services de renseignement, nous n'avons pas à aller chercher le renseignement, ni à le rémunérer. Le renseignement vient à nous par le biais du dispositif anti-blanchiment et par le moyen des déclarations de soupçon, de la communication systématique d'informations et des informations qui nous viennent spontanément de nos homologues étrangers.

Tracfin a vingt-cinq ans. À l'origine, sa mission était exclusivement de lutter contre le blanchiment de la criminalité organisée. Après le 11 Septembre, Tracfin a aussi été chargé de la lutte contre le financement du terrorisme.

C'est seulement depuis la transposition de la troisième directive anti-blanchiment - en 2010 - que la lutte contre la fraude fiscale a intégré le dispositif anti-blanchiment. En effet, souvenez-vous que, pour faire accepter l'idée même d'une déclaration de soupçon à l'ensemble des professionnels, notamment au secteur financier, le message politique qui a suivi le sommet du G7 de l'Arche, en 1987, consistait à dire qu'une muraille de Chine serait érigée entre la lutte contre le blanchiment et la lutte contre la fraude fiscale. En clair, on disait : messieurs les banquiers, vous n'avez pas à dénoncer la fraude fiscale, qui n'entre pas dans le champ du dispositif anti-blanchiment !

Depuis 2010, cette muraille de Chine est devenue un mur de Berlin et l'infraction de fraude fiscale est aujourd'hui un sous-jacent du délit de blanchiment que les professionnels assujettis se doivent de signaler à Tracfin.

En matière fiscale, les choses sont toujours plus simples qu'ailleurs : le législateur et le pouvoir réglementaire ont donc défini un cadre spécifique précisant ce qui relève de la fraude fiscale grave et justifie à ce titre un examen en vue d'une déclaration de soupçon.

Le pouvoir réglementaire, par un décret du 16 juillet 2009, pris en application du code monétaire et financier, a défini seize critères alternatifs. L'idée est de repérer tout ce qui relève du *offshore*, tout ce qui relève de transactions financières avec certains pays à risque. Cela fait partie du corpus réglementaire de ce qui doit être regardé et observé au titre de la lutte contre le blanchiment.

Il ne s'agissait pas seulement d'approvisionner Tracfin en déclarations de soupçon à coloration fiscale, mais de lui permettre de partager et de transmettre cette information aux autorités qui exploitent le renseignement financier. C'est le cas de l'autorité judiciaire, bien évidemment, mais aussi de l'administration fiscale.

C'est donc uniquement depuis 2010 que Tracfin est autorisé à transmettre des informations à l'administration fiscale et, depuis 2012, aux administrations sociales. C'est la raison pour laquelle Tracfin est devenu un acteur clé de la lutte contre les fraudes aux finances publiques.

Vous m'avez interrogé sur les déclarations de soupçon. Elles ont augmenté de 55 % depuis 2013 et ont été multipliées par quatre depuis 2010. Les effectifs de Tracfin, eux, ont été multipliés par deux. On flirte aujourd'hui avec les 45 000 déclarations. Depuis le début de l'année, leur nombre a encore augmenté de 50 %.

Nous constatons donc un mouvement de fond sur toutes les têtes de chapitre : lutte contre le blanchiment, lutte contre la fraude fiscale, lutte contre le financement du terrorisme...

La structure de cette augmentation des déclarations de soupçon demeure classique : 85 % des déclarations proviennent du secteur financier - banques, assurances, etc. -, le reste des autres professionnels assujettis. Parmi ces derniers, la participation des administrateurs judiciaires, par exemple, s'est nettement améliorée. Ce n'est pas le cas de tous les professionnels...

Tracfin est armé pour être efficace en matière de détection. Toutefois, il ne suffit pas d'avoir de l'information, encore faut-il être capable de la traiter, de l'analyser. Il faut savoir analyser les chiffres : les lignes de comptes ne parlent pas toutes seules, même aux experts comptables. Faire parler les chiffres, c'est notre métier.

Il est très important pour nous de disposer d'outils efficaces. Le fait que 25 % des agents de Tracfin soient des inspecteurs des finances publiques recrutés dans les meilleures divisions d'enquête explique que nous soyons capables d'analyser les mécanismes fiscaux et financiers au sein même du service et de comprendre si telle ou telle déclaration correspond véritablement à une fraude.

Nous avons également accès à l'ensemble des fichiers fiscaux, ce qui est très important. Tous les agents de Tracfin ont des clés d'accès sécurisées à l'ensemble des bases fiscales. Cela nous permet par exemple de vérifier si telle ou telle personne a fait l'objet d'une mesure dite de « dégrèvement ». Si le flux concerné ne fait pas l'objet d'une mesure de régularisation, nous pouvons alors transmettre l'information à l'administration fiscale sur la base de cet indice de fraude.

Enfin, Tracfin continue de s'adapter en permanence pour assurer cette mission de lutte contre la fraude fiscale : à compter du 1^{er} septembre 2016, je disposerai enfin d'un officier de liaison au sein de la DGFIP pour assurer un meilleur suivi des dossiers transmis.

Un tiers de la forte augmentation des déclarations de soupçon que j'ai évoquée - 18 % l'année dernière, 56 % en 2013, 300 % depuis 2010 - a une coloration, une saveur fiscale.

Nous sommes amenés à enrichir, compléter, analyser des données de plus en plus importantes, diversifiées et précises.

Que deviennent ces informations ? À partir de ces 45 000 déclarations de soupçon, nous avons la capacité de mener une investigation approfondie sur 10 000 dossiers. Toutefois, sur un même dossier, il arrive que nous utilisions 10, 20, 30 ou même 50 déclarations de soupçon. Le ratio n'est donc pas de 10 000 sur 45 000.

Par ailleurs, nous externalisons environ 1 500 dossiers par an : 500 pour la justice, 500 pour l'administration fiscale et les administrations sociales et encore 500 pour les services de renseignement au titre de notre activité de lutte contre le financement du terrorisme.

S'agissant de la lutte contre la fraude fiscale grave, nous avons transmis, en 2015, 410 notes à l'administration fiscale, c'est-à-dire à l'administration centrale de la DGFIP et à la Direction nationale des enquêtes fiscales. Ce chiffre est en augmentation de 12 % par rapport à l'année précédente.

S'agissant de la lutte contre la fraude sociale, nous avons transmis une centaine de dossiers aux organismes concernés.

Nous avons dressé un bilan, fin 2015, du devenir de l'ensemble des 1 355 notes transmises depuis 2010. LA DGFIP nous a indiqué que 1 286 notes avaient fait l'objet d'une vérification fiscale, soit 90 % d'entre elles. Cela montre le caractère pertinent de nos détections aux yeux de l'administration fiscale.

Fin 2015, 700 contrôles fiscaux étaient clôturés et 260 étaient encore en cours. Le montant des droits rappelés par l'administration fiscale sur la base des notes transmises est de 580 millions d'euros, auquel s'ajoutent un peu plus de 200 millions d'euros de pénalités.

Nous travaillons donc sur la détection de fraudes graves. Si nous calculons le ratio - il ne s'agit que d'une moyenne - cela représente un peu plus d'un million d'euros par dossier. Pour lutter contre la petite fraude de quartier, il faudrait multiplier nos effectifs par dix ou vingt... Nous travaillons à la détection de la fraude fiscale organisée.

Comment amener le secteur financier à détecter ce qu'il convient et à prendre en compte les sociétés *offshore*, ainsi que l'opacité des structures internationales ? Là encore, nous sommes dans une logique partenariale.

Le terme « assujetti » est un terme juridique que je me dois d'utiliser, notamment pour ceux qui ne jouent pas le jeu. Mais nous avons noué une relation partenariale avec ceux qui nous alimentent, à savoir le secteur financier à 85 %.

Cette logique partenariale est la même avec les pouvoirs publics. Nous devons travailler en équipe pour lutter contre la fraude fiscale grave. Nous le faisons avec la Banque de France et avec l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (l'ACPR).

À titre d'exemple, nous avons rédigé et diffusé des lignes directrices communes avec l'ACPR le 20 novembre 2015. Ces lignes directrices, qui n'avaient pas été actualisées depuis cinq ans, comportent beaucoup d'éléments. S'agissant de la lutte contre la fraude fiscale, je vous invite à consulter tout particulièrement les pages 11, 14 et 31 de ce document, que vous trouverez sur le site de Tracfin ou de l'ACPR.

Retenez simplement qu'un paragraphe entier est consacré aux mesures de vigilance en cas de rapatriement de fonds provenant de l'étranger dans le cadre de la régularisation fiscale. Certains contribuables ont une mémoire sélective quand il est question de comptes détenus à l'étranger... Ils oublient même que la coopération fonctionne bien avec certains pays et que personne n'est à l'abri, y compris au plus haut niveau. Encore faut-il pouvoir détecter les contournements de ces régulations.

Ce dispositif fonctionne. Les établissements financiers doivent demander à leurs clients de justifier des opérations de régularisation fiscale et vérifier que les opérations financières correspondent à ces régularisations.

Sans trahir aucun secret, je peux vous dire qu'une part non négligeable des 410 notes transmises à l'administration fiscale correspond à des détections de régularisations incomplètes.

L'examen renforcé, c'est-à-dire les mesures de vigilance renforcées, prévues par le code monétaire et financier, fait aussi l'objet de dispositions très précises dans ces lignes directrices communes : il appartient aux organismes financiers d'analyser et de comprendre les montages juridiques et financiers des opérations qui leur sont confiées, en particulier quand il s'agit de montages particulièrement complexes. Lorsque de tels montages paraissent dénués de toute rationalité économique ou lorsque leur complexité ne paraît pas être intrinsèquement nécessaire à l'opération, mais plutôt relever de la recherche de moyens pour éviter ou opacifier la traçabilité des fonds, ils sont tenus de les signaler.

En clair, les établissements financiers doivent se demander quel est le bénéficiaire effectif de l'opération et pourquoi telle société a été insérée dans le processus de transferts de fonds. Pourquoi, sur telle opération économique, accepter de payer des frais de gestion supplémentaires et recourir à des structures juridiques de tel ou tel pays, par exemple le Panama ? Si les justificatifs ne sont pas

apportés, la déclaration de soupçon s'impose. L'augmentation du nombre de déclarations que j'ai évoquée tient beaucoup à ces nouvelles dispositions.

Enfin, au paragraphe 2.4.2 des lignes directrices communes, nous décrivons et analysons les seize critères relatifs au soupçon de fraude fiscale.

On critique souvent l'absence de coordination, mais on ignore comment les choses fonctionnent concrètement au-delà des pétitions de principe concernant l'articulation entre ce qui relève de la lutte contre la fraude fiscale et la lutte contre le blanchiment.

Nous demandons très clairement aux établissements financiers de faire preuve d'une vigilance renforcée sur les opérations financières concernant des pays ou des territoires n'ayant pas conclu avec la France une convention fiscale permettant l'accès aux informations bancaires. Je précise que les conventions citées aujourd'hui ne produiront d'effet opérationnel qu'en 2018.

Nous faisons également référence - page 31 des lignes directrices - au rapport annuel du Gouvernement, que vous attendez avec impatience, portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements et qui est annexé au projet de loi de finances.

Les choses sont donc très cadrées, très bordées. Il ne peut en être autrement en matière de fiscalité.

En conclusion, je peux dire que Tracfin est en capacité, malgré ses multiples missions, de participer à la lutte contre la fraude fiscale internationale et à la lutte contre la fraude fiscale grave. Les données que je vous ai transmises en témoignent.

Nous parcourons ce chemin à grande vitesse. L'ensemble des acteurs, pour des raisons différentes - techniques, juridiques, politiques, de sensibilité au climat international... - a la possibilité de nous adresser toujours davantage d'informations. De notre côté, toujours avec un léger effet de retard, nous nous efforçons de nous doter des moyens de les analyser, de les traiter, de les croiser, de les enrichir, notamment grâce à la coopération internationale - qui s'est améliorée - entre cellules de renseignement financier.

Mme Michèle André, présidente. - Les déclarations de soupçon peuvent-elles concerner les filiales étrangères de banques françaises, par exemple lorsque la cellule de renseignement financier du pays considéré n'est pas compétente en matière de blanchiment ou de fraude fiscale ?

M. Bruno Dalles. - Les opérations ont vocation à être détectées sur le territoire du pays dans lequel elles sont réalisées. C'est la règle.

Toutefois, si l'organe central du groupe a l'information et décide de nous la transmettre, on ne la rejettera pas. Cela peut être un moyen aussi pour nous de récupérer ce type d'information. D'ailleurs, il ne vous a pas échappé, puisque vous avez fait allusion aux « Panama Papers », que, lorsque les informations parues dans la presse ont révélé l'identité d'un certain nombre de personnes, la plupart avaient déjà fait l'objet de vérifications fiscales et, pour certaines, d'analyse de Tracfin et même de transmission de notes à la justice. On avait donc eu accès à l'information.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Avec la présidente, nous avons visité Tracfin, où nous avons passé une après-midi tout à fait intéressante.

Première question : dans un monde ouvert - Daniel Lebègue le rappelait -, les cellules de renseignement financier des autres pays remplissent-elles bien leurs obligations ? Coopèrent-elles avec vous ? On parlait des filiales de banques étrangères : y a-t-il des pays où, très concrètement, les cellules refusent de travailler avec vous ?

Deuxième question : vous disiez que les banques, en général, travaillent bien, 85 % des déclarations de soupçon provenant du secteur financier. *Quid* des autres professions, des notaires, des avocats, où il y a des marges de progrès, avez-vous dit, importantes ? Pourriez-vous être plus précis sur les professions qui coopèrent et celles ne coopèrent pas encore ?

Ma troisième question porte justement sur l'examen du projet de loi relatif à la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, dit « Sapin 2 », qui va nous occuper au mois de juillet, avec notamment un sujet que nous avons déjà examiné dans le cadre de la loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement : Tracfin peut signaler aux établissements bancaires un risque élevé de blanchiment ou de financement du terrorisme, et notre crainte, qui a été exprimée par les banques aussi, c'était évidemment que la banque soit tentée, dans ce cas-là, de fermer le compte bancaire de l'individu signalé, pour des questions de réputation ou de risque de mise en jeu de sa responsabilité.

Très concrètement, nous avons proposé, d'une part, une possibilité pour Tracfin d'interdire la fermeture du compte à l'initiative de la banque pour éviter que la personne ne se fasse surveiller et, d'autre part, la création en parallèle d'un régime d'irresponsabilité de la banque, inspiré de celui prévu lorsque la Banque de France fait obligation à un établissement d'ouvrir un compte. Évidemment, si une personne sait qu'elle est surveillée parce que la banque lui impose la fermeture de son compte, c'est contre-productif. Avec environ 500 cas sur le terrorisme, les flux financiers sont absolument essentiels à surveiller.

Quelle est la solution, alors que le Gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale un amendement reprenant une partie de notre dispositif ? Nous sommes en discussion avec la commission des lois, pour trouver une solution acceptable et efficace.

M. Bruno Dalles. - La coopération internationale est un facteur clé de notre efficacité. Ce qui fait la particularité des cellules de renseignement financier, c'est qu'elles sont liées dans le cadre d'un groupe, le groupe Egmont, qui a été créé, à l'initiative notamment de la France, en 1995. Aujourd'hui, il existe 151 Tracfin, 151 cellules de renseignement financier qui échangent en temps réel de l'information.

Pour être très clair, certaines cellules de renseignement financier ont des capacités - moyens, accès aux données, organisation administrative - qui sont sans commune mesure avec d'autres.

Il se trouve que la coopération avec la Belgique, le Luxembourg et la Suisse, est excellente. J'ai entendu que certains se plaignaient de la coopération avec la Suisse. Je dois vous dire que la coopération avec la cellule de renseignement financier suisse, le MROS, ou *Money Laundering Reporting Office-Switzerland*, est particulièrement efficace. D'ailleurs, des dossiers très significatifs sont issus d'informations initialement transmises par cette cellule de renseignement financier. C'est une vraie différence avec ce qui vous a été dit sur la coopération judiciaire.

Il y a des pays avec lesquels la coopération est plus compliquée, comme le Royaume-Uni. Ce n'est pas une question de volonté politique, c'est une question d'organisation, de positionnement et de moyens de la cellule de renseignement financier qui est très policière et très intégrée au dispositif anti-criminalité anglais et qui donc ne nous aide pas beaucoup sur les autres têtes de chapitre.

Mais il existe d'autres difficultés, plus techniques. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé, et Michel Sapin l'a obtenu, que la Commission européenne propose un plan dit de lutte contre le financement du terrorisme.

Nous attendons beaucoup de ces mesures, comme de celles qui étaient évoquées dans la quatrième directive anti-blanchiment à la rubrique « restriction des entraves aux échanges entre les cellules de renseignement financier ». Par exemple, ces mesures permettront de réduire les restrictions à l'externalisation. À titre d'illustration, la Suisse fait une distinction très stricte entre les données que nous pouvons utiliser uniquement à des fins pénales et les autres. Qu'à cela ne tienne, nous pourrions les transmettre au parquet qui, lui, n'est pas tenu par cette restriction.

Permettez-moi de citer des exemples positifs de coopération : avec Jersey et Guernesey, nous avons signé un accord au mois de juin dernier et nous obtenons aujourd'hui des informations spontanées - 130 dossiers sont en cours de traitement sur cette base.

Et nous pouvons remonter sur plusieurs années. Avis à ceux qui ont des trusts à Jersey ou à Guernesey ! Il fallait les fermer avant !

Ce n'est pas le cas avec la cellule du Royaume-Uni mais avec Jersey et Guernesey, nous avons une bonne coopération, de même qu'avec les États-Unis.

Il ne vous a pas échappé qu'avec certains pays, comme Singapour, le Maroc ou d'autres, nous avons aussi une coopération très efficace en matière de lutte contre le blanchiment.

Les cellules de renseignement financier nous ont transmis l'année dernière un volume d'informations en hausse de 30 %. Ces informations concernaient à peu près 6 500 personnes, et nous avons transmis 1 000 dossiers à nos homologues. Les délais de réponse sont assez rapides.

Quelles seraient les améliorations à apporter ? Il faudrait doter les autres pays d'outils d'accès à l'information tels que ceux dont nous avons la chance de disposer en France : un fichier recensant les comptes bancaires (Ficoba), qui a été complété par un fichier centralisé des contrats d'assurances-vie (Ficovie). Désormais, les comptes Nickel figurent dans le Ficoba. Peut-être qu'un jour d'autres données de comptes y seront intégrées. On aimerait que l'ensemble des autres pays disposent de ce type de fichiers, mais ce n'est le cas que dans huit pays environ au sein de l'Union européenne.

Un fichier centralisé, c'est la certitude d'obtenir l'information, et donc des éléments issus de ce compte.

Je vois une autre piste d'amélioration dans la levée d'une importante entrave à la coopération technique : certaines cellules de renseignement financier ne nous répondent que si elles ont déjà eu, au préalable, une déclaration de soupçon de leur propre secteur financier. Il faut absolument que cela cesse. Toute demande entrante d'une cellule de renseignement financier doit être traitée comme une déclaration de soupçon et permettre ainsi à la cellule de renseignement financier d'utiliser la plénitude de ses pouvoirs.

Mme Michèle André, présidente. - Monsieur le directeur, pouvez-vous nous dire quels autres éléments ne sont pas dans le Ficoba et devraient y figurer ?

M. Bruno Dalles. - Dans notre analyse de la typologie des fraudes, on voit que des sociétés sont utilisées pour des opérations qui n'ont rien à voir avec leur objet social. C'est presque de l'exercice illégal de la profession de banquier. Parfois, les comptes courants d'associés permettent, faute de contrôle, ce type d'opération. Or, ces comptes courants d'associés ne sont enregistrés nulle part... Il ne s'agit toutefois à ce stade que d'une réflexion interne à Tracfin.

Sur la coopération internationale, vous l'avez compris, le groupe Egmont permet de lever de nombreuses entraves mises par certains pays. Je vais peut-être vous faire sourire, mais, début 2016, une mission d'évaluation complémentaire a été faite sur Panama. Notre homologue de Panama, jusqu'à présent, ne nous répondait que sur une dizaine de dossiers par an. Or le Panama a modifié la législation et aujourd'hui, sa cellule de renseignement financier, dont les effectifs ont été multipliés par deux, peut nous répondre, même sans déclaration de soupçon, ce qui n'était pas le cas auparavant. Ainsi, même le Panama évolue et cela avant même la pression médiatique internationale liée aux « Panama Papers ».

Concernant la participation des professions, très clairement, les professionnels financiers se mobilisent. Des distinctions doivent toutefois être opérées.

Un groupe bancaire est composé de plusieurs secteurs d'activité. Avec la banque de détail, cela fonctionne plutôt bien ; avec la banque d'affaires, c'est un peu plus compliqué ; sur les crédits à la consommation, tout le monde a compris qu'il y avait encore des améliorations à apporter. Par ailleurs, les obligations de vigilance sont plus développées dans le secteur bancaire que dans celui du secteur de l'assurance.

Il y a là un vrai enjeu car des produits d'assurance-vie ou d'autres formules d'assurance peuvent être issus de blanchiment, y compris, bien évidemment, de fraude fiscale.

On note sur les professionnels du chiffre une évolution positive, bien que modeste.

Les experts comptables ont mis en place un gros programme de formation, ainsi que les commissaires aux comptes. Cela va produire des résultats. En tout cas, la volonté de faire est indéniable, et leurs déclarations de soupçon sont de bonne qualité.

En « pole position » de l'augmentation et de la mobilisation se trouvent les administrateurs judiciaires et les mandataires liquidateurs, qui ont multiplié par quatre les déclarations de soupçon, soit un peu plus de 500, ce qui est significatif. Pour vous donner un ordre de grandeur, même si cela reste très faible par rapport au secteur financier, en continuant à ce rythme, on va se rapprocher bientôt des seuls professionnels du droit qui jouent un peu le jeu, les notaires, qui font autour de 1 000 déclarations de soupçon par an.

En revanche, les huissiers ne font pas d'exploit dans la lutte contre le blanchiment, avec une trentaine de déclarations de soupçon ; et les avocats nous en ont adressé une, il y a deux ans, zéro l'année dernière... On est donc revenu à la normale, avec une baisse de 100 % et un dispositif qui est conçu pour ne pas fonctionner. Pour une fois, les objectifs sont atteints !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Et les gestionnaires de patrimoine ?

M. Bruno Dalles. - Cela dépend de leur statut.

Pour les sociétés de gestion de portefeuille, nous avons soixante déclarations de soupçon, soit une multiplication par trois en un an.

Pour les conseillers en investissement financier, qui sont sous la double tutelle de l'AMF et de l'ACPR, on a peu de déclarations, mais on en a quand même, et nous essayons de les remobiliser.

Pour les entreprises d'investissement, nous recevons une centaine de déclarations.

Pour les établissements de monnaie électronique, notre combat actuel, on a multiplié le nombre de déclarations par dix, mais on est passé de un à dix, et nous avons donc encore des progrès à faire.

S'agissant des changeurs manuels, qui sont très intéressants parce qu'à proximité des sujets de fraude, on constate une augmentation de 50 % ; il faut continuer.

J'ai un département de quarante personnes qui ne fait que de l'analyse des déclarations de soupçon. J'ai des référents thématiques, des référents par secteur, des référents par profession ; nous mettons en place des lignes directrices, un bilan déclaratif annuel, voire bisannuel, avec chacune de ces professions pour leur dire ce qui va et ce qui ne va pas, assurer un retour, leur dire ce qui est exploité, ce qui ne l'est pas et ce qui pourrait l'être.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Et les sociétés de ventes volontaires ?

M. Bruno Dalles. - Vous abordez ici la question de l'art, notion assez byzantine, et un marché qui est directement sous le contrôle des sociétés de ventes volontaires. Or ni les commissaires-priseurs ni les sociétés de ventes ne sont sensibilisés ou organisés pour être nos interlocuteurs, et leurs régulateurs n'ont pas de liens assez étroits avec nous pour mobiliser le secteur.

On a toutefois profité de la thématique « pillage Palmyre » pour obtenir des résolutions des Nations unies au titre de la protection des biens culturels et de la lutte contre le financement du terrorisme. En outre, et c'était une première historique, dans le cadre d'une résolution des Nations unies nous avons étendu le 15 décembre dernier les sanctions à l'encontre de Daech, y compris sur ce sujet du pillage des biens culturels. Enfin, le ministre des finances Michel Sapin a, sur notre recommandation, écrit aux syndicats d'antiquaires en leur rappelant leurs obligations, y compris au regard de la lutte contre le blanchiment.

Je viens de recruter quelqu'un qui va travailler spécifiquement sur le secteur de l'art pour mobiliser la profession et lui rappeler ses obligations, qui existent depuis longtemps, mais qui ne sont pas connues. On ne peut pas toujours le reprocher aux professions. C'est aussi à nous à être didactiques et d'élaborer des lignes directrices avec les régulateurs.

Il reste les agents sportifs, mais c'est vrai que le milieu du sport, du football en particulier, n'est pas trop touché par des problèmes de fraude ou de blanchiment. Pour ces acteurs, le score est de zéro, et j'espère que c'est le seul domaine où le score restera nul !

À l'occasion des récentes assises du sport, nous avons formulé des propositions pour mobiliser davantage les fédérations sportives plutôt que les agents, pour qui cela reviendrait à s'accuser eux-mêmes. Encore qu'ils pourraient le faire et bénéficier de l'effet juridique utile de la déclaration de soupçon, qui offre une immunité civile et pénale.

Il y a là un champ qui est en quelque sorte sous-alimenté, mais l'idée, c'est que l'on réfléchisse, dans le cadre de la transposition de la quatrième directive anti-blanchiment, à assujettir aux obligations de vigilance tout ce qui relève du contrôle budgétaire et du contrôle financier des fédérations, notamment les structures dédiées.

L'animation du réseau et la diversification des déclarations de soupçon, c'est un chantier à mener avec tous les acteurs. Même le secteur financier doit se perfectionner. Un tiers de l'effectif de Tracfin est mobilisé par ce travail sur les déclarations de soupçon.

Enfin, le dispositif d'appel à vigilance issue de la loi dite « Urvoas » a été principalement pensé pour la lutte contre le financement du terrorisme, mais sera très utile aussi pour la lutte contre le blanchiment. Dans la rédaction, issue d'ailleurs des propositions du Sénat, il est indiqué que Tracfin aura la possibilité - le décret d'application interviendra d'ici à la fin de l'année sans doute - de faire des appels à vigilance confidentiels concernant des personnes qui présentent des risques importants en matière de lutte contre le blanchiment et de financement du terrorisme.

Le principe, justement, c'est que ces signalements restent le plus confidentiel possible et ne suscitent pas un contentieux adossé. Tracfin ne doit pas être dans l'obligation d'imposer à la banque de maintenir une relation d'affaires car les règles générales sur la lutte contre le blanchiment prescrivent ce maintien - c'est pour cela d'ailleurs qu'une immunité pénale est prévue au bénéfice de la banque lorsqu'il y a déclaration de soupçon sans clôture de compte. On ne va pas risquer de susciter un contentieux administratif pour satisfaire à une demande de la Fédération bancaire française, qui au passage profite d'un effet d'aubaine.

Comme l'avait objecté le Conseil d'État, prendre un arrêté prescrivant le maintien de la relation d'affaires et du compte pour tel et tel motif, c'était sortir du secret, et donc du renseignement, une idée d'autant plus aberrante qu'en page 30 de nos lignes directrices nous consacrons une rubrique à la lutte contre le financement du terrorisme où nous précisons que, justement, l'un des indices de radicalisation, c'est la clôture du compte. C'est la clôture du compte qu'il faut nous signaler, ce qui nous aide à détecter les personnes qui ont envie de partir faire le djihad ou de placer leurs économies ailleurs qu'à la banque qui rapporte et qui n'est pas conforme aux principes de la finance islamiste radicalisée.

Nous avons essayé de trouver les arguments pour convaincre de l'inadéquation de ce dispositif. En revanche, nous avons inspiré l'amendement à la loi « Sapin 2 » - qui est d'ailleurs un cavalier législatif - que vous avez mentionné. Il devrait permettre de rassurer les établissements financiers puisque dans l'hypothèse où il y aura un appel à vigilance, la banque bénéficiera de la même immunité juridique que celle qui est prévue lorsqu'il y a eu déclaration de soupçon.

Mais nous avons gardé la porte ouverte pour travailler sur cette question du compte dans le cadre de la transposition de la quatrième directive, dont le calendrier est accéléré puisque le ministre veut aboutir avant la fin de l'année.

M. Jacques Chiron. - Certains d'entre nous ont eu l'occasion d'entendre PayPal à l'occasion d'un travail sur le paiement électronique. Il nous avait semblé qu'ils n'avaient aucune obligation de déclarer ce qu'il y avait sur les comptes PayPal. Imaginez l'achat d'un yacht et les sommes que cela implique... Avez-vous les moyens de demander à PayPal où partent ces sommes assez élevées ?

M. Bruno Dalles. - Premièrement, PayPal étant au Luxembourg, les obligations anti-blanchiment de PayPal sont liées à la législation du Luxembourg. PayPal fait des déclarations de soupçon à la cellule de renseignement financier luxembourgeoise avec qui la coopération est particulièrement performante.

Deuxièmement, cette cellule de renseignement financier nous envoie spontanément des informations relatives à des mouvements sur les comptes PayPal des résidents français. On a déjà une masse d'informations, qui va encore augmenter, mais qui est significative.

Dans l'hypothèse où nous-mêmes voulons vérifier, dans le cadre d'une enquête, si une personne a fait des opérations sur PayPal, nous interrogeons la cellule de renseignement financier, qui exerce son droit de communication et nous fournit les éléments de réponse quasiment en temps réel.

Troisièmement, dans le cadre de la transposition de la quatrième directive, il est prévu un dispositif dit *cross-border* d'envoi automatique de tous les flux qui concernent les frontaliers. Des structures comme PayPal seront amenées à envoyer les informations, par le canal de la cellule de renseignement financier mais sans filtre, de manière automatique, aux cellules de renseignement financier concernées par la localisation et la nationalité. Cela fait partie des choses qui, d'ici un an, seront opérationnelles.

M. Marc Laménie. - Merci beaucoup, monsieur le directeur, pour toutes ces informations. Vos moyens humains, techniques et matériels vous permettent-ils d'assurer l'ensemble de vos missions ?

Concernant les partenaires, vous avez cité les notaires, les huissiers, les avocats. Je parlerai des experts comptables, dont la tâche n'est pas simple, mais qui sont par définition amenés à connaître la comptabilité de toutes les entreprises, petites et grandes, et à révéler le cas échéant certaines situations. Quels sont vos interlocuteurs pour cette profession ?

Dernière question : combien avez-vous pu faire récupérer à nos finances publiques ?

M. Claude Raynal. - Monsieur le directeur, merci, tout d'abord, pour votre présentation extrêmement complète, précise et synthétique.

Si l'on met les 1 500 transmissions d'informations aux fins de poursuites en regard des 40 000 déclarations de soupçon annuelles, on obtient un ratio de l'ordre de 4 %. Comment interpréter un tel différentiel entre le nombre élevé de déclarations de soupçon et le petit nombre des poursuites à la sortie ?

Les législations anti-blanchiment ont diminué les possibilités de paiement en liquide. Le seuil de 1 000 euros, soit un niveau relativement bas malgré tout, est-il adéquat ?

M. Bruno Dalles. - Sur la performance du service entrées/sorties, le rapport 40 000/1 500, souvent repris par les journalistes ou les critiques, est faux : on ne compte pas la même chose. Les 40 000 sont représentatifs des flux d'entrées en déclaration de soupçon, tandis que les 1 500 sont des dossiers d'analyse qui ont peut-être exploité 10, 20, 30, voire même 100 déclarations de soupçon.

Ce calcul, aujourd'hui, mon système informatique ne me permet pas de le faire. En revanche, ce qui est important, c'est de comprendre que l'efficacité du système repose sur la richesse de la base de données. Quand on reçoit une déclaration de soupçon, on vérifie avant tout que l'on n'a pas reçu par le passé de déclarations de soupçon analogues que l'on a exploitées.

Notre base, alimentée depuis dix ans par nos déclarations de soupçon, contient des informations sur 200 000 personnes morales et 500 000 personnes physiques. Les données sont effacées au bout de dix ans, sauf lorsqu'elles sont transmises à l'autorité judiciaire, auquel cas on a la possibilité de les garder dix ans de plus.

Plutôt que de comparer des données qui ne sont pas comparables, il est préférable de raisonner en termes d'alimentation d'une base, ce *small big data* qui nous permet, à mesure des nouvelles entrées, d'être plus performants, d'être plus efficaces, d'autant plus que, en exerçant notre droit de communication, qui est finalement la seule « arme fatale » des agents de Tracfin, nous pouvons enrichir la base ; nous pouvons obtenir des pièces complémentaires, les analyser, les lire, connaître la réglementation et croiser avec tous les fichiers auxquels nous avons accès - je n'ai pas dit que nous croisons les données - pour pouvoir analyser l'information.

Les politiques de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme sont liées et se renforcent mutuellement. Abaisser le seuil de paiement en liquide à 1 000 euros pour lutter contre le terrorisme, c'est aussi lutter contre l'économie souterraine. La mesure n'étant applicable que depuis le 1^{er} septembre dernier, il est un peu tôt pour dresser un bilan, mais vous savez comme moi que, dans l'économie souterraine, la délinquance de proximité, le trafic de stupéfiants, on ne paie pas encore en carte bleue - quoiqu'en carte prépayée, cela sera peut-être un jour possible ! C'est pour cela que les cartes prépayées ne doivent pas être anonymes, sinon, cela cache le *cash* ! Du coup, la lutte contre la circulation de l'argent liquide est fondamentale. Le combat pour la suppression du billet de 500 euros participe de cette logique.

Mais le seuil de 1 000 euros n'est qu'une étape. Si l'on écoutait Tracfin, on l'abaisserait encore, mais il ne faut pas le faire tout de suite. Le problème tient à la différence marquée aujourd'hui entre les résidents et les non-résidents, ces derniers bénéficiant d'un seuil à 15 000 euros. L'abaisser à 10 000 euros, comme cela a été envisagé, c'est perturber l'activité économique de certains espaces, pas loin de la place Vendôme, et détourner certaines clientèles qui ont l'habitude de venir avec de l'argent liquide. On en reste donc à 15 000 euros, mais nous allons devoir mettre en place des obligations de vigilance renforcées entre 10 000 et 15 000 euros, puisque c'est notre obligation, y compris pour les non-résidents, au titre de la quatrième directive. Je ne suis pas sûr que ceux qui ont soutenu le maintien à 15 000 euros s'y retrouvent à la fin.

De la même manière, vous ne l'avez pas cité mais cela participe de la même idée, nous avons abaissé le seuil au-delà duquel on peut relever l'identité. Dans les bureaux de change, c'était réglementaire à 8 000 euros, en pratique c'était 5 000 euros. Là aussi, on a abaissé le seuil pour arriver à ce seuil unique de 1 000 euros.

Outre le fait que ce dispositif a une vraie efficacité en termes de prévention, 1 000 euros pour tout, c'est clair, c'est simple, et, comparé au pouvoir d'achat moyen du Français moyen et du salaire moyen, c'est déjà beaucoup.

Je rappelle que, sur le financement du terrorisme, toutes les analyses font apparaître de petits montants, souvent inférieurs à 1 000 euros.

Enfin, sur les moyens humains de Tracfin, au moment où je vous parle, nous avons 138 ETPT, ou équivalents temps plein annuel travaillé. L'augmentation est de quatorze sur l'année 2016, après une première hausse de dix effectifs au titre du plan Sapin présenté au mois de mars. Nous avons achevé les recrutements qui avaient été autorisés en 2015 et commencé à recruter ceux qui nous sont accordés en 2016.

Les divisions d'enquête comprennent cinquante personnes. Notre organisation est simple : cinq divisions d'enquête de dix personnes, une division spécialisée dans la lutte contre le financement du terrorisme, les autres sans spécialisation, si ce n'est sur les mouvements financiers complexes. Une cellule est consacrée à la prédation économique et un département est dédié à l'analyse, au renseignement et à l'information avec une division internationale composée de dix personnes et une division qui est spécialisée dans la lutte contre la fraude fiscale et sociale, avec neuf agents - ce sont eux qui produisent notamment les notes pour l'administration fiscale et les administrations sociales.

Cela ne m'empêchera pas de vous demander de nous aider à renforcer nos moyens, mais, très honnêtement, à Bercy, Tracfin a l'écoute des autorités et je n'ai pas véritablement de problème ni pour recruter, ni pour attirer des personnes motivées, ni pour former, ni pour établir des coopérations avec tous nos partenaires.

Mme Michèle André, présidente. - Nous nous réjouissons de cette bonne nouvelle. Il arrive que ce soit plus difficile.

Lorsqu'Éliane Houlette, procureur national financier, est venue devant nous, le 18 mai dernier, elle a fait état d'un problème ayant trait à la concurrence des parquets territoriaux. Quels sont les motifs qui justifient que le parquet national financier ne soit pas systématiquement mis en copie lorsque vous transmettez une note aux parquets ?

M. Bruno Dalles. - Le motif est juridique. Tracfin respecte la loi, et la loi prévoit que les notes de Tracfin sont adressées aux parquets territorialement compétents, à charge pour eux, dans le cadre des instructions générales du garde des Sceaux, de partager l'information. Ce n'est pas aux services de saisir les parquets, c'est aux parquets de saisir les services.

Pour bien connaître Éliane Houlette, j'ai été un peu surpris de ses propos, et j'ai vu qu'ils avaient été repris dans la presse et présentés de manière négative comme un choix de Tracfin. Eh bien, non ! Si, demain, il en était décidé ainsi par le législateur ou la justice, rien ne nous interdirait de transmettre la copie.

Je précise, pour la petite histoire, que les procureurs généraux demandent eux aussi les notes Tracfin. Finalement, tout le monde les veut, les notes Tracfin !

Jusqu'à présent, le processus a fait la preuve de son efficacité en termes de sécurité et de transmission. Tracfin a demandé à la justice, depuis un an et demi, un outil sécurisé de transmission - il ne fonctionne toujours pas, pour des raisons informatiques, qui ne sont pas dépendantes de Bercy - qui faciliterait la lecture sécurisée.

En tout cas, nous, nous n'y sommes pas opposés. Notre coopération avec le parquet national financier est excellente.

Mme Michèle André, présidente. - Éliane Houlette nous l'a dit !

M. Bruno Dalles. - Ainsi, 20 % des dossiers du parquet national financier viennent de Tracfin. Les réquisitions qui sont adressées à Tracfin viennent principalement des substituts du parquet national financier. Nous détectons beaucoup d'escroqueries à la TVA, qui entrent dans le champ de compétence du parquet national financier. Sur la corruption d'agents publics étrangers, nous avons également transmis deux, trois dossiers.

Quand nous savons qu'un dossier fait l'objet d'une enquête au PNF, nous pouvons envoyer une note complémentaire. Et il y a de plus en plus de notes Tracfin complémentaires... La balle est plus dans le camp de la justice que dans le camp de Tracfin. En tout cas, de notre côté, nous ferons ce que l'on nous dira de faire, comme nous n'avons cessé de le faire.

Mme Michèle André, présidente. - Et, apparemment, très bien, à la satisfaction, je pense, de nos collègues ici présents. En leur nom à tous, je vous remercie.

La réunion est levée à 11 h 18.