



## **PANA : Commission d'enquête du Parlement européen sur les « Panama papers »**

**Audition du 06 mars 2017**

1. Concerning France, would it be possible to briefly describe the main schemes that were used to hide tax revenue or launder money through offshore constructions that were revealed in the Panama Papers? Would there be a typology in the schemes used or do your investigations reveal that each case is specific?

➤ Les Panama Papers n'ont pas révélé à proprement parler de nouveaux schémas de blanchiment.

**Les principales PPE françaises mises en cause publiquement dans l'affaire avaient fait l'objet d'investigations et de transmissions judiciaires de la part de Tracfin, avant l'éclatement médiatique des Panama Papers. Le service avait donc reçu des déclarations de soupçons sur ces personnes.**

Le métier du cabinet Mossack Fonseca (MF) est de créer et d'administrer des sociétés écrans, au Panama et dans d'autres places off shore, en dissimulant leurs bénéficiaires effectifs. Mossack Fonseca (MF) a créé depuis son ouverture, en 1977, environ 215 000 sociétés écran dans différents pays (Panam, BVI, Seychelles, Hong Kong...).

La dissimulation des bénéficiaires effectifs provient soit de la réglementation du territoire choisi, lorsque celui-ci protège l'anonymat (par exemple : actions au porteur)<sup>1</sup>, soit de la fourniture par MF de prête-noms (par exemple : un homme de paille panaméen travaillant pour MF apparaît dans près de 60 000 documents du cabinet, soit plusieurs milliers de sociétés créées par celui-ci). Les deux méthodes de dissimulation peuvent être cumulées.

Ensuite, les techniques de blanchiment reposent sur des schémas classiques. Elles consistent à créer des chaînes plus ou moins longues de sociétés écran réparties dans plusieurs centres off-shores (paradis fiscaux, juridiques et réglementaires), et à ouvrir pour chaque entité juridique des comptes bancaires (cash ou titres) dans des juridictions différentes de celle où l'entité est immatriculée, afin de fractionner et de faire circuler les fonds.

Le réseau financier créé sera modifié en permanence, en modifiant les entités juridiques (dissolution, réouverture, changements de nom, d'actionnaires, d'objet social, d'implantation, modification dans les liens de détention capitalistique entre les sociétés gérées) et en modifiant les comptes bancaires

---

<sup>1</sup> Fin 2015, le Panama a mis fin au système des actions au porteur. En février 2016, le Panama fait entrer en vigueur l'obligation, pour les sociétés de domiciliation, de connaître la véritable identité du bénéficiaire d'une société domiciliée. Cependant, à ce jour, le Panama reste, avec Bahrein, Nauru et Vanuatu, les seuls Etats qui refusent de passer à l'échange automatique d'informations fiscales selon les standards OCDE.

détenus par chacune (clôture, réouverture). Ceci afin d'empêcher toute cartographie du réseau utilisé par un client.

MF fournit des conseils en la matière, mais n'est pas à proprement parler l'architecte de ce type de réseaux. Les architectes sont principalement les banques privées, les *family offices*, les cabinets d'avocat et les sociétés de conseil fiduciaire. MF est un prestataire de service pour ces intermédiaires financiers.

➤ Le principal impact des Panama Papers n'est pas dans la découverte des techniques de blanchiment, mais d'avoir démontré l'ampleur du phénomène, sa banalisation, son caractère industriel, et d'avoir rendu publics les noms de nombreuses personnalités mises en cause.

2. Are you in a position to comment on the investigation regarding BNP Paribas and Société Générale? Could you please specify if they were already subject to investigation prior to the Panama Papers revelations?

Tracfin ne peut commenter les enquêtes en cours concernant des banques françaises.

365 groupes bancaires auraient fait appel aux services de Mossack Fonseca. Dans le cas des grands groupes bancaires européens, ce business offshore ne s'organise pas au siège central, lequel est placé sous la tutelle étroite d'un superviseur national et en relation permanente avec la cellule de renseignement financier (CRF). L'activité offshore s'organise plutôt dans les filiales de banque privée établies dans d'autres pays, réputés pour ce type de services. Ces filiales de banque privée sont jalouses de leur indépendance vis-à-vis du siège européen et à bonne distance des superviseurs nationaux. Cela souligne l'acuité de la problématique home/host pour les superviseurs.

3. Could you elaborate on your cooperation with FIUs from other jurisdictions? Did you encounter problems in cooperating with certain specific jurisdictions?

La coopération internationale entre CRF constitue un avantage du renseignement financier. Il s'agit d'une coopération opérationnelle, rapide et concrète, qui offre réactivité et précision. Elle s'avère, dans bien des cas, plus rapide que la coopération policière ou judiciaire.

Certaines grandes affaires médiatisées ont illustré la qualité de cette coopération internationale. Suite aux attentats du 13 novembre 2015, la coopération avec les CRF belge et luxembourgeoise a permis en 48h d'obtenir des éléments financiers d'identification et de traçabilité des membres du commando.

Le dispositif fonctionne bien car il est souple, lié à la création d'un groupe de dialogue entre 151 CRF, quel que soit leur statut, dénommé le groupe Egmont. Il permet de sécuriser et fluidifier les échanges internationaux d'informations, de manière opérationnelle.

La coopération demeure variable selon les pays. Elle est particulièrement satisfaisante avec les pays frontaliers comme la Belgique, le Luxembourg et la Suisse et également Singapour et le Maroc. Des relations très proches existent aussi avec les Etats-Unis.

Malgré ses atouts, la coopération internationale souffre encore de faiblesses structurelles, **qui doivent être comblées, en priorité au plan européen** :

- D'ordre juridique : la nature juridique d'une demande reçue d'une CRF étrangère.

En France, Tracfin traite une demande étrangère comme une déclaration de soupçon (DS) issue d'un déclarant du secteur privé, et peut utiliser tous ses pouvoirs d'enquête pour rechercher l'information et répondre à la demande. Sur la base d'une demande d'une CRF étrangère, Tracfin est légalement fondé à lancer des investigations, consulter toutes les bases de données administratives à sa disposition, et faire usage de son droit de communication.

A l'inverse, certains pays considèrent une demande étrangère comme une simple question, à laquelle ils répondent sur le mode connu/inconnu (hit/no hit). S'ils disposent déjà de déclarations de soupçon en base sur le sujet, ils répondent. Si non, ils sont dans l'incapacité de répondre, car ils ne peuvent utiliser leur pouvoir pour traiter la demande et rechercher l'information. Cela n'est pas conforme à la Recommandation n°29.3 du GAFI ni à sa note interprétative d'octobre 2015. Il faut faire évoluer ce point au plan européen et international.

- D'ordre organisationnel : les capacités d'accès à l'information des différentes CRF sur le plan opérationnel.

De nombreux pays n'ont toujours pas de fichiers de centralisation des comptes bancaires de type FICOBA. Aujourd'hui, au sein de l'Union Européenne, 8 pays disposent d'un équivalent du FICOBA, mais 20 pays n'en ont toujours pas.

Par exemple, la CRF allemande, de statut policier, a accès aux bases de données policières, mais non aux informations bancaires ou fiscales.

Les avantages d'un fichier national de centralisation des comptes bancaires et des comptes de paiement sont démontrés en matière de rapidité, de ciblage et de discrétion des investigations.

D'où l'importance du plan de lutte contre le financement du terrorisme de la Commission Européenne, des discussions en cours pour compléter la 4ème directive (ce qu'on appelle la « 4ème directive bis ») et des propositions franco-allemandes pour généraliser le FICOBA à tous les pays de l'UE.

- Les règles d'externalisation de l'information transmise :

Certains pays répondent aux demandes étrangères, mais en interdisant au pays destinataire d'exploiter l'information transmise dans un cadre judiciaire.

Les restrictions peuvent être fiscales : l'information ne sera pas utilisable à des fins fiscales, ce qui est un frein au développement d'une véritable politique pénale fiscale.

Les restrictions peuvent être judiciaires : s'il y a une instruction judiciaire en cours, un échange d'information sur les mêmes faits en termes de renseignement financier ne sera pas possible. D'autres CRF exigent qu'il y ait déjà une procédure judiciaire en cours dans le pays demandeur pour que sa demande soit recevable (alors que justement, une CRF intervient le plus souvent en amont d'une enquête judiciaire).

Seules les restrictions liées aux techniques de renseignement classifiées sont compréhensibles. Les autres doivent être levées

La rapidité et la réactivité du circuit des échanges entre les CRF sont des conditions indispensables à l'amélioration de l'efficacité collective en matière de LCB/FT. Au niveau européen, la transposition accélérée de la 4ème directive et les travaux sur la 4ème directive bis doivent y contribuer de manière substantielle. Au niveau international, les discussions au sein du groupe EGMONT et du GAFI doivent également permettre de réduire les entraves opérationnelles à la coopération.

Pour plus de détails sur la coopération internationale entre CRF, Tracfin renvoie aux pages 67 à 73 de son Rapport d'activité 2015, disponible en ligne.

4. What was the role of banks and financial intermediaries that worked with Mossack Fonseca or in similar cases? Which conclusions would you draw on the role of - on the one hand- advisors and - on the other hand- banks?

Cf question 1.

Le rôle des conseillers financiers (avocats, sociétés de conseil fiduciaire, family offices...) et le rôle des banques, via leur ligne-métier « banque privée et gestion de fortune », est sensiblement comparable.

5. How many suspicious transactions reports (STR) did you receive in relation to the Panama Papers? What procedure do you follow when analysing an STR? Are you obliged to analyse all of them? If not, based on what criteria do you make your selection?

En 2015, Tracfin a été destinataire de 164 déclarations de soupçon<sup>2</sup> en lien avec le Panama.

En 2016, Tracfin a reçu 477 déclarations de soupçon<sup>3</sup> en lien avec le Panama.

La médiatisation des « Panama Papers » est donc bien à l'origine de l'augmentation du flux déclaratif de 191 % sur le Panama entre 2015 et 2016.

	2015	2016	Evolution
<b>DS reçues en lien avec Panama</b>	<b>164</b>	<b>477</b>	<b>+ 191 %</b>
<i>dont DS reçues sur la période janvier - mars (3 mois)</i>	49	54	+ 10 %
<i>dont DS reçues sur la période avril - décembre (9 mois)</i>	115	423	+ 268 %

Sur les 477 DS reçues en 2016 concernant le Panama, 191 faisaient explicitement référence à l'affaire des « Panama Papers »<sup>4</sup>. De plus, sur les deux premiers mois de 2017, 25 déclarations de soupçon reçues se référaient directement aux « Panama Papers ». Cela porte le total des informations reçues par Tracfin directement issues de la médiatisation des « Panama Papers » à **216 déclarations de soupçon**, toutes années confondues.

<sup>2</sup> Résultat d'une recherche Epic « Panama » sur l'année 2015 excluant 65 déclarations de soupçon en provenance de changeurs manuels qui ont été considérées hors-champ dans le cadre de cette analyse.

<sup>3</sup> Idem. Résultat d'une recherche Epic « Panama » sur l'année 2016 excluant 33 déclarations de soupçon en provenance de changeurs manuels.

<sup>4</sup> Résultat d'une recherche Epic « Panama Papers » sur l'année 2016.

Toutes les DS reçues sont analysées.

On peut noter que le nom du cabinet Mossack Fonseca apparaissait dans 3 déclarations de soupçon en 2015, contre 27 occurrences dans l'échantillon « Panama Papers » 2016. Toutes années confondues, le nom « Mossack Fonseca » apparaît au sein de 48 déclarations de soupçon, certaines remontant à 2007.

En 2015, 8 personnes politiquement exposées (PPE) ont été identifiées au sein des déclarations en lien avec le Panama.

En 2016, des PPE sont mentionnées au sein de 29 déclarations de soupçon. Parmi ces déclarations, 10 se rapportent à des PPE françaises (certaines PPE apparaissent au sein de plusieurs déclarations).

6. Has the number of investigations increased due to the revelations of the Panama papers? Would it be possible to provide statistics comparing the situation before and after the revelations?

Sur les 164 déclarations de soupçon reçues en 2015 en lien avec le Panama, 66 ont fait l'objet d'investigations approfondies, soit un taux d'investigation de **40 %** (20 enquêtes, 41 pré-enquêtes et 5 transmissions).

Sur les 191 déclarations de soupçon reçues en 2016 explicitement en lien avec l'affaire des « Panama Papers », 112 investigations ont été menées, soit un taux d'investigation de **59 %** (76 enquêtes, 36 pré-enquêtes et 4 transmissions).

Sur ce même échantillon, 11 dossiers ont été confiés à la cellule d'enquête sur les « montages juridiques complexes ».

7. Do you think that the supervision of obliged entities is sufficient in your country or would you consider there to be loopholes in the supervision of obliged entities (some being less or not supervised) ?

➤ Concernant le **secteur financier**, le superviseur français serait le mieux placé pour répondre. Tracfin estime que la supervision des déclarants financiers est satisfaisante. Les banques ont tenu compte de la montée en puissance des exigences en matière de LCB/FT, ont renforcé leurs services de conformité en procédant à d'importants recrutements, et ont développé leurs échanges avec les autorités publiques. Tracfin a développé des fonctions de « référent » pour assurer un retour de qualité aux principales entités déclarantes.

Les déclarations de soupçons adressées par les banques privées et la gestion de fortune sont peu nombreuses. Les banques proposant ce type de services ont normalement une excellente connaissance de leurs clients, mais seuls les superviseurs nationaux peuvent se prononcer sur l'usage qui en est fait au regard des obligations de vigilance lutte anti-blanchiment. La faiblesse déclarative constatée par Tracfin sur ce métier est en partie imputable à la problématique home/host et la localisation de ces lignes-métiers hors de France.

➤ En revanche, dans le **secteur non financier**, la supervision de certains intermédiaires, en particulier les professions du chiffre et du droit, reste perfectible. Les autorités de contrôle et de sanction de ces professions ne sont pas confiées à un tiers extérieur, mais relève des ordres professionnels eux-mêmes. Il s'agit de contrôle entre pairs. Ces différentes autorités ne communiquent pas à l'Administration le bilan précis des mesures de contrôle et de sanctions entreprises chaque année, ce qui confère à ces processus une efficacité relative.

La profession des avocats, particulièrement sensible s'agissant des montages complexes de fraude fiscale et de blanchiment, est théoriquement assujettie au dispositif LCB/FT pour la partie non juridictionnelle de son activité. Dans les faits, elle ne déclare pas.

Les CARPA (CAisses de Règlement Pécuniaire des Avocats) ne sont pas assujetties et constituent une faille dans le dispositif LCB/FT. Tracfin a travaillé avec la profession pour pouvoir adresser des droits de communication aux CARPA. Ce dispositif a été adopté lors de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 2016 transposant en droit français la 4<sup>ème</sup> Directive LCB/FT.

8. On the basis of your experiences, should the regulations on tax advisors and auditors be enforced? Should the regulations for banks and financial intermediaries be strengthened? If yes, would you have suggestions on how this should be done? Would you describe the current anti-money laundering and tax evasion rules in place as sufficient?

A/ Persistance de la menace :

Les études du FMI ou de l'OCDE, les évaluations des instituts de recherche en matière criminelle, les chiffres de la lutte contre la fraude fiscale et sociale, montrent que la grande délinquance économique et financière ne faiblit pas.

Il y a eu des avancées décisives depuis 2013 en matière de lutte contre les pays et territoires non coopératifs, ainsi qu'en matière d'échanges automatiques d'information. Pour autant, ces avancées sont encore récentes pour en mesurer la portée réelle à long terme.

Des réseaux transnationaux persistent, spécialisés dans la conception et la commercialisation de kits de blanchiment, comprenant des sociétés off-shore et des comptes bancaires ouverts dans d'autres juridictions.

L'efficacité de la lutte contre la grande délinquance économique et financière repose sur un dispositif juridique, mais aussi sur des leviers d'action opérationnels (moyens alloués aux services judiciaires coopération entre services).

B/ Réponse au niveau français :

Le dispositif juridique français est fourni et relativement performant. Le droit pénal français dispose aujourd'hui des outils juridiques pour caractériser et sanctionner le délit de blanchiment.

Les principaux axes d'amélioration sont les suivants :

- La persistance des **circuits de transport physique d'espèces** et de compensation informelle, dont les méthodes simples et efficaces ne varient pas.
- L'attractivité du **marché immobilier** (potentiel du marché français de l'immobilier de luxe, manque d'encadrement des marchés de la promotion immobilière et de l'immobilier commercial).
- Le manque de transparence du **marché de l'art**, qui est aujourd'hui trop peu encadré.
- **L'économie du sport**, et du football en particulier

➤ **Les évolutions technologiques (FinTech)** qui s'accroissent et sont en avance sur la réglementation : cartes prépayées et établissements de monnaie électronique agissant en France en libre prestation de service ; financement participatif (crowdfunding) ; services de paiement par téléphone mobile ; monnaie virtuelle... De premières réponses à ces nouveaux enjeux technologiques ont été apportées en France par la transposition de la 4ème directive, mais des réponses doivent aussi être apportées au plan européen (Cf infra point C/).

#### C/ Réponse au plan européen

Plusieurs axes de coopération doivent être développés pour **harmoniser l'action européenne** en matière LCB/FT et la rendre plus efficace :

➤ L'harmonisation du cadre réglementaire européen afin de mieux encadrer les **risques émergents liés à la révolution numérique** dans les services financiers. Tracfin insiste sur ce point :

- Les **prestataires de services de paiement** : Le **passport européen** permet à des établissements de paiement ou des émetteurs de monnaie électronique agréés dans un pays de l'Union Européenne de proposer leurs services en France sous le régime de la Libre Prestation de Services (LPS) ou du Libre Etablissement (LE). La France compte 35 établissements de paiement et de monnaie électronique agréés par l'autorité de contrôle française (l'ACPR), pour plus de 400 établissements intervenant en LPS ou en LE. Or la réglementation et les statuts qui encadrent l'activité de ces acteurs en matière de LCB/FT ne sont pas harmonisés au niveau européen.

- Les **plates-formes de financement participatif (crowdfunding)** : En France, un cadre juridique a été mis en place en 2014 pour ces plates-formes. Toutefois, les plates-formes de dons et les sites de cagnottes en ligne qui n'avaient pas optés pour le statut IFP (intermédiaire en financement participatif) n'étaient pas assujettis au dispositif LCB/FT, alors qu'ils présentent des risques élevés en la matière et sont les seuls à connaître les porteurs de projets et les bénéficiaires des fonds. En France, la transposition de la 4ème Directive par l'ordonnance du 1er décembre 2016 a permis d'assujettir ces acteurs, en anticipant sur la 4ème directive bis. La mise en place d'un cadre normatif européen devient indispensable.

- Les **services de paiement par téléphone mobile** : Les services de transfert d'espèces par téléphone mobile, très développés en Afrique, apparaissent aujourd'hui en France. Les risques LCB/FT s'apparentent à ceux des services de transmission de fonds, si ce n'est que les bénéficiaires des fonds lors d'envois vers l'étranger sont difficilement identifiables. Les opérateurs de télécommunication doivent avoir conscience de ces risques et coopérer avec les Prestataires de Services de Paiement en leur donnant des informations complémentaires (éléments d'identification clients) afin de rendre réellement efficace le dispositif LCB/FT. Les obligations de vigilance ne peuvent reposer sur les seuls prestataires de services de paiement qui gèrent ces flux. La transposition de la DSP2 doit permettre de mieux impliquer les opérateurs de télécommunication.

- La **monnaie virtuelle** : Dépourvue de statut juridique, elle sert de passerelle entre l'économie légale et l'économie souterraine, en favorisant l'anonymat des transactions. Il est nécessaire de clarifier au niveau européen la nature juridique de la monnaie virtuelle, afin de l'assimiler à une monnaie ou un instrument de paiement. La révision de la directive 2015/849, dite « 4ème directive bis », doit permettre une première avancée en ce sens. En France, la transposition de la 4ème Directive par l'ordonnance du 1er décembre 2016 anticipe sur la « 4ème Directive bis » en assujettissant les plate-formes de change entre monnaie réelle et monnaie virtuelle, ainsi

que les fournisseurs de services de portefeuille (*wallet providers*). La mise en place d'un cadre normatif européen devient là aussi indispensable.

L'ensemble du secteur FinTech doit intégrer l'importance du risque LCB/FT et la nécessité de se rapprocher des autorités publiques, afin de partager l'analyse des risques nouveaux.

- Le **renforcement des échanges entre CRF** (Cf question 3.)
- Le projet de **FTP européen** et le renforcement de l'action d'**EUROPOL**
- En revanche, **la création d'une CRF européenne est certes séduisante intellectuellement mais est peu convaincante sur le plan opérationnel**. L'efficacité d'une telle CRF ne pourrait être que réduite, du fait de l'hétérogénéité du fonctionnement de chaque CRF nationale, des contraintes posées par les langues et de la difficulté pour une entité européenne à établir des contacts opérationnels suffisants avec les services judiciaires et administratifs de chaque pays (fisc, douanes...). Il est à craindre qu'une CRF européenne viendrait ajouter une couche administrative supplémentaire sans résoudre les enjeux de coordination.

#### 9. Would you consider there to be a problem in the implementation or law enforcement?

Au-delà des dispositifs juridiques européens et nationaux de LCB/FT, il conviendrait de réfléchir en amont à un renforcement des échanges de renseignements entre Etats européens, afin de mieux cartographier les risques internationaux liés au monde offshore et aux flux financiers qu'il draine.

Ainsi, on constate une modification du paysage offshore à chaque changement réglementaire :

- Jusqu'au début des années 2000, les BVI apparaissaient comme la place offshore la plus avantageuse. En 2004, Tortola a dû resserrer les contrôles en restreignant l'anonymat dans les sociétés offshore, puis en l'interdisant 7 ans plus tard.
- Les Seychelles ont alors pris le relais dans les années 2000, et sont devenus une destination phare jusqu'en 2011, où ils décident à leur tour d'être plus restrictifs.
- Les banques se tournent alors vers Panama, Hong Kong et Dubaï.

Aujourd'hui, à la suite des Panama Papers, est-il possible de mesurer l'impact de l'affaire sur la géographie offshore : le Panama a-t-il perdu des parts de marché en matière de nombre de sociétés immatriculées ou de montants détenus sur des comptes bancaires ? Quels sont dans ce cas les gagnants, les territoires qui auront profité de l'aubaine pour vendre leur laxisme réglementaire, et finalement leur souveraineté, aux plus offrants : Bahrein, Nauru, Vanuatu... ?

\*\*\*\*\*