

PRÉSENTATION

Pour présenter la lutte contre la criminalité et les délits financiers dans son cadre national et international, cette première partie du *Rapport moral sur l'argent dans le monde* procède en cinq temps. Après avoir clarifié en introduction la notion de criminalité financière, elle analyse dans un premier temps la manière parfois ambiguë dont cette délinquance est perçue dans la vie publique. Elle décrit ensuite les conditions générales de lutte contre cette criminalité et le blanchiment à travers des témoignages des principaux acteurs en charge de cette lutte. Elle traite enfin de trois volets particuliers de cette délinquance : la corruption, avec la question particulière de la récupération des avoirs détournés, la délinquance des acteurs de la finance, et la fraude fiscale et douanière.

Chantal Cutajar s'attache en introduction à clarifier la notion de criminalité financière. L'absence de consensus sur la définition de cette criminalité, comme la difficulté à cerner cette activité par définition souterraine et clandestine, en rend la mesure délicate. En France, l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) répertorie les diverses catégories d'infractions sous le terme « infractions économiques et financières et escroqueries », mais les statistiques fournies ne sont pas aisées à interpréter. Les études réalisées au niveau européen et mondial montrent aussi la grande diversité de ces fraudes et les opportunités que la crise financière laisse au crime organisé. Face à ce foisonnement, pour fonder une politique de lutte efficace, l'auteur propose de concentrer les moyens sur la criminalité qui crée de graves dommages pour les victimes et la société. Celle-ci doit faire l'objet d'une politique criminelle globale spécifique, englobant le champ de la prévention, de la répression et de la réparation des victimes, élaborée si possible au niveau européen.

DÉLITS FINANCIERS ET VIE PUBLIQUE

Pierre Lascoumes présente à partir d'un certain nombre d'enquêtes réalisées dans un cadre européen la pluralité des perceptions actuelles de la corruption, notion complexe qui ne peut plus être abordée comme par le passé exclusive-

ment en termes moraux. Différents modèles culturels de la relation entre élus et citoyens coexistent et les perceptions varient entre les élites politiques et les citoyens. Appliquée à la France, l'analyse fine des zones de consensus et de dissensus présentée par l'auteur permet de distinguer les pratiques largement réprouvées, fréquemment tolérées et un vaste ensemble de pratiques dont le degré de gravité est controversé. L'étude fait apparaître une France plus tolérante que d'autres pays européens à l'égard des arrangements, combines et autre favoritisme, tout en soulignant la diversité des attitudes face à la corruption.

Jean Cartier-Bresson propose une analyse de cette forme particulière de délit que constitue le clientélisme et explique l'impunité relative dont elle bénéficie, en en faisant une lecture d'économie politique. La présence massive de ces « illégalités normalisées » génère leur propre système de croyance légitimatrice, qui explique le manque de culpabilité observé chez les acteurs concernés. Dans les pays en développement, un clientélisme souvent violent, pyramidal, irrigue toutes les strates de la société et conditionne l'accès aux services publics. Dans les pays développés, il emprunte souvent la voie légale des relations entre groupes d'intérêt et Pouvoirs publics avec, dans les deux cas, des conséquences sur la vie démocratique et l'efficacité économique. Pour être efficace, les politiques de prévention et de répression doivent intégrer une réflexion sur les contraintes culturelles, normes historiques et préférences collectives propres à chaque société, qui expliquent aussi la diversité des voies empruntées par les différents capitalismes.

Daniel Lebègue et *Myriam Savy*, après avoir rappelé l'impact des récentes affaires qui portent à des niveaux records la crise de confiance des citoyens envers leurs institutions, plaident pour l'instauration d'une véritable culture de prévention des conflits d'intérêts en France. Ils rappellent les propositions de Transparency International (TI) dans ce domaine, comportant l'adoption d'un nouveau cadre législatif, la mise en place de codes de déontologie et de déontologues pour chaque catégorie d'acteurs publics et le renforcement des organes de contrôle. Ils notent que le dispositif complet proposé en début d'année par la Commission Sauvé n'a été que partiellement repris dans le projet de loi présenté par les Pouvoirs publics. À l'occasion des prochaines élections présidentielles et législatives, tous les candidats seront appelés à se prononcer publiquement par TI sur sept propositions visant « à jeter les bases d'une nouvelle gouvernance publique, fondée sur l'égalité de tous devant la loi, une pleine transparence de l'action publique et un engagement des élus à rendre compte de leurs pratiques ».

LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ FINANCIÈRE ET LE BLANCHIMENT

Alain Bauer rappelle le rôle que joue la criminalité financière dans une

économie mondialisée. L'argent sale représenterait selon le FMI (Fonds monétaire international) entre 1 % et 5 % du PIB mondial. Il montre à travers quelques cas emblématiques la dimension criminelle de certaines crises financières. Le système financier n'est plus seulement victime de la criminalité, certains de ses membres en sont parties prenantes, profitant de tous les interstices laissés par les États. La criminalité profite de la faiblesse des États, à travers notamment l'argent de la drogue, pour s'organiser en force, parfois militaire, capable de les confronter. La finance est-elle victime ou complice de cette face noire de la mondialisation ?

Le *secrétariat du Groupe d'action financière (GAFI)* rappelle l'origine de la création de cet organisme intergouvernemental dédié à la lutte contre le blanchiment, dont la mission a été étendue en 2001 à la lutte contre le financement du terrorisme. Le GAFI a achevé en juin 2011 son troisième cycle d'évaluations mutuelles, par les pairs, du respect par chacun de ses membres de ses 49 Recommandations. En même temps que le renouvellement du mandat de l'organisme, des modifications de ces Recommandations devraient être approuvées lors de la prochaine séance plénière du GAFI en février 2012. Elles devraient concerner notamment l'instauration d'une approche fondée sur le risque, l'élargissement aux infractions fiscales de la liste des infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux, des recommandations complémentaires relatives à la transparence, à la corruption ou au financement de la prolifération des armes de destruction massive.

Jean-Baptiste Carpentier présente le point de vue de Tracfin (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) sur l'activité de blanchiment en France, une activité par nature difficile à mesurer surtout lorsqu'il s'agit de produits de la délinquance financière le plus souvent clandestine. La forte augmentation des déclarations de soupçons traduit davantage une plus grande vigilance des professionnels assujettis qu'une explosion du phénomène de blanchiment. L'auteur recense les facteurs qui rendent le système français globalement efficace, en particulier la forte bancarisation du pays et un système juridique sécurisé. Il ne cache pas les facteurs de risque liés à la crise, à l'instrumentalisation de certaines professions, à l'économie souterraine et à l'attractivité de notre pays pour les capitaux. Le caractère très inégal de la mobilisation internationale au regard des risques observés pourrait justifier une nouvelle initiative européenne.

Danièle Nouy présente l'action de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux pour les secteurs de la banque et de l'assurance. Le dispositif de contrôle associe un contrôle permanent de chaque établissement sur pièces et sur place. Les lacunes relevées font l'objet des procédures de suite et de sanction définies par la loi. Si l'ACP constate l'effort important fait par les organismes pour adapter leur dispositif aux obligations légales, elle note des points d'amélioration souhaitables en matière de mise en œuvre des obligations de vigilance, de déclarations à Tracfin et de moyens affectés aux dispositifs de contrôle. Elle participe enfin aux travaux internationaux et à ceux

des enceintes nationales, comme le conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment (COLB), en charge notamment de la mise en œuvre des préconisations formulées par le GAFI dans son évaluation récente du dispositif français.

Éric Camous présente l'action de la justice dans la confiscation des profits et des actifs tirés des activités illicites. Cette sanction a longtemps été considérée comme secondaire par rapport aux mesures de privation de liberté. Avec l'essor de la criminalité ouvertement orientée vers le profit, la modernisation des textes régissant la confiscation est devenue prioritaire. L'auteur présente ainsi le nouveau régime juridique mis en place en France par les deux lois du 5 mars 2007 et du 9 juillet 2010. Les nouvelles règles procédurales ont été complétées par la création de l'AGRASC (Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués). Cette réforme impose une réorientation du travail d'investigation vers les enjeux patrimoniaux, pour laquelle les services d'enquête doivent être formés. Cette « mise en état patrimoniale » des dossiers a déjà été expérimentée avec succès dans la lutte contre la drogue ou par les douanes judiciaires.

LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Après avoir rappelé le cadre international de la lutte contre la corruption, *François Badie* décrit le dispositif français, articulé sur la séparation entre organes de prévention et organes spécialisés d'investigation et de poursuite. Il revient sur les missions du Service central de prévention de la corruption (SCPC) dont il a la charge, structure transversale qui centralise et exploite les informations disponibles et qui assiste les autorités politiques, administratives et judiciaires. Le SCPC réalise aussi des actions de sensibilisation et de formation et participe aux travaux de coopération internationale. Se faisant l'écho du dernier rapport d'activité 2010 du SCPC, l'auteur souligne que les attributions et les pouvoirs du SCPC, définis à la hâte il y a près de vingt ans, ne sont plus aujourd'hui adaptés aux nécessités de la lutte contre la corruption et justifieraient une réforme en profondeur confortant son statut, ses missions et renforçant ses moyens.

Patrick Moulette fait le bilan des progrès intervenus depuis la mise en œuvre en 1999 de la Convention anticorruption de l'OCDE, dont le cadre normatif a été transposé dans les législations nationales et intégré dans les procédures des entreprises. Entre 1999 et la fin de 2010, 199 personnes physiques et 91 personnes morales ont fait l'objet de condamnations, concentrées cependant dans une minorité d'États parties à la convention. Une recommandation de novembre 2009, qui est au cœur du troisième cycle d'évaluations par les pairs, appelle à un renforcement de la coopération internationale, fournit des lignes directrices pour faciliter la mise en cause des responsabilités et un guide des bonnes pratiques. L'action de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) est relayée par le plan anticorruption du G20

qui appelle à l'engagement des grands pays émergents qui n'en font pas partie comme la Chine, l'Inde et l'Indonésie.

Soulignant l'enjeu que représente pour les États le rapatriement des capitaux liés à la corruption, *Jean Pesme* et *l'équipe de l'initiative StAR* analysent les efforts internationaux faits dans ce domaine. Ils rappellent les engagements internationaux pris dans ce domaine, qui sont appuyés par l'initiative StAR (*Stolen Assets Recovery*) créée par la Banque mondiale et l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC). Ils décrivent le cadre juridique et les diverses procédures permettant le recouvrement des avoirs. Ils évoquent les barrières auxquelles se heurte le recouvrement des avoirs détournés, notamment l'insuffisance de volonté politique et des instruments juridiques dans certains pays et présentent les déterminants d'une restitution réussie des avoirs. Au moment où les révolutions politiques en Afrique et au Moyen-Orient attirent l'attention sur ces problèmes, un renforcement de la coopération internationale s'impose.

William Bourdon présente le combat des associations Sherpa et Transparency International France pour la restitution de l'argent public volé dans le cadre de la campagne sur les « biens mal acquis » (BMA). Il revient sur le débat judiciaire qui a abouti en novembre 2010 à la reconnaissance, par la Cour de cassation, de la recevabilité de la plainte de ces associations, et les conséquences de cette victoire sur l'accélération des investigations. Il tire quatre enseignements de cette affaire : au regard du Code pénal, les faits de recel et de blanchiment doivent être distingués de ceux de corruption ; la lutte contre la corruption passe par une autorité judiciaire d'enquête indépendante ; la France devrait promouvoir la création d'une institution financière ayant pour fonction de gérer les biens saisis et de les restituer aux États ; enfin, l'immunité reconnue aux chefs d'État en exercice ne devrait pas faire obstacle au recouvrement des avoirs illicites.

DÉLINQUANCE DES ACTEURS DE LA FINANCE

Emmanuelle Mayet-Delord et *Marianne Thiéry* montrent comment les États-Unis se sont organisés pour renforcer la prévention et la sanction des fraudes financières, l'un des facteurs du déclenchement de la crise. Dans son premier rapport, la Financial Fraud Enforcement Task Force (FFETF), structure spéciale regroupant vingt agences fédérales, identifie trois grandes phases de fraude dans la crise : fraudes au crédit hypothécaire, transmises au marché *via* la titrisation, éclatement d'affaires connexes (telles Madoff ou ABACUS), qui ont amplifié le choc, détournement des fonds liés dédiés au sauvetage. Les condamnations d'ores et déjà intervenues montrent une véritable mobilisation, contrairement à la perception française. La FFETF est aussi chargée d'une action de prévention où elle doit encore faire ses preuves. Au-delà de l'action de formation des professionnels et de la sensibilisation du public, elle peut théoriquement s'appuyer

sur les moyens et les règles instaurés par la loi Dodd-Frank. Force est cependant de constater que dix-huit mois après son entrée en vigueur, de nombreuses règles d'application font toujours défaut et le *shadow banking system*, lieu important de la fraude, reste peu encadré.

Pierre Ducret et *Oliver Sartor* fournissent une lecture des récentes fraudes sur le marché européen du carbone. Ces fraudes ont pris deux formes : fraude à la TVA et vol électronique des quotas d'émission sur les registres nationaux. Si elle n'a pas eu d'effet significatif sur le prix d'émission du CO₂, cette dernière fraude a fortement limité les transactions au comptant pendant plusieurs mois, la circulation d'actifs douteux minant la confiance. Le nouveau marché a ainsi besoin d'un meilleur encadrement avec notamment des règles de TVA plus appropriées, une plus grande protection des registres nationaux qui seront centralisés en 2012 dans un seul registre européen et enfin l'application de la réglementation générale des instruments financiers, à l'occasion de la révision de la directive MiFID (*Markets in Financial Instruments Directive*). Révélant des défauts de jeunesse du marché du carbone, ces fraudes devraient finalement pousser l'Union européenne à de nouveaux progrès dans l'intégration climatique.

Après avoir rappelé l'important agenda de régulation financière de la Commission européenne, *Michel Barnier* décrit trois leviers européens pour remettre de la morale au cœur du système financier. Il rappelle en premier lieu les mesures prises contre les opérations d'initiés et les manipulations de marché, à travers notamment un règlement élargissant le champ de la directive sur les abus de marché qui devrait couvrir toutes les plates-formes et tous les instruments financiers, qui sera accompagné d'une directive prévoyant des sanctions pénales pour les cas les plus graves. En second lieu, la directive antiblanchiment, qui devra être adaptée pour prendre en compte les nouveaux standards du GAFI. Enfin, dans le cadre du paquet « entreprises responsables », deux directives devraient imposer la transparence des paiements dans le domaine des industries extractives et forestières.

Jean-Pierre Jouyet rappelle comment les mutations des marchés ont pu faciliter l'apparition de nouvelles formes de fraude et compliquer leur détection. Il distingue trois grands facteurs : le surcroît d'opacité et de fragmentation des marchés liés aux effets inattendus de la directive MIF (Marchés d'instruments financiers) et au développement de nouvelles techniques de *trading* ; la forte croissance des marchés dérivés de gré à gré peu contrôlés, qui facilitent les abus de marché, particulièrement dans le domaine des CDS (*credit default swaps*) et des matières premières ; la croissance des ventes à découvert. Pour prévenir et sanctionner ces comportements, la récente loi de régulation bancaire et financière a renforcé les pouvoirs de l'AMF (Autorité des marchés financiers), lui permettant de restreindre les conditions de négociation des instruments financiers en cas de circonstances exceptionnelles et augmentant son pouvoir de sanction. La loi accroît aussi les capacités de contrôle de l'AMF sur les marchés dérivés de gré à gré, renforce les obligations déclaratives et encadre mieux les ventes à découvert.

Enfin, de nouveaux moyens de surveillance sont mis en œuvre. Le caractère transnational de la fraude implique un renforcement de la coopération des régulateurs de marché et notamment l'harmonisation des standards de *reporting*.

Marc-Antoine Lacroix présente un panorama des nouvelles pratiques mises en œuvre par les banques pour gérer le risque de fraude interne. Les règles de Bâle II, en reconnaissant la fraude parmi les risques opérationnels, ont conduit les établissements à développer une approche fondée sur l'analyse du risque et non plus sur le seul contrôle de la conformité, permettant une meilleure cartographie et hiérarchie de ces risques et une meilleure allocation des moyens de prévention et de détection. La prévision du risque de fraude laisse cependant la part trop belle aux modèles statistiques, adaptés aux fraudes répétitives, mais pas aux risques extrêmes qui nécessitent des outils complémentaires. Sous l'impulsion des régulateurs, notamment aux États-Unis, le statut des déclencheurs d'alerte (*whistleblowers*) est renforcé, soulevant la question de leur articulation avec les dispositifs de surveillance et de contrôle en place.

FRAUDE FISCALE ET DOUANIÈRE

Michel Taly analyse l'évolution des caractéristiques de la fraude fiscale depuis une dizaine d'années. Pour les grandes entreprises internationales, l'utilisation des paradis fiscaux a considérablement diminué, moins du fait des progrès enregistrés dans la coopération fiscale entre juridictions que de deux phénomènes : le changement intervenu dans le contenu même de l'optimisation fiscale qui privilégie désormais l'objectif de stabilité ; le changement des règles de gouvernance, après l'affaire Enron, qui responsabilise les conseils d'administration. Pour les particuliers, l'environnement aussi a changé : la nouvelle agressivité des administrations fiscales et la levée du secret bancaire ont relevé la perception des risques liés à la fraude et incité de nombreux contribuables, notamment les fraudeurs ayant hérité de ces situations, à régulariser et à constater parfois les coûts importants associés à la gestion sous mandat à l'étranger. Cette « nouvelle donne » observée pour la fraude fiscale pourrait cependant être remise en cause en cas de hausse trop brutale des impôts.

Après avoir décrit le contexte évolutif dans lequel s'exerce la lutte contre la fraude fiscale, passée avec la crise financière au premier rang des priorités des Pouvoirs publics, *Édouard Marcus* rappelle la triple finalité du contrôle fiscal : civique, en assurant l'égalité des citoyens par la couverture de l'ensemble du tissu fiscal ; répressive, en sanctionnant les comportements intentionnels de fraude ; budgétaire, en assurant le recouvrement des impôts éludés. Il décrit la stratégie et l'organisation du contrôle fiscal au sein de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) issues de la circulaire du 2 novembre 2010. Il revient enfin sur deux aspects emblématiques du contrôle fiscal : l'action contre l'utilisation

des paradis fiscaux à des fins de fraude, qui fait désormais l'objet d'une véritable stratégie ; le dispositif de lutte contre l'économie souterraine qui a été renforcé par des moyens humains accrus et des adaptations législatives.

Jérôme Fournel présente l'action de la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) dans la lutte contre toutes les fraudes et formes de la criminalité. Il décrit les structures et les modalités de la fraude. Pour faire face à la grande criminalité, la douane française dépasse la notion traditionnelle de frontière pour développer ses capacités d'action dans trois directions : l'analyse des risques au niveau des frontières européennes, à partir des données dématérialisées fournies par les opérateurs ; l'appréhension de la fraude dématérialisée sur Internet à travers un nouveau service, « cyberdouane » ; la projection au-delà des frontières à travers une centrale de renseignement, un nouveau service douanier judiciaire et le développement d'un réseau d'attachés douaniers à l'étranger. Une action dont l'efficacité dépend aussi de sa bonne articulation avec celle de ses homologues des pays étrangers.

Thierry Cretin présente l'organisation de la lutte contre la fraude dans l'Union européenne, confiée à l'Office de lutte antifraude (OLAF). Il donne une typologie des diverses fraudes et actes de corruption auxquels l'OLAF est confronté et les mécanismes juridiques utilisés pour masquer la fraude. La réussite des enquêtes nécessite une action rapide qui présuppose la coopération des autorités judiciaires et administratives nationales, souvent freinée par des barrières linguistiques et psychologiques. Aujourd'hui, la base juridique de l'OLAF et son positionnement institutionnel ne répondent que partiellement à l'immensité du défi. La définition des infractions pourrait être revue en mettant notamment en avant comme les Britanniques la notion de « délit-obstacle ». Les moyens d'accéder aux informations devraient être renforcés. Il faudrait enfin au niveau institutionnel avancer vers l'intégration des organismes existant dans un parquet européen doté des outils et des pouvoirs indispensables à l'accomplissement de sa mission.

François d'Aubert et *Pascale Beracha* font le bilan de l'action du Forum mondial sur la transparence fiscale dans la lutte contre les paradis fiscaux et réglementaires, l'une des priorités du G20. La revue par les pairs des engagements pris par les États pour l'application des normes internationales en matière d'information et de transparence fiscale a permis la notation de 59 États et un classement dans des listes qui prend d'ores et déjà le relais de celui de l'OCDE, avec une plus large palette de critères. Onze États ont ainsi été encouragés par le G20 à se mettre rapidement en conformité avec les normes internationales. Au travers de ses rapports, le Forum mondial affine les normes internationales et diffuse les bonnes pratiques pour rendre, par exemple, plus facile la circulation de l'information ou l'identification des propriétaires des titres. Cette nouvelle instance de coopération doit s'élargir à un plus grand nombre d'États et développer sa coopération avec les autres instances internationales.