



Doc. 12700

05 septembre 2011

L'économie souterraine: une menace pour la démocratie, le développement et l'Etat de droit

Rapport¹

Commission des questions économiques et du développement

Rapporteur: M. Viktor PLESKACHEVSKIY, Fédération de Russie, Groupe démocrate européen

Résumé

L'économie souterraine représente une part importante et croissante de l'ensemble de l'activité économique en Europe et dans le monde. Dans les pays européens, elle représente entre 10% et 60% environ du produit intérieur brut. Les «nouvelles démocraties» d'Europe centrale et orientale – où l'Etat de droit est plus fragile et où des groupes d'intérêts sont fermement enracinés – sont particulièrement touchées. La structure évolutive de l'économie mondiale, les changements géopolitiques qui ont suivi la chute du mur de Berlin et la crise économique mondiale sont autant de facteurs qui ont permis à l'économie informelle d'exploser.

Ce rapport insiste sur le fait que l'économie souterraine et sa forme extrême – le crime économique – sapent de manière significative l'autorité de l'Etat et la capacité de bonne gouvernance, qui sont essentielles pour promouvoir la démocratie, le développement et l'Etat de droit. De plus, ces fléaux privent les budgets publics d'un montant considérable de recettes fiscales, faussent la concurrence, violent les droits socio-économiques des citoyens, ralentissent le progrès économique, ponctionnent abusivement les systèmes publics de sécurité sociale et propagent une culture du non-droit.

Le rapport conclut que le Conseil de l'Europe devrait porter une plus grande attention à la lutte contre le travail non déclaré, étudier de plus près les activités des centres *offshore* en tant qu'intermédiaires financiers et faire un état des lieux du crime organisé dans ses Etats membres. Plusieurs pistes d'action sont proposées, qui vont des mesures d'évaluation et des ajustements réglementaires à la surveillance électronique des flux de capitaux, en passant par le renseignement économique, l'échange d'informations, les mécanismes d'alerte et la protection des témoins.

1. Renvoi en commission: [Doc. 11405](#), Renvoi 3411 du 25 janvier 2008; [Doc. 11856](#), Renvoi 3550 du 29 mai 2009.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	6
C. Exposé des motifs, par M. Pleskachevskiy, rapporteur	7
1. Introduction	7
2. Les différentes facettes de l'économie souterraine, y compris le crime économique	8
3. Responsabilité des Etats, entreprises et citoyens	14
4. Conclusions: la nécessité d'améliorer la réglementation, la coopération et la répression	15

A. Projet de résolution²

1. Il est de plus en plus préoccupant que l'économie souterraine, dite encore informelle, clandestine ou parallèle, représente une part considérable et croissante de l'ensemble de l'activité économique en Europe et dans le monde. Pendant des décennies, les décideurs politiques se sont attachés principalement à traiter les priorités du développement économique et les menaces graves et immédiates qui pesaient sur la bonne gouvernance ou sur la sécurité nationale du fait du crime économique ou de l'économie au noir. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont orienté leur action sur la base de la Recommandation n° R (81) 12 du Comité des Ministres sur le crime économique, des conventions pertinentes et de leurs protocoles additionnels, de la collaboration avec les partenaires internationaux et des activités de comités intergouvernementaux spécialisés. Pourtant, l'analyse des problèmes plus larges liés à l'économie souterraine et à ses effets sur la société n'a pas été poussée assez loin. Ceci concerne, en particulier, le travail non déclaré et l'utilisation non réglementée d'actifs par le biais de centres financiers délocalisés.

2. L'Assemblée parlementaire note que, selon certaines estimations, l'économie souterraine irait de moins de 10% du produit intérieur brut (PIB) dans des pays tels que l'Autriche et la Suisse à environ 25% en Grèce, 33% en Turquie, 37% en Bulgarie, autour de 40% dans les Etats baltes, voire plus de 60% dans les pays du Caucase du Sud. Les «nouvelles démocraties» d'Europe centrale et orientale – où l'Etat de droit est encore fragile et où des groupes d'intérêts sont fermement enracinés – sont particulièrement touchées. La structure évolutive de l'économie mondiale, les changements géopolitiques qui ont suivi la chute du mur de Berlin (mondialisation, diffusion à large échelle des cyber-technologies, ouverture des frontières, prolifération des zones de libre-échange, etc.) et, point qui n'est pas négligeable, la crise économique mondiale sont autant de facteurs qui, réunis, ont permis à l'économie informelle d'exploser.

3. L'Assemblée estime que tant l'économie souterraine que le crime économique sapent de manière significative l'autorité de l'Etat et la capacité de bonne gouvernance qui sont essentielles pour promouvoir la démocratie, le développement et l'Etat de droit. L'économie clandestine et le crime économique privent les budgets publics d'un montant considérable de recettes fiscales, faussent la concurrence sur les marchés réguliers, violent les droits socio-économiques des citoyens, ralentissent le progrès économique, ponctionnent abusivement les systèmes publics de sécurité sociale et propagent une culture du non-droit. Dans le même temps, ils révèlent des problèmes concernant les lois, règlements, réglementations et pratiques officielles, ainsi que des dysfonctionnements dans les systèmes répressifs. Parmi ces problèmes, on citera les échappatoires légales, la bureaucratie, l'excès de réglementation ou une fiscalité confiscatoire, ainsi qu'un manque de supervision et de contrôle effectifs.

4. Avec ses partenaires internationaux, tels que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Banque mondiale, l'Union européenne, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), les Nations Unies, Europol et Eurojust, le Conseil de l'Europe a laissé son empreinte sur les politiques, les instruments juridiques, les mécanismes de monitoring, les programmes de coopération et les projets pour cibler la corruption, la cybercriminalité, le blanchiment d'argent, la fraude fiscale, le financement du terrorisme, la confiscation des produits du crime, le délit d'initié, les délits écologiques et la traite des êtres humains. Toutefois, il devrait renforcer ses efforts pour traiter le problème du travail non déclaré, notamment en coopération avec l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), ainsi que pour analyser les activités des centres *offshore* en tant qu'intermédiaires financiers. De plus, étant donné que la dernière étude du Conseil de l'Europe sur la situation du crime économique organisé a été publiée en 2005, il semble nécessaire de rééditer l'exercice.

5. L'Assemblée est satisfaite que les priorités pour 2012-2013 présentées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe mettent l'accent sur les menaces pesant sur l'Etat de droit, notamment les divers types de crimes économiques, parfois sous des formes inédites. L'Assemblée compte bien que ces activités prioritaires et toute nouvelle action relative à l'économie souterraine, comme suggéré dans la présente résolution, recevront un soutien budgétaire adéquat de la part des gouvernements des Etats membres.

6. L'Assemblée se réjouit en outre des propositions du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour un examen critique des conventions de l'Organisation. Elle est convaincue que l'Organisation devrait mettre cet exercice à profit pour faciliter l'adhésion des Etats membres, de l'Union européenne et d'Etats non membres aux conventions pertinentes qui sont essentielles pour faciliter la coopération dans la lutte contre l'économie souterraine et le crime économique.

2. . Projet de résolution adopté par la commission le 20 mai 2011.

7. L'Assemblée se réjouit de l'adoption récente de la Convention européenne sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (Convention Médicrime) et de l'intention de l'Union européenne de devenir partie à cette Convention. Elle estime que la convention devrait être lancée sans plus attendre.

8. A cet égard, l'Assemblée rappelle sa Recommandation 1793 (2007) sur la nécessité d'une convention du Conseil de l'Europe relative à la suppression de la contrefaçon et du trafic de produits contrefaits, dans laquelle elle proposait d'envisager de préparer un instrument juridique qui couvrirait un ensemble de produits de consommation dont la contrefaçon ou l'altération fait peser des risques graves sur la vie et la santé des Européens. Alors que le trafic de produits contrefaits ne cesse d'augmenter dans toute l'Europe et que, pour la mise en œuvre de la Convention Médicrime, il faudra des données fiables, un observatoire pourrait être établi sous les auspices du Conseil de l'Europe, éventuellement en coopération avec l'Union européenne, pour rassembler des données sur les affaires de produits frauduleux qui présentent un danger pour la santé publique. Cette mesure faciliterait la décision sur la nécessité d'un protocole additionnel à la Convention Médicrime pour en élargir la portée à tous les produits dangereux.

9. L'Assemblée est convaincue que la coopération paneuropéenne pour la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains ne peut être efficace que si le Conseil de l'Europe et l'Union européenne conjuguent leurs efforts et leurs moyens, en particulier pour renforcer le mécanisme de monitoring de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) ainsi que les synergies avec d'autres acteurs institutionnels aux niveaux national, régional, européen et international.

10. Pour une meilleure gouvernance, il est essentiel de renforcer la transparence dans les relations entre les décideurs, les acteurs économiques et les citoyens. L'Assemblée prend note d'une première réaction positive du Comité des Ministres, sur la base d'avis du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) et de la Conférence des Organisations non gouvernementales internationales (OING), à sa Recommandation 1908 (2010) sur le lobbying dans une société démocratique (Code européen de bonne conduite en matière de lobbying) et escompte que des progrès seront rapidement effectués en vue de l'élaboration d'un tel code.

11. En outre, l'Assemblée se félicite de l'intention du GRECO d'utiliser son 4e Cycle d'évaluation, qui va bientôt débiter, sur «la prévention de la corruption dans les assemblées parlementaires, la justice et d'autres acteurs du processus pré-judiciaire et judiciaire» pour évaluer les normes de conduite existantes pour les parlementaires à l'égard des lobbyistes et du lobbying. Elle est persuadée qu'il serait approprié d'élargir la portée de l'évaluation aussi au volet exécutif de la gouvernance.

12. L'Assemblée est convaincue qu'il faut juguler les activités économiques souterraines, en particulier le crime économique, pour garantir le fonctionnement harmonieux de la démocratie, la compétitivité et le dynamisme de l'économie au niveau national, une protection plus adéquate des droits socio-économiques des citoyens et le respect des engagements en faveur de l'Etat de droit. Elle invite en conséquence les Etats membres:

12.1. à réaliser au niveau national des audits de leurs systèmes économiques en vue d'évaluer la portée des activités économiques clandestines et leur interface avec l'économie formelle;

12.2. à évaluer le poids de leurs systèmes réglementaires en ce qui concerne la fiscalité, l'octroi des permis et licences, le travail, l'environnement, la santé et la sécurité, la protection des consommateurs, et les droits de propriété intellectuelle et industrielle en vue de déterminer si ces systèmes ne pourraient pas être rationalisés et les coûts du respect des dispositions réglementaires abaissés;

12.3. à travailler en vue de l'harmonisation de la définition de l'économie souterraine et à soutenir les efforts du Conseil de l'Europe entrepris en ce sens;

12.4. à étudier l'impact de la main-d'œuvre migrante, en particulier la tendance à la main-d'œuvre «à bas coût», sur les systèmes nationaux de couverture sociale et sur le respect des normes de travail fondamentales par les entreprises;

12.5. à mettre en place une assistance spécifique afin de mieux intégrer les groupes vulnérables (notamment les minorités, les réfugiés, les demandeurs d'asile, les personnes déplacées et les communautés roms) grâce à des programmes éducatifs ciblés, des formations pour accroître l'employabilité, des programmes d'auto-entrepreneuriat et des mesures destinées à améliorer l'accès aux services publics et à un logement décent;

12.6. à renforcer le suivi électronique et la surveillance active des flux d'argent par les banques et les institutions financières;

12.7. à durcir les règles concernant le recours à des transactions en espèces et à augmenter les sanctions pour les réceptions d'espèces non enregistrées et non déclarées;

12.8. à améliorer la liaison, l'échange d'informations, le partage de bonnes pratiques et la coopération entre les organes de supervision, d'enquête et de poursuites aux niveaux local, régional, national et international;

12.9. à faciliter le travail des agences nationales de renseignement économique en consolidant leurs pouvoirs de surveillance et d'enquête, ainsi que leurs ressources humaines et financières;

12.10. à augmenter la surveillance des transactions commerciales impliquant le recours aux services de centres financiers délocalisés (*offshore*);

12.11. à soutenir les efforts du G20 pour améliorer les règles mondiales d'encadrement des marchés financiers, en particulier concernant les activités des fonds spéculatifs (*hedge funds*), et pour parvenir à plus de transparence concernant les instruments financiers;

12.12. à passer en revue, clarifier et, si nécessaire, renforcer les dispositions législatives nationales:

12.12.1. pour réglementer les activités de lobbying et le travail des associations professionnelles;

12.12.2. pour garantir la transparence des marchés publics, de l'administration des biens de l'Etat et de la privatisation;

12.12.3. pour renforcer la responsabilité des entités commerciales, des institutions de régulation et de contrôle pour la communication d'informations fiables;

12.12.4. pour optimiser la protection des données personnelles;

12.12.5. pour améliorer les contrôles au niveau national pour intercepter les produits contrefaits;

12.13. à promouvoir le rôle des donneurs d'alerte et à garantir une protection adéquate des témoins.

13. Enfin, l'Assemblée invite les parlements nationaux à assurer une supervision permanente des politiques et de l'action menées au niveau national pour lutter contre l'économie souterraine et le crime économique, notamment dans le cadre des suites données aux mesures proposées dans la présente résolution.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à sa Résolution ... (2011) sur l'économie souterraine: une menace pour la démocratie, le développement et l'Etat de droit et au schéma de priorités pour les activités du Conseil de l'Europe en 2012-2013, invite le Comité des Ministres à attirer l'attention des gouvernements des Etats membres sur les propositions formulées par l'Assemblée à cet égard et recommande que celui-ci:

1.1. charge les comités intergouvernementaux compétents de réaliser des études sur la situation du crime organisé, sur le travail non déclaré et sur l'utilisation par les Etats membres de services d'intermédiation financière par le biais de centres financiers délocalisés (*offshore*);

1.2. mette en place un observatoire européen pour collecter des données sur les produits de consommation contrefaits et de qualité insuffisante qui présentent des risques importants pour la santé publique afin de faciliter la mise en œuvre de la Convention européenne sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (Convention Médicrime) et d'évaluer la nécessité d'ajouter un protocole additionnel à cette convention;

1.3. invite instamment les Etats membres qui ne sont pas membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à rejoindre le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales et à adopter ensuite la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales;

1.4. veille à ce que des ressources budgétaires et humaines adéquates soient allouées aux activités prioritaires ciblant les diverses formes de crime économique et toute nouvelle action liée à l'économie souterraine;

1.5. développe et renforce la coopération entre le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales, notamment l'OCDE, la Banque mondiale, l'Union européenne, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), Europol, Eurojust, les Nations Unies, l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) afin de faciliter les efforts interétatiques pour lutter contre les activités économiques souterraines et le crime économique;

1.6. facilite l'adhésion des Etats membres, de l'Union européenne et des Etats non membres aux conventions pertinentes du Conseil de l'Europe essentielles pour intensifier la coopération pour lutter contre l'économie souterraine et le crime économique;

1.7. envisage d'élargir la portée du 4e Cycle d'évaluation du GRECO, qui va débiter prochainement, pour qu'il couvre également le volet exécutif de la gouvernance à l'égard des lobbyistes et du lobbying;

1.8. examine, dans le cadre du processus d'examen critique des conventions et à la lumière des nouveaux développements, la nécessité d'actualiser les conventions suivantes: la Convention sur la responsabilité du fait de produits en cas de lésions corporelles ou de décès (STE n° 91); la Convention sur les opérations financières des «initiés» (STE n° 130) et son protocole (STE n° 133); la Convention sur certains aspects internationaux de la faillite (STE n° 136); la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE n° 172);

1.9. invite les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et à ratifier les conventions suivantes: la Convention relative au statut juridique du travailleur migrant (STE n° 93); la Convention sur la transmission des procédures répressives (STE n° 73); la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) et son protocole additionnel (STE n° 181); la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (STE n° 127) et son protocole d'amendement (STCE n° 208); la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185); la Convention pénale sur la corruption (STCE no 173) et son protocole additionnel (STE n° 191), la Convention civile sur la corruption (STCE no 174); la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197); la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198).

3. . Projet de recommandation adopté par la commission le 20 mai 2011.

C. Exposé des motifs, par M. Pleskachevskiy, rapporteur

1. Introduction

1. L'économie souterraine, dite aussi économie informelle ou clandestine ou parallèle, est, par nature, très difficile à appréhender. C'est un secteur parallèle extrêmement dynamique dans lequel des emplois sont créés, des services et des biens échangés. Cependant, les flux financiers ainsi générés n'apparaissent pas dans les comptes publics et les budgets nationaux. Les Etats semblent de plus en plus conscients – et inquiets – du fait que l'économie souterraine représente une part importante et croissante de l'ensemble de l'activité économique en Europe et dans le monde. En outre, une partie des activités souterraines sont illégales; elles relèvent davantage du crime économique ou de «l'économie noire», qui englobe notamment la criminalité des affaires (la «criminalité dans les activités économiques») et le crime organisé (la «criminalité en tant qu'activité économique»).

2. Aujourd'hui, l'économie informelle et la criminalité économique revêtent de multiples formes, leurs manifestations les plus fréquentes étant le travail non déclaré, la contrebande, la fraude, le trafic de drogues, la traite des êtres humains, la contrefaçon, l'évasion fiscale, la corruption, le blanchiment d'argent, la cybercriminalité et le crime organisé. Toutes génèrent des gains illégaux, faussent la concurrence sur les marchés légaux et nuisent à la capacité des Etats d'assurer une bonne gouvernance. Le Conseil de l'Europe estime que ces activités parallèles représentent également une menace directe pour la démocratie, le développement, le respect des droits économiques et l'Etat de droit. Le Conseil de l'Europe a, certes, consacré une attention considérable à la question du crime économique (notamment à la suite de la Recommandation n° R (81) 12 du Comité des Ministres), mais a insuffisamment analysé les problèmes générés par l'économie souterraine.

3. L'économie souterraine et le crime organisé sont des phénomènes anciens. Ils se sont adaptés à la modernité en évoluant et en profitant de la lente adaptation des structures officielles étatiques. S'ils sont difficilement quantifiables économiquement, et probablement sous-estimés, ils varient très largement selon les Etats membres. Ainsi, ils iraient de moins de 10% du produit intérieur brut (PIB) en Autriche et en Suisse jusqu'à environ 25% en Grèce, 33% en Turquie, 37% en Bulgarie, autour de 40% dans les Etats baltes, et plus de 60% dans les pays du Caucase du Sud, pour ne citer que quelques exemples. La restructuration de l'économie internationale au cours des vingt dernières années, les changements géopolitiques qui ont suivi la chute du mur de Berlin (mondialisation, développement des cybertechnologies, ouverture des frontières, multiplication des zones de libre-échange, etc.) et, surtout, la crise économique mondiale ont favorisé l'essor de l'économie souterraine.

4. Ainsi, la crise économique a non seulement renforcé l'économie souterraine (notamment l'évasion fiscale, la contrefaçon et le blanchiment d'argent), mais elle a aussi mis en lumière des pratiques économiques et financières qui, bien qu'elles soient légales, ne sont pas assez réglementées et produisent les mêmes «effets collatéraux»⁴ que l'économie souterraine. Celle-ci est bien souvent génératrice de violations des droits socio-économiques des citoyens, alors que leur protection est fondamentale, surtout en période de crise économique. Le mépris de ces droits implique une violation des droits de l'homme en général et porte atteinte à la démocratie et à l'Etat de droit dans de nombreux pays, en particulier ceux que l'on appelle les «nouvelles démocraties», où l'Etat de droit est encore très fragile et où les groupes d'intérêt sont bien ancrés.

5. Le Conseil de l'Europe travaille sur ce sujet en étroite collaboration avec d'autres organisations internationales et européennes telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Banque mondiale, l'Union européenne, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), les Nations Unies, Europol et Eurojust. Il dispose d'un ensemble d'instruments juridiques (à savoir ses conventions et leurs mécanismes de suivi) destinés à soutenir les Etats membres dans leurs efforts pour éradiquer l'économie souterraine et la criminalité économique. Ainsi, le Conseil de l'Europe s'est associé à l'Union européenne pour mettre au point plusieurs projets de lutte contre la corruption, la cybercriminalité, le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, la confiscation des biens de provenance criminelle, la criminalité économique et la traite des êtres humains, en Europe orientale, qui s'ajoutent à de nombreux programmes à long terme de renforcement de la coopération judiciaire entre les agents chargés de lutter contre le crime organisé au niveau européen.

4. . Voir le [Doc. 11856](#), proposition de recommandation relative à la nécessité de combattre la criminalité économique en temps de crise économique.

6. Le Conseil de l'Europe suit également de près les activités menées par l'OCDE en matière de lutte contre la corruption, d'évasion fiscale, de contrefaçon et de piratage, de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Les deux organisations ont récemment procédé à une mise à jour de leur Convention conjointe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (STE n°127) en adoptant un protocole additionnel (STCE n° 208) qui ouvre aux Etats non membres l'adhésion à l'instrument. Par ailleurs, la Direction des affaires financières et des entreprises (DAF) de l'OCDE a fait de la lutte contre la corruption l'une de ses priorités – action qu'elle mène à travers sa convention sur la lutte contre la corruption⁵ et son groupe de travail. Ce dernier, dans ses conclusions sur la corruption dans les transactions commerciales internationales, adoptées en juin 2009, a reconnu que «la crise économique mondiale pourrait accroître les pressions concurrentielles sur les entreprises, les incitant potentiellement à commettre des actes de corruption, notamment dans le cadre de marchés publics», et a réaffirmé que la lutte contre la corruption devait demeurer une priorité.

7. Etant donné qu'il est difficile de donner un aperçu exhaustif de la situation concernant l'économie souterraine et le crime organisé, le rapporteur a décidé de se concentrer sur les domaines spécifiques dans lesquels les actions menées par le Conseil de l'Europe en partenariat avec d'autres organisations internationales sont susceptibles d'avoir le plus d'impact.

2. Les différentes facettes de l'économie souterraine, y compris le crime économique

8. L'économie souterraine est liée à la nature humaine. En effet, c'est la quête de «meilleures» conditions de vie qui pousse les hommes à se tourner vers des activités clandestines, et ainsi à contourner les lois, normes, règlements et pratiques officiels. Cette économie souterraine a d'importantes conséquences pour les comptes publics car elle prive les Etats d'une partie de la recette fiscale et empêche certains investissements capitaux. Elle pénalise également les entreprises qui travaillent dans les règles, dans la mesure où elle instaure une concurrence déloyale, notamment en faisant appel à une main-d'œuvre bon marché, la plupart des travailleurs du secteur informel ne bénéficiant d'aucune protection sociale (leur droit à des indemnités, à un contrat de travail ou au respect des conditions de travail n'est donc pas garanti). En temps de crise économique, les gouvernements européens ont également le devoir moral de veiller à la protection de leurs ressources (humaines et financières) et de limiter les pertes dues aux activités illégales.

9. Compte tenu de la gravité de l'impact et des préjudices causés, les formes les plus pénalisantes de l'économie souterraine ont été classées dans la catégorie du crime économique. La Recommandation n° R (81) 12 du Comité des Ministres contient une liste d'infractions, à savoir les délits concernant les cartels, la fraude et l'abus de situation économique et de fonds publics; les délits informatiques (y compris les violations des règles relatives à la protection des données à caractère personnel); les sociétés fictives; la tenue de comptes frauduleuse; la fraude concernant la situation économique et le capital social des sociétés; la violation des normes de sécurité; la fraude concernant les créanciers (y compris la violation des droits de propriété intellectuelle et industrielle); la fraude à la consommation; la concurrence déloyale (y compris la corruption d'employés et d'agents publics) et la publicité mensongère; les délits fiscaux et le non-règlement des cotisations sociales par les entreprises; les délits douaniers; les abus en matière de réglementation relative à la monnaie et aux valeurs; les délits boursiers et bancaires et les délits contre l'environnement.

10. On part du présupposé que ces infractions et délits sont commis en toute connaissance de cause par des personnes connaissant particulièrement bien les rouages commerciaux dans l'exercice de leurs activités professionnelles ou de leurs fonctions. La frontière entre l'économie souterraine et le crime économique est floue, car ce ne sont plus seulement des entités commerciales, mais de plus en plus également des individus qui commettent des activités condamnables fortement pénalisantes pour l'économie autant que pour l'ensemble de la société. Des violations mineures non détectées et non sanctionnées peuvent entraîner plus tard des infractions plus graves, générant un sentiment croissant d'impunité qui sape *de facto* l'Etat de droit.

11. En Europe centrale et orientale, l'économie informelle s'est considérablement développée sous le régime communiste. Elle permettait en effet à la population de pallier l'insuffisance des biens et des services produits dans le cadre de l'économie centralisée. A l'époque, la pratique d'activités économiques informelles était associée à la liberté économique dans le contexte des économies planifiées ou en difficulté⁶. Par la suite, le passage à l'économie de marché et à un système de gouvernance démocratique a «libéré» une

5. . Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

6. . Glovackas S., «The informal economy in Central and Eastern Europe» [L'économie informelle en Europe centrale et orientale], 2007.

importante main-d'œuvre qui était habituée à travailler dans le cadre de l'économie souterraine, ou désireuse d'occuper des emplois informels pour «se débrouiller tout seul» alors que les cadres juridiques et systèmes sociaux étaient bouleversés de fond en comble.

12. L'expansion du secteur informel a repris avec la crise économique actuelle, ce qui a permis à de nombreux Européens d'amortir les conséquences du chômage et de la pauvreté nés du repli du marché du travail et de la diminution des revenus. Il est possible qu'elle ait atténué les tensions sociales et les ait empêchées de se transformer en troubles violents dans plusieurs pays. Certains experts considèrent que l'accroissement des activités économiques souterraines a également permis d'éviter à l'Europe des faillites en cascade, notamment dans le secteur des petites entreprises.

13. Des recherches de la Banque mondiale ont montré qu'il existe une forte corrélation entre la taille du secteur informel et les indicateurs reflétant la «facilité à faire des affaires»: en réduisant le coût induit pour faire des affaires, on aide les pays à améliorer leur compétitivité et on réduit aussi les activités de l'économie informelle. En outre, les pays plus pauvres sont ceux qui tendent à avoir les économies parallèles les plus importantes. L'économie parallèle prospère pour l'essentiel en situation de prélèvements fiscaux confiscatoires, de réglementations bureaucratiques concernant le marché du travail, de services publics de mauvaise qualité, et en fonction de l'état de l'économie formelle⁷.

2.1. Emplois fantômes et travail non déclaré

14. Il est fréquent, en particulier dans les pays d'Europe de l'Est, que les employés perçoivent une partie de leur rémunération de façon informelle, sous forme d'«enveloppes», ou qu'ils doivent travailler gratuitement, même lorsqu'ils sont officiellement déclarés en «chômage technique». Malheureusement, la crise économique mondiale a renforcé ce type de pratiques, comme une sorte d'alternative au chômage. Selon l'OCDE, il existerait dans le monde au moins 1,8 milliard de personnes qui travaillent sans contrat et ne bénéficient d'aucune couverture sociale, contre seulement 1,2 milliard de travailleurs opérant dans les règles. L'Organisation internationale du travail (OIT) estime que la crise économique actuelle a entraîné la destruction d'au moins 52 millions d'emplois officiels, ce qui a plongé les travailleurs dans la pauvreté, les a poussés à émigrer ou à accepter des emplois non déclarés. Ces conditions de vie précaires peuvent favoriser le développement d'activités clandestines telles que la contrebande, le racket, la traite des êtres humains, et même l'esclavage.

15. Le travail non déclaré est essentiellement effectué par des travailleurs migrants, en particulier dans le domaine du bâtiment, de l'agriculture, du commerce et des services, et ce, souvent dans le cadre d'emplois à temps partiel et saisonniers. Non seulement cette main-d'œuvre au noir cause de graves frictions et pose des problèmes de sécurité pour l'ensemble de la société, mais elle désorganise aussi le fonctionnement des systèmes nationaux de couverture sociale et sape le bon respect des normes fondamentales du travail par les entreprises. En particulier, la tendance à privilégier de la main-d'œuvre à «bas coût» alimente une course aux bas salaires qui entraîne vers le bas les niveaux généraux de rémunération de tous les travailleurs et réduit les recettes des systèmes nationaux de protection sociale, qu'elle met sous pression lorsque des assurés officiellement au chômage, mais en réalité travailleurs non déclarés, bénéficient indûment de prestations sociales.

16. On notera les problèmes spécifiques auxquels se heurtent dans bon nombre de pays européens les communautés roms et d'autres groupes vulnérables (notamment les minorités, les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées). Ces groupes sont particulièrement touchés par le chômage (plus de 70% dans certains pays) et risquent bien plus que d'autres de se tourner vers l'économie informelle lorsqu'ils doivent absolument trouver au minimum de quoi survivre. Dans le cadre de ses rapports de monitoring par pays, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a formulé une série de recommandations plaidant pour une meilleure intégration socio-économique de ces communautés par le biais de mesures éducatives ciblées, d'un soutien aux formations visant à renforcer leur employabilité et aux programmes d'autoformation, ainsi que par un meilleur accès aux services publics et à un logement décent.

17. Pour être efficaces, les stratégies de lutte contre le travail informel nécessitent la participation active des organisations d'employeurs et de travailleurs afin de faire tomber les obstacles administratifs ou normatifs qui empêchent ces travailleurs de prendre part à l'activité économique générale. Les pouvoirs publics doivent en outre prendre des mesures particulières pour stimuler la création d'emplois et renforcer les mécanismes d'inspection du travail, y compris par l'application de sanctions lourdes et dissuasives en cas d'infraction aux

7. . "Shadow Economies All over the World" (Synthèse de recherches – Policy Research Working Paper 5356, Banque mondiale, juillet 2010). Friedrich Schneider, Andreas Buehn et Claudio E. Montenegro.

codes du travail ou de la protection sociale. Certains économistes avancent qu'en éliminant le règlement en espèces dans les transactions sur le marché du travail, il serait possible de juguler les activités illicites. La Norvège, par exemple, a décidé d'interdire à partir de janvier 2011 les règlements en espèces pour les travailleurs manuels, et quiconque acquiert des biens et des services produits par l'économie souterraine est réputé financièrement responsable des actes du vendeur⁸. Le rapporteur est persuadé que le Conseil de l'Europe devrait se pencher de plus près sur les tendances en matière de travail au noir, avec l'OIM (Organisation internationale pour les migrations) et l'OIT (Organisation internationale du travail), à la lumière des engagements des Etats membres de respecter les normes fondamentales du travail et de favoriser des conditions de vie décentes.

2.2. Réseaux invisibles, crime organisé

18. La construction d'une «Europe sans clivages» reste un objectif politique et économique majeur au niveau paneuropéen. Toutefois, certains esprits malintentionnés tirent profit, depuis de nombreuses années déjà, de la plus grande perméabilité des frontières nationales à des fins de contrebande, de fraude, de contrefaçon et de trafic (il s'agit là d'un effet inattendu des Accords de Schengen, essentiellement). Ainsi, il existe des organisations criminelles transnationales qui font fonctionner des réseaux illégaux d'entreprises souterraines par le biais de «responsables» expérimentés et de nombreux «employés» disciplinés ou «intermédiaires» complices – ce qui porte préjudice à l'Etat de droit, fait des milliers de victimes et nuit aux efforts visant à construire une grande Europe plus unie (sur les plans politique et économique).

19. Dans l'ensemble, la criminalité et les trafics organisés représentent environ un tiers des flux financiers illicites de la planète, que l'on estime à deux milliards de milliards de dollars par an⁹. La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée¹⁰ demeure le principal instrument international dans ce domaine. Elle permet aux pays d'utiliser le mécanisme de la convention pour adapter les dispositions nationales relatives aux infractions et coordonner le cadre de l'entraide judiciaire, de la coopération en matière d'extradition, de la protection des témoins et du maintien de l'ordre, ainsi que de favoriser l'assistance et la formation techniques transfrontalières. Cette action mondiale est complétée en Europe par une série de conventions du Conseil de l'Europe, qui portent sur l'entraide judiciaire, l'extradition, la cybercriminalité et la traite des êtres humains.

20. De plus, à la suite de l'étude conjointe du Conseil de l'Europe et des Nations Unies et de la Résolution 1782 (2011) de l'Assemblée, le grand public est davantage sensibilisé au fait que le trafic d'organes humains constitue un problème extrêmement grave de portée mondiale et qu'une nouvelle convention du Conseil de l'Europe, ouverte aux Etats non membres, pour lutter contre le trafic d'organes, de tissus et de cellules d'origine humaine est nécessaire¹¹. Le rapporteur estime que cette initiative, qui vient à point nommé et est tout à fait pertinente, devrait contribuer à renforcer l'espace juridique commun européen et déclencher une action au-delà de notre continent. En outre, considérant que la dernière étude du Conseil de l'Europe sur la situation du crime organisé a été publiée en 2005, il semble nécessaire de rééditer l'exercice.

2.3. Evasion fiscale et fraude

21. Nous connaissons tous l'histoire d'Al Capone, ce célèbre criminel qui a été condamné et emprisonné non pour ses crimes les plus odieux (en raison d'un manque de preuves), mais pour fraude fiscale à grande échelle. Aujourd'hui, l'action des services fiscaux reste très utile pour identifier et démanteler les mécanismes d'évasion fiscale, ainsi que pour résoudre des affaires de fraude fiscale et d'actes criminels bien plus graves, dans lesquels la non-déclaration de revenus imposables n'est que le «sommet de l'iceberg». Par ailleurs, des études ont montré que l'économie souterraine semble prospérer lorsque les institutions étatiques chargées du respect des obligations fiscales sont faibles.

22. Le Réseau pour la justice fiscale (TJN), qui promeut la transparence des finances internationales, estime que «l'impôt est le fondement de la bonne gouvernance et la clé de la richesse ou de la pauvreté des nations», alors que «les avoirs extraterritoriaux, qui échappent à toute fiscalité effective, équivalent à un tiers

8. . Point de vue donné par Erik Lahnstein, secrétaire d'Etat du ministère des Affaires étrangères de la Norvège, publié dans l'International Herald Tribune le 13 janvier 2011.

9. . Selon les estimations du programme Global Financial Integrity du Centre de politique internationale, groupe de recherche établi aux Etats-Unis.

10. . www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html.

11. . Une proposition de recommandation «Vers une convention du Conseil de l'Europe pour lutter contre le trafic d'organes, de tissus et de cellules d'origine humaine» (Doc. 12492 rev) a été renvoyée pour rapport en mars 2011 à la commission des questions sociales, de la santé et de la famille.

de l'ensemble des actifs mondiaux». Ces avoirs dissimulés, dont la valeur représente environ 250 milliards de dollars, occasionnent une perte de recettes fiscales d'environ 11,5 milliards de milliards de dollars par an (dus pour les revenus tirés de ces avoirs); en outre, plus d'un milliard de milliards de dollars par an de produits du crime et de la corruption provenant des pays en voie de développement ou en transition passent par des comptes *offshore*. D'après les experts du TJN, les centres financiers extraterritoriaux sont devenus dans les faits une interface entre l'économie licite et l'économie illicite.

23. Ces dernières années, les Etats ont fait preuve de davantage de détermination dans leur lutte contre ce fléau, ce qui a permis d'aboutir à d'importantes révélations dans les médias, d'attirer l'attention sur des paradis fiscaux *offshore* et d'améliorer la coopération entre les pays, afin de ne pas figurer sur la «liste noire» de l'OCDE ou de se voir imposer des sanctions bilatérales par les principaux acteurs économiques mondiaux, tels que les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne ou la France. Il reste cependant beaucoup à faire pour accroître la transparence des services financiers extraterritoriaux et mieux les réguler à l'échelle mondiale. Cette question devrait faire par la suite l'objet d'un rapport distinct de cette commission.

24. La crise économique mondiale a aussi mis à jour certaines opérations frauduleuses pratiquées sur les marchés financiers, liées notamment aux délits d'initiés, aux montages pyramidaux et à la manipulation des cours concernant les biens et services, les biens immobiliers ou les devises, la manipulation des données, par exemple. Elle a également permis d'attirer l'attention sur le fait que certaines entreprises sont créées dans le seul but de conclure des affaires frauduleuses, et qu'elles sont dissoutes aussitôt ces affaires terminées. Les pays européens et leurs principaux partenaires internationaux, en particulier les membres du G20, œuvrent à l'amélioration de la réglementation des marchés financiers en vue d'éviter toute nouvelle crise à l'avenir et de mettre un terme aux pratiques irrégulières.

2.4. Corruption et intérêts particuliers

25. La corruption, que l'on pourrait définir comme une utilisation abusive du pouvoir officiel ou décisionnaire à des fins privées, est un mal endémique en Europe. Elle se développe dans les contextes où la réglementation est mauvaise et où il existe une bureaucratie importante, ou lorsque la transparence, le respect du droit de propriété et la mise en œuvre des lois sont insuffisants. Elle peut même entraîner la prise de mauvaises décisions, ainsi qu'une mauvaise gouvernance. Des études empiriques laissent penser que ce fléau peut induire non seulement une diminution de la croissance économique, de la productivité et des investissements étrangers, mais aussi un renforcement de l'économie souterraine et des dépenses publiques douteuses.

26. La corruption prend souvent des formes spécifiques en fonction du pays où elle s'exerce, qui dépendent du niveau de développement démocratique et économique, et de la force ou de la faiblesse des institutions nationales chargées de réguler les activités économiques et de faire appliquer la loi. Dans certains pays, par exemple en Fédération de Russie et dans bon nombre des pays de la CEI, une grande partie de la corruption est due à une protection insuffisante des droits de propriété et à des pouvoirs discrétionnaires considérables concentrés aux mains des fonctionnaires d'Etat. La situation est encore aggravée du fait d'institutions de la société civile embryonnaires, ce qui, dans certains pays, peut s'expliquer par la résistance des agents publics corrompus. Renforcer les organisations intergouvernementales pour qu'elles servent de donneurs d'alerte peut contribuer à détecter les cas de corruption et à engager des poursuites.

27. Dans les pays plus développés, les informations insuffisantes sur la situation des marchés financiers et l'influence disproportionnée des groupes d'intérêt est un problème majeur. En d'autres termes, le travail des autorités de régulation est freiné par le fait que les auditeurs ou agences de notation ne rendent pas publiques de manière adéquate les informations sur la véritable situation des entreprises. Le manque de sens des responsabilités et les lacunes des systèmes réglementaires et de surveillance sont apparus clairement durant la crise financière de 2008, qui a touché les économies occidentales plus gravement que les autres économies. Ces régulateurs ont littéralement «dormi» alors que les transactions à haut risque des institutions financières augmentaient de manière alarmante. ING Bank, Fortis, Lehman Brothers et plusieurs banques islandaises sont le meilleur exemple de ce laxisme: juste avant que n'éclate la crise financière, elles étaient considérées comme des institutions financièrement stables et solvables.

28. Le Conseil de l'Europe prend ce problème très au sérieux, notamment à travers son Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), qui est un accord partiel créé en 1999 par le Conseil de l'Europe pour veiller au respect, par les Etats membres, des normes anticorruption de l'Organisation. Il compte aujourd'hui 48 membres (les 47 Etats du Conseil de l'Europe et les Etats-Unis). Son objectif principal est de lutter contre la corruption dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et d'apporter son expertise à l'amélioration des législations nationales à la lumière de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et de son protocole additionnel (STE n° 191), ainsi que de la Convention civile sur la corruption (STE n°174).

29. L'Assemblée parlementaire s'est également saisie de cette question. Plusieurs commissions se sont penchées sur les différents aspects et effets de la corruption. Des rapports ont ainsi été élaborés, dont ceux de nos collègues Alain Cousin et Kimmo Sasi, qui traitent respectivement du lien entre la pauvreté et la corruption¹² et de la corruption judiciaire¹³. La commission des questions économiques et du développement a aussi examiné le thème du lobbying¹⁴, qui reste mal réglementé dans les pays européens, et qui, dans des cas extrêmes, peut conduire à la corruption des décideurs politiques et des fonctionnaires (aux niveaux national et européen) par des groupes d'intérêt, notamment ceux qui sont liés au monde des affaires. La situation est particulièrement préoccupante dans les pays d'Europe centrale et orientale, où la corruption relative aux privatisations ou celle qui touche le financement des campagnes électorales ou des partis politiques est un problème majeur.

30. Il n'est donc guère surprenant que l'indice de perception de la corruption attribué par Transparency International à de nombreux pays d'Europe centrale et orientale soit aussi médiocre. D'après les résultats obtenus par 178 Etats en 2010, ces pays se classent entre la 26e place obtenue par l'Estonie et la 154e place attribuée à la Fédération de Russie, l'Azerbaïdjan et l'Ukraine arrivant en 134e position, tandis que l'Arménie était 123e et la Moldova 105e, notamment¹⁵. Le contraste est particulièrement marqué par rapport à la position du Danemark, de la Finlande, de la Suède, des Pays-Bas, de la Suisse et de la Norvège, qui figurent parmi les 10 pays ayant obtenu les meilleurs résultats.

31. Le rapporteur a pris note du fait que la réponse du Comité des Ministres (Doc. 12438) à la Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée sur le lobbying dans une société démocratique (Code de conduite européen en matière de lobbying) contient des avis positifs et des commentaires du GRECO et de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING) favorables à la rédaction d'un code de ce type. Le rapporteur note également que le GRECO a l'intention de se servir de son 4e cycle d'évaluation, qui va débiter bientôt, sur «la prévention de la corruption dans les assemblées parlementaires, la justice et d'autres acteurs du processus préjudiciaire et judiciaire» pour évaluer aussi les règles de comportement existantes pour les parlementaires à l'égard des lobbyistes et du lobbying. Dans l'idéal, cette évaluation devrait également couvrir l'aspect exécutif de gouvernance. L'Assemblée devrait continuer de suivre de près les développements dans ce domaine.

2.5. Blanchiment d'argent

32. L'activité du crime économique a bien évolué depuis le rapport de notre commission en 2001 sur la criminalité des affaires¹⁶. Les événements du 11 septembre 2001, le regain de violence terroriste puis la crise économique de 2008 ont placé le problème du blanchiment d'argent au cœur des préoccupations. La prise de conscience du fait que les capitaux blanchis auprès des banques et des paradis fiscaux pouvaient servir à financer le terrorisme a provoqué une onde de choc à travers le monde et contraint la communauté internationale à prendre des mesures déterminées. C'est ainsi qu'ont été instaurées les listes de couleur des paradis fiscaux de l'OCDE ou le débat sur la levée du secret bancaire. Quant au Conseil de l'Europe, il a adopté la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198)¹⁷, entrée en vigueur en mai 2008.

33. La lutte contre le blanchiment d'argent mobilise aujourd'hui toute l'attention du Conseil de l'Europe. Ainsi, l'Organisation travaille en étroite coopération avec le GAFI (Groupe d'action financière), un organisme intergouvernemental qui a pour objectif de concevoir et de promouvoir des politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme aussi bien à l'échelon national qu'international. Elle s'est également dotée d'un outil très performant, MONEYVAL (Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme), qui assure un suivi régulier des efforts fournis par les Etats membres dans la lutte contre le blanchiment d'argent. De plus, le Conseil de

12. . Pauvreté et lutte contre la corruption dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille, Doc. 10834.

13. . La corruption judiciaire, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Doc. 12058.

14. . Le lobbying dans une société démocratique (Code européen de bonne conduite en matière de lobbying), rapporteur: M. José Mendes Bota, Doc. 11937.

15. . Voir le rapport complet disponible sur www.transparency.org.

16. . Lutte de l'Europe contre la criminalité économique et le crime organisé transnational: progrès ou recul?, rapporteur: Mme Vera Squarcialupi, Doc. 9018.

17. . Outre sa précédente Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141).

l'Europe mène des projets de coopération technique (notamment les projets MOLI et MOLICO) sur la base de recommandations de MONEYVAL dans certains pays comme la Fédération de Russie, l'Ukraine ou la Moldova.

2.6. Cybercriminalité

34. La diffusion à grande échelle des nouveaux moyens de communication et des nouvelles technologies au cours des dix dernières années a eu d'importantes répercussions sur la société et l'économie, notamment dans le cas de l'internet. Aujourd'hui, cet outil est utilisé non seulement pour diffuser des idées et transmettre des informations, mais aussi pour réaliser des transactions économiques et des mouvements de capitaux (90% environ de l'économie mondiale dépendent des réseaux et services numériques). Parallèlement, la criminalité économique sur la toile s'est elle aussi très vite développée et adaptée à la nouvelle situation, contrairement aux politiques relatives à la protection de la vie privée, à la sécurité (des réseaux et des données) et à la protection du consommateur, qui évoluent bien plus lentement, tant au niveau des Etats qu'à celui des entreprises.

35. Internet fait désormais partie intégrante d'une infrastructure critique qui nécessite une protection et une réglementation adéquates. Le Conseil de l'Europe tente aujourd'hui de combler les lacunes existantes en matière de sécurité par le biais de ses instruments juridiques, notamment la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185), qui est le seul instrument international contraignant concernant la question de la cybercriminalité. Celui-ci a été signé non seulement par de nombreux Etats membres, mais aussi par des Etats non membres tels que les Etats-Unis, le Canada, le Japon et l'Afrique du Sud. La coopération est également en place avec le Maroc, le Nigeria ou la République dominicaine.

36. Le Conseil de l'Europe a en outre adopté, en décembre 2010, une nouvelle convention ouverte: cet instrument international contraignant incrimine la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires qui menacent la santé publique (Convention sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique, «Convention Médicrime», STCE no 211)), y compris par le biais d'internet. Cette convention devrait bientôt être ouverte à la signature. Cela devient véritablement urgent, car cette activité criminelle explose: les saisies de médicaments contrefaits ont augmenté de 400% depuis 2005 dans les réseaux de distribution européens. Par ailleurs, l'Organisation met également à jour la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) pour répondre à la nécessité d'améliorer la gestion des flux de données sur l'internet, ce qui passe notamment par l'augmentation de la transparence (dans l'intérêt général) pour lutter contre l'évasion fiscale, les violations du droit d'auteur et d'autres types d'infractions. Le 28 janvier 2011, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont annoncé leur intention de travailler ensemble à optimiser leurs règles de protection des données à caractère personnel.

2.7. Actifs «pourris»

37. Les flux financiers illicites (c'est-à-dire les capitaux acquis, transférés ou utilisés de manière illicite) demeurent un véritable fléau. Ces fonds, issus parfois de la sous-évaluation des échanges commerciaux et des actifs¹⁸ et des fausses transactions, transitent bien souvent par des paradis fiscaux et ont un impact majeur sur les économies nationales, qui investissent dans les services publics (infrastructures, éducation, système judiciaire, etc.) mais sont privées des recettes substantielles dues au titre des mouvements de capitaux privés et sont parfois obligées de recourir à l'emprunt pour faire face aux baisses des recettes fiscales. Il s'agit là d'un cercle vicieux, qui entraîne une augmentation des déficits publics, lesquels provoquent des crises économiques, des dérèglements monétaires et une baisse des investissements, avec toutes les conséquences sociales désastreuses d'une telle situation, auxquelles s'ajoute une perte de confiance croissante des citoyens à l'égard de la capacité de gouvernance de l'Etat. Il est indispensable de renforcer le contrôle public des flux transfrontaliers de capitaux et de mettre en place une coopération internationale plus pragmatique en la matière, notamment pour protéger les intérêts, la souveraineté et la sécurité de chaque pays.

38. Parallèlement aux activités illégales liées à l'économie souterraine, certaines pratiques financières tout à fait légales ont cependant conduit aux mêmes résultats, c'est-à-dire à de fortes pertes économiques et financières en termes de richesse nationale, d'activités économiques et de ressources financières des ménages. A cet égard, il convient de souligner le comportement répréhensible des institutions financières et

18. . D'après le Réseau pour la justice fiscale (TJN), plus de la moitié des échanges mondiaux transitent par ces centres offshore, ce qui permet la manipulation des montants concernés et occasionne une distorsion du marché et une fuite des capitaux.

des agences de notation. Certes, les agences de notation ont donné des notes élevées à des produits dérivés qui, depuis, ont provoqué des faillites en chaîne, mais ce sont bien les institutions financières qui ont commercialisé des actifs risqués retraités pour être vendus comme des produits haut de gamme, sans contrôle suffisant. Cette lacune dans l'obligation de vigilance peut être assimilée à une manipulation boursière, à de la désinformation et à un abus à grande échelle à l'encontre des consommateurs – autant d'agissements qui sont condamnables en tant que crimes économiques.

39. La chute de la société Enron en 2001 n'était que le signe avant-coureur des nombreux problèmes survenus depuis 2007: la supervision de secteurs financiers critiques a été considérablement assouplie («libéralisée») au cours des dix dernières années au lieu d'être renforcée et les pratiques bancaires répréhensibles sont devenues la règle plutôt que l'exception. Or, les agences de notation – notamment l'oligopole des «*Big Three*», toutes trois basées aux Etats-Unis mais opérant dans le monde entier – sont toujours rémunérées par les sociétés qui commandent leurs évaluations et bon nombre de banques européennes n'ont pas encore totalement purgé leurs comptes d'actifs toxiques, responsables de la crise économique. Ces «actifs pourris» demeurent un énorme problème. Faut-il alors s'étonner de ce carambolage international: à quoi d'autre pouvait-on s'attendre sur une autoroute sans limitation de vitesse, ni pistes clairement indiquées?¹⁹

40. L'un des buts du Conseil de l'Europe, comme le prévoit son Statut, est de protéger les droits de l'homme et de faciliter le progrès économique et social dans ses Etats membres. En outre, les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (notamment l'article 1er du Protocole n° 1 sur la protection des biens, y compris l'épargne) et la Charte sociale européenne révisée couvrent une large palette de droits économiques. C'est pourquoi, lorsqu'on examine les options qui s'offrent réellement à nous pour mieux protéger les droits économiques de base d'un citoyen, nous devrions nous assurer que tous les Etats membres adhèrent à ces instruments juridiques et que tout un chacun soit informé convenablement pour décider de manière éclairée de la meilleure façon d'utiliser son patrimoine. L'enseignement tiré de la crise financière mondiale est que nous avons énormément besoin de renforcer la transparence des informations financières concernant les acteurs du marché et de renforcer les obligations imposées aux personnes physiques et morales de divulguer des informations. Il faut mettre en place un mécanisme complet de responsabilité pénale et civile en ce qui concerne la fiabilité des informations fournies.

41. Enfin, il convient également de rappeler l'action néfaste des *hedge funds* qui spéculent sur de nouvelles crises. Les spéculateurs financiers internationaux, qui portent une responsabilité majeure dans la crise financière de 2008, sont de nouveau à l'œuvre, alors que certains pays européens comme la Grèce, l'Espagne, l'Irlande ou le Portugal connaissent de graves difficultés monétaires. Ces spéculations doivent donc être strictement encadrées sur les marchés boursiers pour éviter de nouveaux désastres économiques. Les tentatives de l'Union européenne pour réglementer les *hedge funds* ont finalement donné quelques résultats en novembre 2010, avec l'adoption de la Directive pour les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs. Même si elle a été critiquée pour ses imperfections et sa dilution, cette directive imposera des exigences minimales de capital, une procédure d'habilitation à exercer sur les marchés et une obligation pour ces fonds de communiquer, à partir de 2013, leurs stratégies d'investissement et leurs pratiques comptables aux investisseurs et régulateurs dans l'Union européenne. Cette directive pourrait servir de modèle pour les législateurs d'autres pays de la Grande Europe non membres de l'Union afin qu'ils prennent des mesures similaires.

3. Responsabilité des Etats, entreprises et citoyens

42. Généralement, l'économie souterraine se développe lorsque les contribuables (que ce soient les particuliers ou les entreprises) estiment que les demandes du gouvernement sont beaucoup trop élevées et injustes. En temps de crise, les différents acteurs économiques ont un seuil de tolérance encore plus bas envers l'augmentation du taux de chômage, les impôts, le durcissement des règlements et/ou l'augmentation de l'inflation, et ils ont donc tendance à moins respecter la loi et à se tourner davantage vers des activités souterraines afin d'augmenter leurs revenus – des pratiques qui peuvent être empêchées par la mise en place d'institutions publiques fortes chargées de veiller au respect de la loi. En outre, en l'absence de réglementations adéquates prises par les gouvernements, les entreprises souterraines peuvent stimuler la vie économique.

19. . Enquête sur la crise financière menée par la Commission américaine sur les causes de la crise économique et financière aux Etats-Unis, janvier 2011.

43. Par conséquent, pour prévenir le développement de l'économie souterraine, il est essentiel de mettre en place des institutions publiques, des politiques et des cadres de qualité, et de les adapter constamment en fonction de l'évolution du contexte économique et social. Par ailleurs, les stratégies visant à lutter contre les activités illégales et à améliorer le climat économique général pour la conduite d'activités légales doivent reposer sur un dialogue continu avec les organisations d'employeurs et de travailleurs. L'Etat, en sa qualité de principal régulateur et de garant de l'Etat de droit, doit s'attacher à faire régner la plus grande transparence dans ses propres affaires et à demander aux autres acteurs du système économique de renforcer leur transparence, notamment en ce qui concerne la propriété des entités économiques et les revenus tirés par celles-ci. Comme l'a montré le débat consacré par l'Assemblée aux «droits de l'homme et entreprises»²⁰, l'influence de plus en plus importante des entreprises sur la scène mondiale devrait s'accompagner d'une définition plus précise de leurs responsabilités vis-à-vis de la société.

44. L'expansion des multinationales et des marchés financiers, qui s'est accompagnée de la libéralisation de l'économie mondiale, a affaibli le pouvoir des Etats. Les sphères économique et politique étant de plus en plus interconnectées, les pouvoirs publics comme le secteur de l'entreprise ont des préoccupations et des responsabilités communes. Il est particulièrement important de protéger les données à caractère personnel sensibles contre toute utilisation abusive à laquelle pourraient se livrer des entités malintentionnées et de sensibiliser les citoyens à la nécessité de se montrer vigilants à l'égard de la communication de leurs données à caractère personnel, surtout sur l'internet. Il convient également de garder à l'esprit que toute entreprise louche s'inscrit dans le cadre à la fois de l'offre et de la demande. Les Etats, les entreprises et les citoyens devraient ainsi agir sur ces deux fronts, en décelant, en signalant, en sanctionnant et en corrigeant autant que faire se peut tout manquement, fût-ce dans leurs propres rangs.

4. Conclusions: la nécessité d'améliorer la réglementation, la coopération et la répression

45. Comme le montre ce rapport, l'économie souterraine n'est pas un phénomène abstrait. Non seulement elle handicape gravement les activités commerciales légitimes, viole les droits économiques et sape la qualité de vie, mais elle est également une menace réelle pour la démocratie et l'Etat de droit. Nous devons donc promouvoir une approche commune, interétatique, pour lutter contre l'économie parallèle. Pour cela, nous devons harmoniser les concepts et clarifier les termes que nous utilisons. En effet, il n'y a pas de définition univoque de l'économie souterraine, et même l'interprétation d'expressions telles que la cybercriminalité, la corruption ou le trafic de drogue varie d'un pays à l'autre. Cela s'explique par les spécificités des systèmes économiques et politiques et des pays. Il n'en reste pas moins que l'absence de vocables unifiés est un frein sérieux à l'établissement d'une «boîte à outils» commune ou similaire utilisable par les juridictions nationales.

46. En outre, s'agissant de reconnaître les spécificités nationales couvrant les diverses formes d'économie informelle et de crime économique, les recommandations concrètes et les mesures pour traiter ces problèmes, il y a aussi risque de divergence. Pour certaines économies, il peut être utile de privatiser, d'ajuster le fonctionnement des services publics, de mettre en œuvre des réformes administratives et de renforcer les systèmes de contre-pouvoir, notamment via des associations professionnelles. Dans les économies plus ouvertes et plus avancées, la création de mécanismes de supervision indépendants pour assurer la divulgation d'informations financières fiables (véridiques, complètes et dans les bons délais) et le renforcement des fonctions de régulations pourrait s'avérer nécessaire.

47. De telles mesures refléteraient une approche moderne de la protection des libertés civiles et des principes de la démocratie. Nous devons rapidement mettre en place ces mécanismes, car l'ère de l'argent électronique et des nouvelles technologies ouvre de nouvelles opportunités pour les acteurs des marchés, mais présente aussi de nouveaux risques d'abus, les capitaux circulant en moins d'une seconde d'une banque à une autre à l'autre bout du monde. La vie devenant de plus en plus complexe, les législateurs et gouvernements européens doivent rester vigilants et adapter en permanence leurs politiques pour rechercher des moyens pragmatiques de relever les défis d'aujourd'hui.

48. Une gouvernance économique saine passe par un engagement ferme envers les valeurs qui sous-tendent la démocratie, le développement et l'Etat de droit. Elle nécessite également des structures décisionnelles efficaces, transparentes et soumises à l'obligation de rendre des comptes, afin d'empêcher le développement de toute activité souterraine. Toutefois, pour le moment, cette situation reste un idéal que les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient s'efforcer d'atteindre. Pour commencer, il leur faut affiner leurs méthodes de collecte des données, de manière qu'ils puissent mesurer la véritable étendue de

20. . Sur la base d'un rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (rapporteur: M. Holger Haibach), [Doc. 12361](#), et d'un avis de la commission des questions économiques et du développement (rapporteur: M. Tuur Elzinga), [Doc. 12384](#).

l'économie souterraine et de la criminalité économique dans chaque pays, effectuer des comparaisons transversales entre pays et évaluer les progrès réalisés dans les mesures d'actions ciblées mises en place pour lutter contre ces phénomènes. Il faut également analyser l'interface entre l'économie clandestine et l'économie formelle, au niveau national et européen.

49. Dans tous les pays européens, de nombreuses améliorations pourraient être apportées en termes de régulation, de fiscalité, d'administration publique et de mise en œuvre de la loi. En outre, la crise économique mondiale a mis en évidence de sérieuses carences dans la régulation économique et financière existante, et ce, essentiellement dans le contrôle exercé par les autorités publiques et internationales sur les activités des institutions financières. En septembre 2010, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a adopté de nouvelles normes (Accords de Bâle III) visant à renforcer la sécurité et la fiabilité du système financier international par l'établissement de standards plus stricts en matière de contrôle bancaire (en particulier en ce qui concerne les liquidités et les ratios prudentiels). Les pays de l'Union européenne ont récemment entrepris de réglementer les opérations des *hedge funds* sur leur territoire, et d'autres pays européens devraient leur emboîter le pas. De plus, le rapporteur est convaincu de la nécessité d'une surveillance accrue des transactions commerciales impliquant le recours aux services de centres financiers délocalisés (*offshore*).

50. Dans le même temps, les Etats membres devraient veiller à ne pas augmenter le poids global de la réglementation, qui s'est révélé nuisible pour la compétitivité, le climat économique et les perspectives de croissance, outre qu'il stimule les activités économiques informelles. Ils devraient donc évaluer le poids de leurs systèmes réglementaires concernant la fiscalité, l'octroi de licences et permis, le marché du travail, l'environnement, la santé et la sécurité, la protection des consommateurs et les droits de propriété intellectuelle et industrielle, afin de déterminer s'il ne serait pas possible de les rationaliser afin de rendre le coût du respect des dispositions réglementaires moins onéreux. Le rapporteur suggère en outre d'étudier l'impact de la main-d'œuvre migrante, en particulier la tendance à rechercher de la main-d'œuvre «à bas coût», sur les régimes nationaux de protection sociale et sur le respect des normes fondamentales du travail par les entreprises. Une assistance spécifique pourrait être mise en place pour aider à mieux intégrer les groupes vulnérables (notamment les minorités, les réfugiés, les demandeurs d'asile, les personnes déplacées et les communautés roms) grâce à des programmes éducatifs ciblés, à des formations pour stimuler leur employabilité, à des programmes d'auto-entrepreneuriat et à des mesures destinées à faciliter l'accès aux services publics et à un logement décent.

51. L'Assemblée parlementaire doit participer à l'élaboration d'un système financier plus sain et proposer de nouvelles améliorations dans la coopération internationale, telles que le suivi supranational des flux financiers (qu'il s'agisse de transactions électroniques ou en espèces), la mise en commun des bonnes pratiques en matière de surveillance, de techniques d'enquête et de poursuites ainsi que la coordination des politiques nationales de lutte contre l'économie souterraine et la criminalité économique. Certaines de ses propositions pourraient porter sur la promotion des mécanismes d'alerte et de la protection des témoins, le durcissement des sanctions relatives à la corruption (pour lutter contre le «côté offre» de ce fléau), des règles plus strictes sur l'utilisation des transactions en espèces et des sanctions aggravées pour la réception de sommes en espèces non enregistrées ou non déclarées, le recours accru au renseignement économique ou encore l'accélération de la mise en œuvre et de l'actualisation des traités pertinents du Conseil de l'Europe²¹.

52. En mettant à profit les liens existants avec l'OCDE, le Conseil de l'Europe pourrait explorer les possibilités d'action conjointe en vue de promouvoir la participation de ses Etats membres qui ne sont pas membres de l'OCDE au Groupe de travail sur la corruption dans les transactions commerciales internationales, puis leur adhésion à la Convention de l'OCDE contre la corruption, qui, outre les 34 pays de l'OCDE, a été jusqu'ici adoptée par l'Argentine, le Brésil, la Bulgarie et l'Afrique du Sud. Cette initiative viendrait utilement compléter la coopération entre ces deux organisations en ce qui concerne les activités de

21. . Parmi ceux-ci, citons notamment la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30) et ses protocoles additionnels (STE nos 99 et 182); la Convention sur le statut du migrant (STE n° 93); la Convention sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) et son protocole portant amendement (STE n° 181); la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (STE n°127) et son protocole d'amendement (STCE n° 208); la Convention sur les opérations financières des «initiés» (STE n° 130) et son protocole d'amendement (STE n° 133); la Convention européenne sur certains aspects internationaux de la faillite (STE n° 136); la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE n° 172); la Convention pénale sur la corruption (STE no 173) et son protocole additionnel (STE no 191); la Convention civile sur la corruption (STE no 174); la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185); la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197); et la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198).

lutte contre le blanchiment d'argent et les instruments conjoints pour l'assistance administrative mutuelle afin de lutter contre l'évasion fiscale (Convention STE n° 127 et son protocole portant amendement, STCE n° 208).

53. Nous nous réjouissons, certes, de la récente adoption de la Convention Médicrime, mais nous devrions rappeler que l'Assemblée a demandé, dans sa [Recommandation 1793 \(2007\)](#), d'élaborer un instrument juridique qui couvrirait non seulement les produits médicaux, mais également toute une batterie de produits de consommation dont la contrefaçon ou l'altération font peser des risques graves sur la vie et la santé des Européens. Etant donné qu'il faudra des données pour la mise en œuvre de la Convention Médicrime, le rapporteur estime qu'un observatoire européen, sous une forme à déterminer, pourrait être instauré sous l'égide du Conseil de l'Europe, éventuellement en coopération avec l'Union européenne, pour recueillir des données sur les produits frauduleux faisant peser un risque sur la santé publique. Cela permettrait de rassembler les faits nécessaires pour identifier les actions à entreprendre, par exemple l'examen de la nécessité d'un protocole additionnel à la Convention Médicrime afin d'élargir le champ de ce texte à tous les produits de consommation. C'est là une tâche ambitieuse, mais incontournable si le Conseil de l'Europe veut rester pertinent en Europe, dans le contexte de la mondialisation, en étant réactif aux besoins des Européens et en protégeant leurs droits convenablement.