



Résolution 1847 (2011)¹

Version finale

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

Assemblée parlementaire

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 no R (81) 12 du Comité des Ministres sur la criminalité des affaires, 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. Cela 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, le volume de 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 et jusqu'à 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 cybertechnologies, 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 de croître fortement.

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 procédures de suivi, les programmes de coopération et les projets pour cibler la corruption, la cybercriminalité, le blanchiment d'argent, l'évasion

1. Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 25 novembre 2011 (voir [Doc. 12700](#), rapport de la commission des questions économiques et du développement, rapporteur: M. Pleskachevskiy). Voir également la [Recommandation 1988](#) (2011).



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 renouveler 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 espère 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.

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, STCE no 211) et de l'intention de l'Union européenne de devenir partie à cette convention. Elle estime que la convention devrait être promue 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 concernant 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 suivi de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE no 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 réalisés 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, à des formations pour accroître l'employabilité, à des programmes d'auto-entrepreneuriat et à 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 judiciaires 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 en ce qui concerne les activités des fonds spéculatifs (*hedge funds*), et pour parvenir à plus de transparence quant aux 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 afin d'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.