



L'augmentation et la mutation de la délinquance financière : un défi pour les moyens et l'organisation de l'État

MM. Ugo BERNALICIS
et Jacques MAIRE,
rapporteurs

28 mars 2019



INTRODUCTION

- Conséquences de la crise financière de 2008 et de la crise politique en France suite à l'affaire Cahuzac en 2013
- **Bilan de l'application de plusieurs textes adoptés lors de la précédente législature :**
 - **loi contre la fraude fiscale du 6 décembre 2013**
 - **loi contre le crime organisé du 3 juin 2016**
 - **loi réprimant les abus de marché du 21 juin 2016**
 - **loi contre la corruption du 9 décembre 2016**
- Méthode : 34 auditions ou tables rondes, 2 déplacements à Nanterre et Lille, un questionnaire envoyé aux organisations syndicales représentatives (13 réponses)



I. Un périmètre à géométrie variable

- Agrégat EIEF du ministère de l'intérieur
- Absence de suivi statistique particulier du ministère de la justice

AGRÉGAT « ESCROQUERIES ET INFRACTIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES » FAITS CONSTATÉS EN 2018

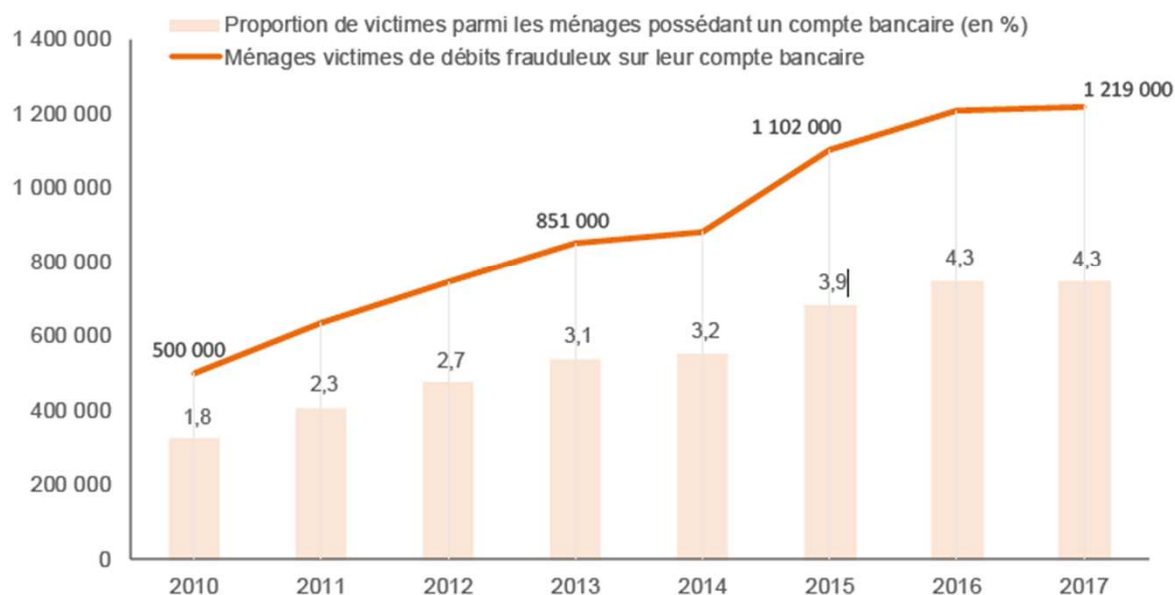
Escroqueries et infractions assimilées		2018
89	Falsifications et usages de chèques volés	70 120
90	Falsifications et usages de cartes de crédit	57 707
91	Escroqueries et abus de confiance	229 183
92	Infractions à la législation sur les chèques	3 147
84	Faux en écriture publique et authentique	873
85	Autres faux en écriture	9 072
86	Fausse monnaie	1 846
Infractions économiques et financières		
87	Contrefaçons et fraudes industrielles et commerciales	2 482
88	Contrefaçons littéraires et artistiques	409
93	Travail clandestin	10 287
94	Emploi d'étranger sans titre de travail	3 137
95	Marchandage - prêt de main d'oeuvre	98
98	Banqueroutes, abus de biens sociaux et autres délits de société	1 748
101	Prix illicites, publicité fausse et infractions aux règles de la concurrence	971
102	Achats et ventes sans factures	192
103	Infractions à l'exercice d'une profession réglementée	1 812
104	Infractions au droit de l'urbanisme et de la construction	4 692
105	Fraudes fiscales	609
106	Autres délits économiques et financiers	10 584
TOTAL EIEF		408 969

Source : service statistique ministériel de la sécurité intérieure.



- Les enquêtes de victimation : une autre réalité statistique de la délinquance financière

NOMBRE ANNUEL DE MÉNAGES VICTIMÉS DE DÉBIT FRAUDULEUX SUR LEUR COMPTE BANCAIRE ET PROPORTION DE MÉNAGES VICTIMÉS ENTRE 2010 ET 2017



Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : enquêtes Cadre de vie et sécurité 2011-2018, Insee-ONDRP-SSMSI.



II. Une augmentation des faits déclarés ou constatés

- **L'impact toujours massif de la fraude aux moyens de paiement** : 744 M€ en 2017 (798 M€ en 2016) et plus de 1 200 000 victimes par an
En cinq ans, augmentation de 19 % des faits signalés
- **La carte bancaire**, principal vecteur de la fraude : 361 M€ en 2017
 - Bonne indemnisation des victimes ⇒ l'utilisation CB se répand
 - Sécurisation des instruments ⇒ la fraude se concentre sur les ventes à distance (internet)

FRAUDE AUX MOYENS DE PAIEMENT

		Montant total (en millions d'euros)	Prévalence de la fraude (1 euro fraudé pour X euros de transaction)	Montant moyen de la fraude (en euros)
Carte bancaire (émission en France)	2017	361	1 850 euros	84
	2016	399	1 580 euros	95
Chèque	2017	296	3 500 euros	2 580
	2016	272	4 050 euros	2 300
Virement	2017	78	300 000 euros	16 884
	2016	86	275 000 euros	15 500
Prélèvement	2017	9	180 000 euros	340
	2016	40	37 000 euros	34 000
TOTAL	2017	744	NS	NS
	2016	798		

- **La fraude aux chèques** se développe (296 M€ en 2017) :
40 % de la fraude, 8 % des transactions
 - Falsification
 - Vols de chéquiers tout au long du circuit de distribution et auprès des titulaires

■ Des escroqueries de masse

ÉVOLUTION DES ESCROQUERIES HORS MOYENS DE PAIEMENT 2013-2018

NOMBRE DE FAITS CONSTATÉS	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2018/2013
Faux en écriture publique et authentique (84)	2 085	1 530	1 100	865	878	873	- 58 %
Autres faux en écriture (85)	7 637	9 923	7 347	8 148	8 557	9 072	+ 19 %
Fausse monnaie (86)	1 723	2 170	3 062	2 599	2 410	1 847	+ 7 %
Escroqueries et abus de confiance (91)	184 532	187 938	201 920	212 609	222 063	229 186	+ 24 %
Total	195 977	201 561	213 429	224 221	233 908	240 978	+ 23 %

Source : ministère de l'intérieur.

- Les chiffres de la police donnent une image très partielle des escroqueries :
 - 240 000 faits enregistrés, 1 700 000 victimes déclarées, soit 1 arnaque signalée sur 7
 - selon la DGCCRF, 1 plainte représente entre 1 000 et 10 000 victimes
 - 4 fois sur 5, pas de contact physique
- Délinquance caractérisée par :
 - préjudice unitaire faible
 - très nombreuses victimes
 - professionnalisme
- Modes opératoires :
 - numéros surtaxés
 - pièges à la souscription : abonnements souscrits à l'insu des victimes



⇒ **Accélérer la mise en place d'un système adapté de signalement (THESEE)**

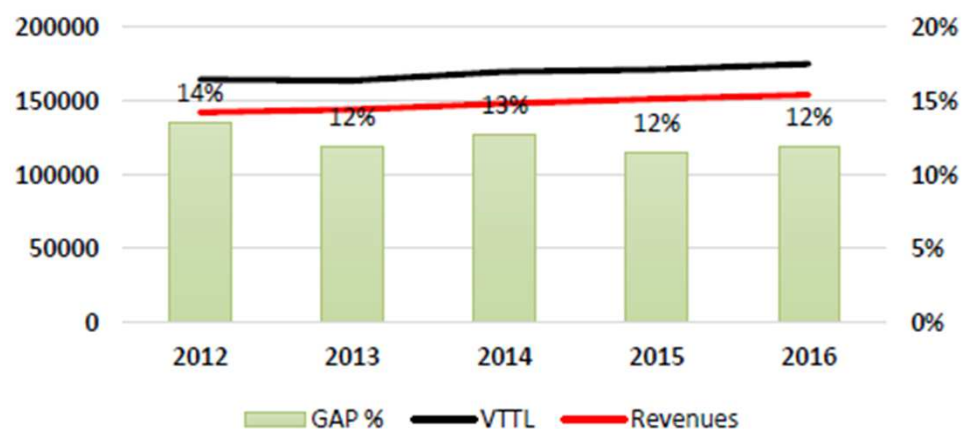


■ La fraude à la TVA : un phénomène persistant et massif

Estimations

- Solidaires Finances publiques : 15-19 milliards (2013)
- Union européenne : 20 milliards (2016)

L'ÉCART TVA DE LA FRANCE



- Tracfin souligne le « caractère toujours endémique des fraudes à la TVA, qui constituent un enjeu financier de premier ordre ».

Gap : écart TVA entre les ressources collectées (revenues) et la TVA théorique calculée d'après la valeur ajoutée issue de la comptabilité nationale à laquelle est appliqué le taux moyen de TVA (*VAT Total Tax Liability*).

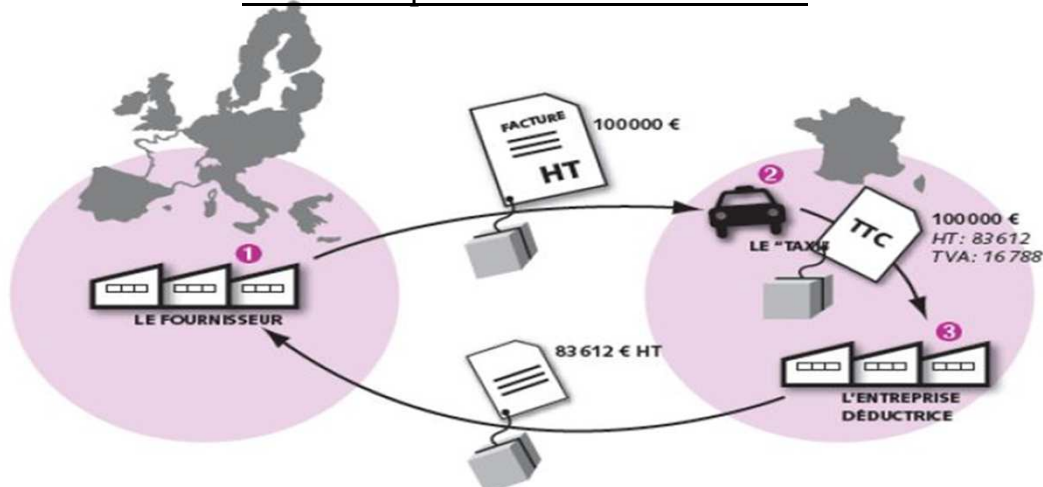
Source : *Study and Reports on the VAT Gap in the EU 28 Member States, 2018 Final Report*.

- De nombreuses mesures qui peinent à produire leurs effets

■ Les mécanismes de la fraude à la TVA

• Le carrousel

Schéma simplifié d'un carrousel de TVA



Source : DGFIP.

- 1) Livraison intracommunautaire à une entreprise française « taxi » ou « *missing trader* »
- 2) Le taxi vend au même prix TTC à une 3^{ème} entreprise sans verser au Trésor la TVA collectée
- 3) L'entreprise récupère la TVA alors qu'elle n'a pas été versée au Trésor par le taxi

- **Le régime 42**, qui autorise les marchandises à circuler en suspension de régime de TVA : des déclarations erronées suffisent à brouiller les pistes
- **Le sans facture**
- **Les fausses factures** qui créent artificiellement de la TVA déductible

Proposition : mettre à l'étude le paiement scindé dans la perspective de l'assujettissement à la TVA des livraisons intracommunautaires.



III. Des pratiques frauduleuses en mutation

■ Internationalisation

- Escroquerie aux quotas carbone : 1,6 Mds€
- FOVI ou fraude au président
Bilan : 700 M€ détournés
Circuits communautaires très difficiles à infiltrer



■ Agilité

Numéros de téléphone

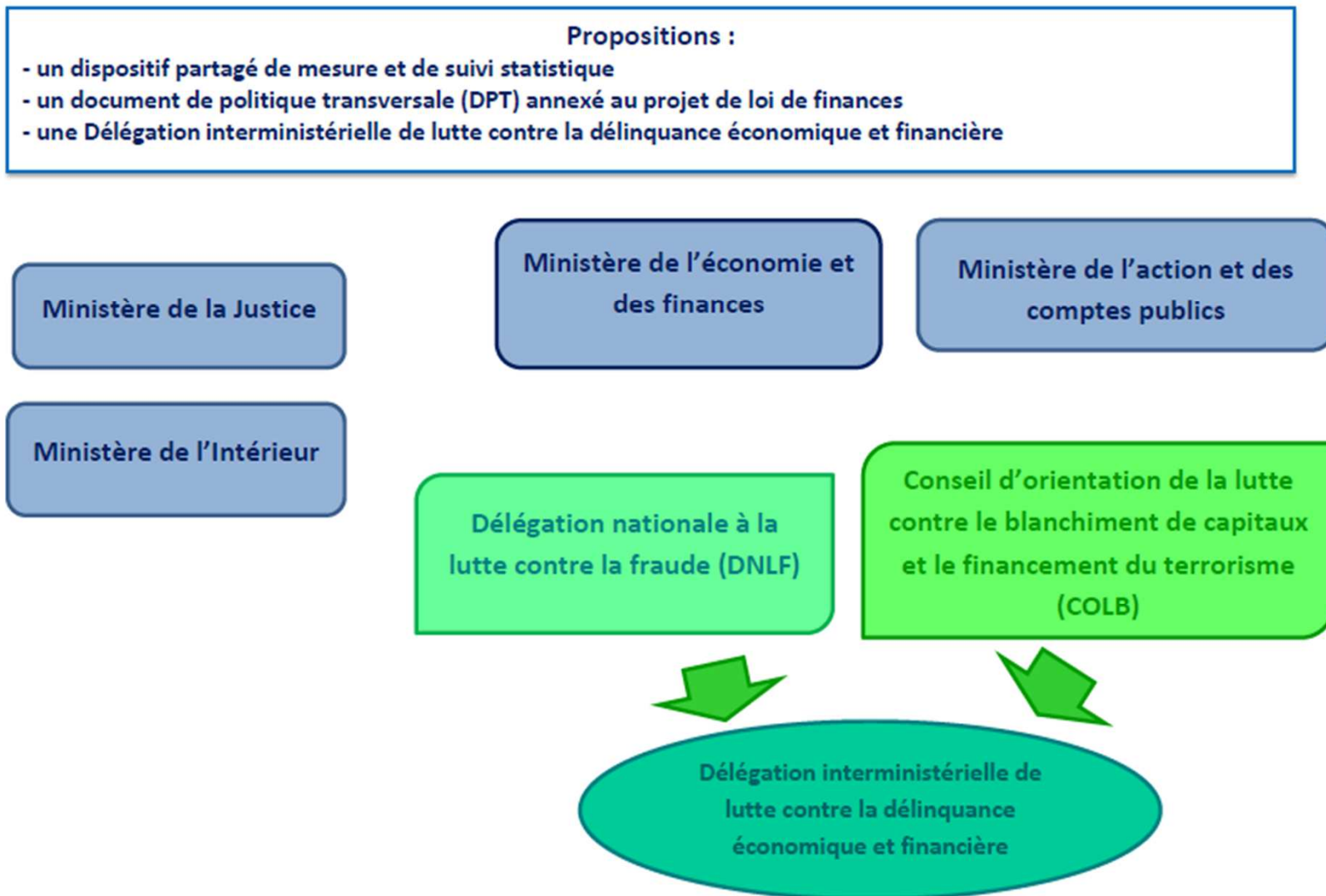
Comptes bancaires temporaires (comptes rebond)

■ Sophistication

- Options binaires, placements en diamants, terres rares et cryptomonnaies
- Hybridation des circuits légaux et clandestins ; lien entre les escroqueries internationales et le crime organisé brouillé par le système de la hawala



IV. Un besoin de gouvernance interministérielle





V. La détection repose largement sur les acteurs privés

■ Un principe : prise en charge par les acteurs économiques de la détection et de la prévention de la fraude et de la corruption

⇒ Une nouvelle venue, l'**Agence française anticorruption**, contrôle :

- Sociétés : + de 500 salariés, + de 100 M€ de chiffre d'affaires
- Secteur public : EPA, EPIC, administrations centrales et collectivités locales

Proposition : consolider le positionnement de l'Agence française anticorruption :

- en lui attribuant un droit de communication pour que le secret professionnel ne lui soit pas opposable dans le cadre de ses missions ;
- en lui confiant la constitution d'une base de données relative aux atteintes à la probité pour établir une cartographie des risques.

⇒ **La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme :**

- des professions assujetties nombreuses mais inégalement mobilisées
- après analyse du risque, transmission des déclarations de soupçon à Tracfin



■ Le rôle déterminant des banques dans le dispositif

- Forte **hausse des déclarations de soupçon**
2012 : 26 000 ⇒ un quasi-triplement
2017 : 69 000
- Les **établissements de crédit à l'origine de + de 75 % des déclarations de soupçon**, mais leur qualité et les délais de transmission sont irréguliers

■ Des faiblesses demeurent

- Des **professions inégalement mobilisées** :
 - Correctement pour les entreprises capitalistiques (banques et assurances)
 - Faiblement dans les secteurs atomisés (professions du droit et du chiffre, immobilier, sociétés de domiciliation, secteur de l'art)
- Des **nouveaux acteurs à risques** :
 - services de prestations de paiement
 - émetteurs de monnaie électronique
 - crypto-actifs

} bénéficient du régime de libre prestation de services

Proposition : assujettir les plateformes d'échange de cryptomonnaies entre elles et de crypto-actifs contre cryptomonnaies au dispositif de lutte contre le blanchiment, conformément aux recommandations du GAFI.



■ Le contrôle des administrations et des autorités de tutelle

- **L'ACPR** : un superviseur engagé
 - contrôles sur place thématiques et ciblés sur les établissements à risque
 - sanctions
 - déclarations de soupçon et transmission à Tracfin et à l'administration fiscale : 288 dossiers en 2017

SANCTIONS PRONONCÉES PAR L'ACPR POUR MANQUEMENT AUX OBLIGATIONS DE LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT



	2016	2017	2018
Décisions de sanctions en matière de LCB-FT	6	6	8
Décisions de sanctions en matière de LCB-FT incluant un grief sur le gel des avoirs	4	1	4
Décisions portant exclusivement sur des lacunes en matière de gel	0	0	1
Montant total des amendes prononcées	4,9 millions d'euros	17,9 millions d'euros	69,7 millions d'euros *

* En 2018, ce montant a atteint 69,66 millions, en raison de l'amende de 50 millions d'euros prononcée à l'encontre de La Banque postale, sanctionnant l'absence d'un dispositif de gel des avoirs couvrant son activité de « mandats cash ».

Source : APCR.



- **L'AMF**
 - surveillance des marchés
 - manquements (information du public et règles de la profession)
 - Épargne Info Service

- **La DGCCRF**
 - Enquêtes et sanctions
 - tutelle sur l'immobilier et les sociétés de domiciliation
- **Les Douanes** : manquement à l'obligation déclarative et tutelle sur le secteur de l'art



■ Tracfin : la clef de voûte du système

- Une activité en forte expansion

TRACFIN Volume d'activité

	2014	2015	2016	2017	2017/2014
Flux entrants :					
Déclarations de soupçon	36 715	43 231	62 259	68 661	+ 87,1 %
Demandes d'entraide internationale et réquisitions judiciaires	1 125	1 414	1 451	1 398	+ 24,3 %
Informations administratives	579	621	1 105	1 011	+ 74,6 %
Flux sortants :					
Transmissions judiciaires, dont :	592	595	662	891	+ 50,5 %
Présomption d'infractions pénales	464	448	448	468	
Autres transmissions aux autorités policières et judiciaires	128	147	214	423	
Transmissions administratives, dont :	931	1 187	1 441	1 725	+ 85,3 %
C ^{te} renseignement	213	349	488	614	+ 188,3 %
Administration fiscale	365	410	350	625	+ 71,2 %
Protection sociale	83	109	165	223	+ 168,7 %

Source : *Tracfin, rapports annuels d'activité.*

- Des moyens à l'unisson :

ÉVOLUTION DE 2014 À 2018 DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE TRACFIN

		Exécuté 2014	Exécuté 2015	Exécuté 2016	Exécuté 2017	Dotation 2018
TITRES	Titre 2 - Dépenses de personnel	7,01 M€	8,24 M€	9,22 M€	10,44 M€	12,0 M€
	Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	0,43 M€	0,62 M€	2,38 M€	2,73 M€	1,792 M€
	Titre 5 - Dépenses d'investissement	–	1,40 M€	3,45 M€	2,77 M€	3,43 M€
	Total	7,44 M€	10,26 M€	15,05 M€	15,94 M€	17,22 M€

- humains : des profils variés et de haut niveau
- les systèmes d'information en cours de refonte

Source : *Tracfin – 15/11/2018.*



■ La place des lanceurs d'alerte reste à confirmer

- **Consécration tardive dans la loi Sapin 2** : personne physique désintéressée et de bonne foi, intervenant après épuisement des voies de recours internes. Sauf « *danger grave et imminent ou en présence d'un risque grave et imminent* »
- Plusieurs d'entre eux ont eu la vie dure.

Proposition :

- **Rétablir le principe d'un secours financier au profit des lanceurs d'alerte en difficulté, complété par la possibilité d'un accès facilité à l'emploi public.**



VI. Le contrôle fiscal : des résultats en demi-teinte

- **Baisse des effectifs de la DGFIP** : - 17 % entre 2009 et 2016 ; 10 000 agents actuellement affectés au contrôle fiscal
- **Baisse du nombre de contrôles** :
 - Contrôles externes : - 6,6 %
 - Contrôles sur pièces : - 17,3 %entre 2012 et 2016
- **Des résultats à peu près stables** grâce au STDR qui a permis de récupérer 8,5 Md€

ÉVOLUTION DU PRODUIT DU CONTRÔLE FISCAL
(droits rappelés et pénalités)

(En M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne annuelle 2012-2017	Variation 2017/ moyenne annuelle 2012-2017
Contrôles sur place	12 312	11 592	10 885	12 435	10 770	10 724	11 453	- 6,37 %
Contrôles sur pièces Hors STDR	5 824	6 292	6 499	6 105	6 221	5 863	6 134	- 4,42 %
STDR (sommes recouvrées)		116	1 914	2 654	2 476	1 316	1 413	NS
Total	18 136	18 000	19 298	21 194	19 467	17 903	19 000	- 5,77 %

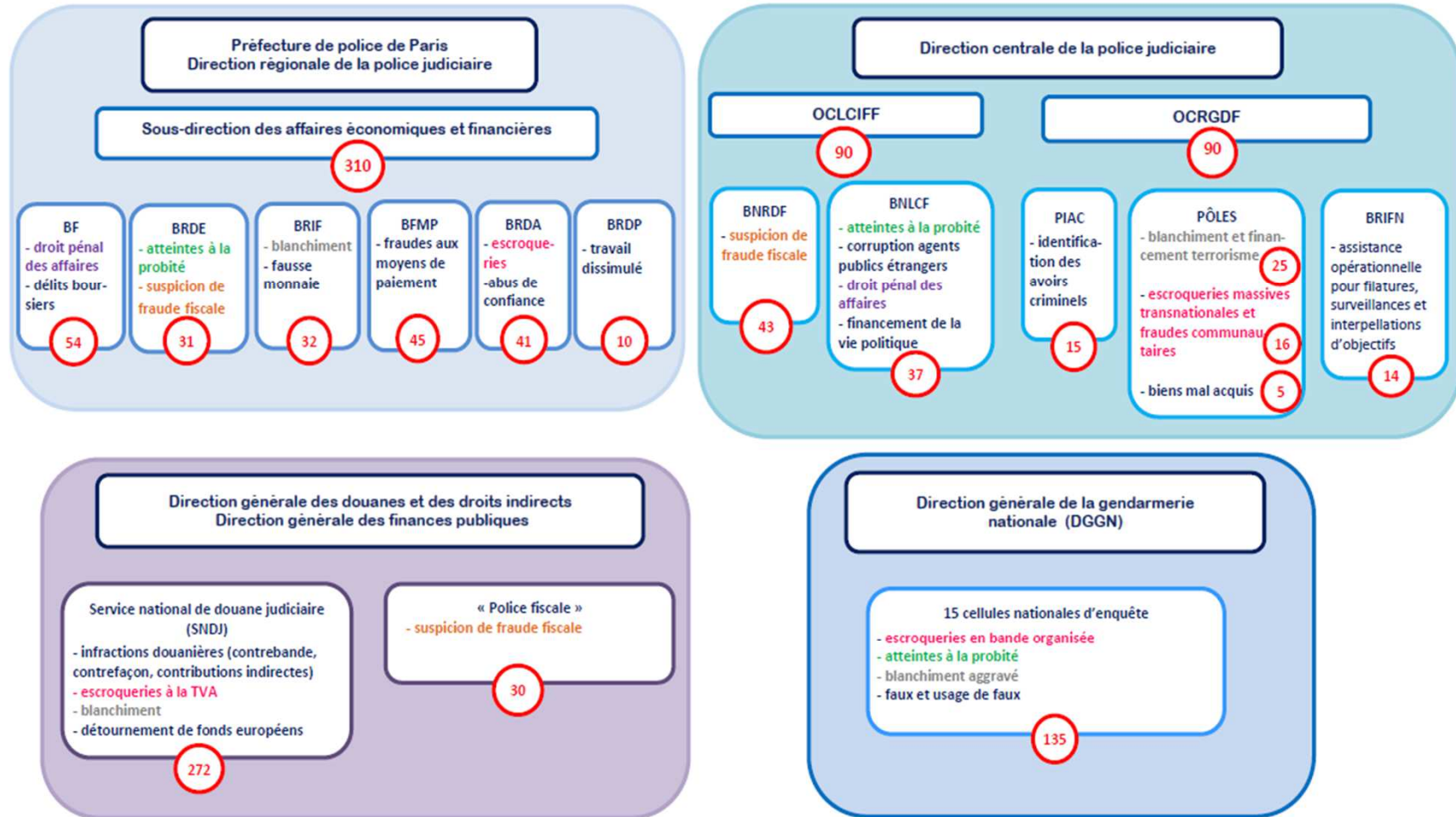
Source : *Projet de loi de finances, Voies et moyens I.*

- **Un recouvrement encore insuffisant**



VII. L'organisation complexe des services enquêteurs

Les services d'enquête à vocation nationale spécialisés dans la délinquance financière



Glossaire : BF : Brigade financière ; BRDE : Brigade de répression de la délinquance économique ; BRIF : Brigade de recherche et d'investigations financières ; BFMP : Brigade des fraudes aux moyens de paiement ; BRDA : Brigade de répression de la délinquance astucieuse ; BRDP : Brigade de répression de la délinquance contre la personne ; OCLCIFI : Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales ; OCRGDF : Office central pour la répression de la grande délinquance financière ; BNRDF : Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale ; BNLCF : Brigade nationale de lutte contre la corruption et la criminalité financière ; PIAC : Plate-forme d'identification des avoirs criminels ; BRIFN : brigade de recherches et d'investigations financières nationales.

Effectifs :



VIII. Une charge de travail qui augmente, des résultats médiocres

ACTIVITÉ 2018 DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE EN MATIÈRE D'ESCROQUERIES ET D'INFRACTIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

2018	INDEX	Faits constatés	Faits élucidés	Taux d'élucidation en %	Mises en cause	Gardes à vue
Escroqueries et infractions assimilées	Faux en écriture publique et authentique (84)	873	592	68	485	56
	Autres faux en écriture (85)	9 072	6 161	68	5 294	377
	Fausse monnaie (86)	1 847	1 185	64	1 274	579
	Falsifications et usages de chèques volés (89)	70 120	35 804	51	3 899	338
	Falsifications et usages de cartes de crédit (90)	57 708	4 737	8	1 609	224
	Escroqueries et abus de confiance (91)	229 186	76 770	33	59 610	7 255
	Infractions à la législation sur les chèques (92)	3 147	3 543	113	1 896	26
	Total		371 953	128 792	35	74 067
Infractions économiques et financières	Contrefaçons et fraudes industrielles et commerciales (87)	2 482	2 747	111	1 222	319
	Contrefaçons littéraires et artistiques (88)	409	465	114	322	15
	Travail clandestin (93)	10 287	9 555	93	8 185	760
	Emploi d'étranger sans titre de travail 94	3 137	2 628	84	2 181	126
	Marchandage - prêt de main d'œuvre (95)	98	117	119	92	11
	Banqueroutes, abus de biens sociaux et autres délits de société (98)	1 748	1 754	100	1 642	193
	Prix illicites, publicité fausse et infractions aux règles de la concurrence (101)	971	862	89	628	23
	Achats et ventes sans factures (102)	192	178	93	109	7
	Infractions à l'exercice d'une profession réglementée (103)	1 812	1 506	83	1 227	316
	Infractions au droit de l'urbanisme et de la construction (104)	4 692	5 248	112	5 169	19
	Fraudes fiscales (105)	609	659	108	734	71
Autres délits économiques et financiers (106)	10 584	9 717	92	9 666	2 958	
Total		37 021	35 436	96	31 177	4 818
Ensemble		408 974	164 228	40	105 244	13 673

Source : service statistique ministériel de la sécurité intérieure, calcul des rapporteurs.

Propositions :

- rationaliser le traitement des réquisitions des services de police aux établissements bancaires ;
- intégrer des agents de certaines administrations dans des brigades de police judiciaire sur le modèle des inspecteurs des finances publiques ou des agents des douanes ;
- augmenter les effectifs des services de police spécialisés.



IX. Les juridictions spécialisées : un dispositif engorgé

- Des juridictions interrégionales spécialisées focalisées sur la criminalité organisée

LES JURIDICTIONS SPÉCIALISÉES EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

	Principe général	Mise en œuvre sur le territoire	Compétences
Juridictions interrégionales spécialisées (JIRS)	1 TGI désigné avec une compétence interrégionale (ressorts de plusieurs cours d'appel). Dispositif créé en 2004.	8 JIRS en 2017, 7 en métropole (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Nancy, Rennes, Bordeaux) et 1 en outre-mer (Fort de France) avec un périmètre fixé par l'article D. 47-3 du CPP.	Le TGI désigné comme JIRS est compétent sur : – les infractions de l'article 704 du CPP – si l'affaire est de grande complexité. Les JIRS sont parallèlement compétentes pour la criminalité organisée complexe.
Parquet national financier rattaché au TGI de Paris	Compétence nationale donnée à un seul TGI	Parquet autonome spécialisé placé auprès du TGI de Paris. Les juges d'instruction et formations de jugement correctionnelles sont celles du TGI de Paris.	Le PNF, les juges d'instruction et les formations correctionnelles du TGI de Paris sont compétents pour : – les infractions des articles 705 et 705-1 du CPP (périmètre plus restreint que celui des JIRS) ; – avec un critère de grande complexité ou de bande organisée pour certaines infractions du périmètre, mais pas la totalité.

Source : Cour des comptes.



ÉVOLUTION DU STOCK D'AFFAIRES EN COURS AU PARQUET NATIONAL FINANCIER

	Mars 2014	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de procédures en cours à la fin de la période	108	211	315	392	478	508
Taux d'évolution du nombre de procédures en cours au regard de l'année passée			+ 49,2 %	+ 24,4 %	+ 21,9 %	+ 6,3 %

Source : Parquet national financier.

NOMBRE DE PROCÉDURES CLÔTURÉES

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Classements sans suite	29	69	42	66	46	252
Dessaisissements	32	48	50	106	67	303
Jonctions	24	77	78	38	53	270
Jugements	3	14	7	12	7	43
CRPC Parquet	0	0	1	2	5	8
CRPC Information judiciaire	0	0	1	0	1	2

Source : Parquet national financier.

Proposition : augmenter et diversifier les effectifs du parquet national financier (magistrats, assistants spécialisés, personnel de greffe).



X. Attaquer au portefeuille

■ L'AGRASC :

Proposition : mettre en place une base de données assurant la traçabilité des actifs saisis puis confisqués, partagée entre l'AGRASC, les juridictions et les services d'enquête.

BIENS IMMOBILIERS

Année	Nombre de biens immobiliers saisis	Nombre de biens immobiliers confisqués	Nombre de biens immobiliers vendus	Montant des ventes de biens immobiliers
2011	200	48		
2012	321	21		
2013	404	28	10	
2014	660	29	10	
2015	730	67	25	4 938 897 €
2016	792	110	52	8 272 390 €
2017	707	92	58	8 463 473 €
2018	800	140	83	11 070 335 €
Total	4 614	535	238	32 745 095 €

Source : AGRASC.

BIENS MOBILIERS

Année	Nombre de biens meubles vendus	Montant des ventes
2011	120	550 000 €
2012	1 330	1 700 000 €
2013	1 670	6 630 000 €
2014	2 000	4 100 000 €
2015	3 129	5 900 000 €
2016	8 400	7 000 000 €
2017	2 215	6 850 894 €
2018	5 168	6 358 342 €
Total	24 032	39 089 236 €

Précision : depuis 2017, l'AGRASC comptabilise le nombre de scellés vendus et non plus le nombre de biens, afin d'assurer une plus grande cohérence dans le relevé de ses statistiques. Pour information, le nombre de scellés vendus était de 2 461 en 2016.

Source : AGRASC.

Proposition : créer un régime juridique spécifique aux cessions des biens immobiliers de l'État issus de confiscations pénales, par dérogation aux dispositions du code général de la propriété des personnes publiques.



■ Les sanctions pénales :

SOMMES PRONONCÉES EN FAVEUR DU TRÉSOR PUBLIC DANS LES AFFAIRES SUIVIES PAR LE PNF

<i>En millions d'euros</i>	Amendes	Confiscations	Domages intérêts pour l'Etat	Sommes issues des contrôles fiscaux	Total
2015	4,9	91,7	0,4	10,9	107,9
2016	17,4	10,5	284,6	1,6	314,1
2017	410	157,4	160,2	60,3	787,9
2018	296,4	116,4	408,8	7,2	828,8

Source : PNF.

L'impact financier de la **convention judiciaire d'intérêt public** : les deux conventions passées à ce jour par le PNF représente 27 % du total des sommes prononcées en faveur du Trésor public à son initiative entre 2015 et 2018.