

INTRODUCTION

LA FRAUDE DANS LA CRISE

ANTOINE MÉRIEUX*

La crise profonde que connaissent en ce début d'année 2012 les économies des pays avancés renvoie d'abord à la difficile adaptation de leur modèle de développement face à la concurrence nouvelle des grands pays émergents. Le système financier a aussi joué son rôle dans l'accumulation, un temps indolore, des déséquilibres. Une multitude de fraudes ou de comportements délictueux a enfin contribué aussi à la crise et en complique la gestion.

De nombreux scandales, et notamment tout près de nous l'affaire Kerviel, ont ébranlé la confiance dans la capacité des banques à gérer la finance de marché et celle des superviseurs à la contrôler. Les fraudes sur le marché des *subprimes* américains ont directement déclenché la première phase de la crise en 2007. L'admission de la Grèce dans la zone euro, l'une des causes de la crise de la dette souveraine, n'a été rendue possible que grâce au maquillage de ses comptes avec la complicité d'une grande banque d'investissement américaine. Comme toujours, en créant sur tous les marchés d'actifs des richesses artificielles facilement accessibles, la bulle financière précédant la crise s'est accompagnée d'un important relâchement des normes de probité, facilité par une large impunité.

Au-delà des dérapages des professionnels de la finance, la délinquance financière au sens plus large continue à jouer un rôle particulièrement néfaste dans nos sociétés : elle corrompt l'esprit public et remet en cause le pacte social ; elle s'exerce le plus souvent au détriment des plus pauvres, renforçant les inégalités ; elle freine le développement des pays à faible gouvernance en en détournant les richesses au profit de quelques-uns.

Déjà inacceptable en soi, cette délinquance est encore plus insupportable, en période de crise, pour la cohésion de la société, quand la multiplication des fraudes non sanctionnées apparaît rompre l'équilibre des efforts demandés aux citoyens, les rendant ainsi quasi impossibles. L'existence d'un dispositif efficace et dissuasif de répression contre toutes les formes de criminalité et de délinquance financière est donc un facteur essentiel pour la cohésion et la réforme de nos

* Délégué général, Association d'économie financière (AEF).

vieilles sociétés secouées par la crise. Au moment où des sacrifices importants sont demandés aux citoyens des pays de la zone euro pour adapter en urgence leur modèle de développement, il est ainsi apparu utile de traiter en profondeur cette question de la délinquance financière dans la première partie du *Rapport moral sur l'argent dans le monde 2011-2012*, avant de revenir dans un second temps et de façon plus brève sur quatre grands enjeux d'éthique financière.

COMMENT S'EXERCE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE FINANCIÈRE ?

La notion de criminalité financière n'est pas facile à définir : il n'en existe pas de définition juridique ; on parle souvent de criminalité économique et financière, ce qui renvoie à de très nombreuses infractions détaillées et réprimées par le Code pénal et les nombreuses réglementations spécifiques. À l'origine essentiellement individuelle et domestique, elle est maintenant très souvent le fait de structures organisées à l'échelle internationale. Face à l'extrême diversité des infractions, les politiques de lutte menées par les diverses autorités concernées doivent se focaliser sur les infractions les plus graves, qu'elles concernent le nombre de victimes ou l'importance du préjudice causé aux personnes ou à la société.

La lutte contre cette criminalité est présentée ici sous cinq angles différents. Dans un premier temps, l'ouvrage analyse la manière souvent ambivalente dont cette délinquance est perçue dans la vie publique française. Il revient ensuite sur les conditions générales de lutte contre cette criminalité et le blanchiment, à travers les témoignages des principaux acteurs en charge de cette lutte. Il traite enfin de trois volets particuliers de cette délinquance : la corruption, la délinquance particulière des acteurs de la finance, et la fraude fiscale.

Délits financiers et vie publique

Au-delà des rappels souvent un peu incantatoires sur la crise des valeurs et de l'éthique, à l'occasion de grands scandales, on constate au sein de la société française un certain scepticisme quant à la possibilité de vraiment réprimer cette criminalité. Le sentiment diffus d'impunité est certes dû d'abord à des éléments objectifs, liés à la difficulté de la lutte : cette criminalité, sans victimes bien identifiées et qui dépasse depuis longtemps celle des seuls cols blancs, est par nature discrète et peu visible. La globalisation et les nouvelles technologies ont déséquilibré un peu plus le rapport de force entre délinquance et systèmes judiciaires nationaux manquant parfois de moyens et d'indépendance et insuffisamment coordonnés. Une autre difficulté plus insidieuse dans de nombreux pays dont le nôtre est liée à la banalisation de certaines transgressions, à la fréquente interpénétration

entre actes clairement illégaux et « anomalies légales ». Comme on le voit dans l'exemple du clientélisme, sous des formes différentes selon le degré de développement des pays, cette banalisation des transgressions, bien enracinées dans les défauts de gouvernance des sociétés, leur donne une forme de légitimité et crée un climat de tolérance face aux diverses « combines » qui peut annihiler tout sentiment de culpabilité.

Pour être efficaces, les politiques de prévention et de répression doivent donc intégrer les contraintes culturelles, normes héritées de l'histoire et préférences collectives propres à chaque société ou à chaque communauté, les perceptions pouvant aussi varier selon les catégories de citoyens.

L'accumulation des affaires ayant émaillé notre vie publique, si elle correspond à des pratiques malheureusement anciennes, mine la confiance des Français dans leurs institutions et leur personnel politique, régulièrement soupçonné de faire passer leur intérêt personnel ou partisan avant l'intérêt général. Elle plaide pour l'instauration d'une véritable politique de prévention des conflits d'intérêts, passant notamment par la transposition en France des meilleures pratiques étrangères. Dans le prolongement notamment des travaux de la Commission Sauvé sur cette question, une ONG propose aux candidats à l'élection présidentielle de prendre divers engagements pour « jeter les bases d'une nouvelle gouvernance publique ».

Lutte contre la criminalité financière et le blanchiment

Recensée en France par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), la criminalité financière est par nature très difficile à mesurer et les statistiques fiables manquent. Dans une récente communication, la Commission européenne suggère qu'à l'échelle du monde, en prenant en compte les diverses formes de criminalité organisée, dont le trafic de stupéfiants, elle pourrait atteindre 5 % du PIB mondial. Les flux financiers considérables issus de la délinquance constituent ainsi une menace pour l'intégrité du secteur financier. Comme l'ont montré certains scandales retentissants, celle-ci parvient parfois à prendre le contrôle de certains établissements bancaires. Point de passage obligé du recyclage de l'argent sale, pour sa sortie de la clandestinité, le système financier est donc un lieu privilégié pour l'action répressive. Pour s'attaquer au cœur de ce problème et lutter aussi contre le financement du terrorisme, la communauté internationale a décidé depuis vingt ans de coordonner son action à travers le Groupe d'action financière (GAFI). Le *Rapport moral* décrit le rôle que jouent dans ce contexte les différentes instances françaises, et notamment Tracfin (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) qui a reçu en 2011 plus de 20 000 déclarations de soupçons. Récemment évalué par le GAFI, le dispositif français antiblanchiment apparaît globalement efficace. La forte tradition régulatrice française, la large

bancarisation du pays qui limite les jeux financiers clandestins et un système juridique sécurisé exercent un effet dissuasif sur les blanchisseurs. La crise financière, la vigilance inégale de certaines professions et l'attractivité de notre territoire pour toutes formes de capitaux constituent cependant autant de facteurs de risque. Face à un « marché unique du blanchiment », il reste à définir les conditions d'une meilleure coordination européenne et à réfléchir à un nouveau concept de « blanchiment objectif », pour appréhender les montages opaques.

La justice financière joue naturellement un rôle essentiel dans la poursuite de la délinquance financière, à travers notamment ses huit juridictions spécialisées. Avec la modernisation récente des textes régissant la confiscation, et notamment la création de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), elle devrait orienter davantage à l'avenir son travail d'investigation vers les enjeux patrimoniaux longtemps considérés comme secondaires dans la répression.

Lutte contre la corruption

Le *Rapport moral* dresse un bilan des efforts fait au niveau international pour lutter contre la corruption qui a longtemps pu faire l'objet d'une grande tolérance, notamment lorsqu'il s'agissait de provoquer la signature de grands contrats internationaux. Une série de conventions internationales, dont celle de l'OCDE, issues de la prise de conscience globale des enjeux éthiques et du coût réel de la corruption pour le développement, ont permis de progresser substantiellement. Cette mobilisation est aujourd'hui relayée par le plan d'action anticorruption adopté par le G20 en novembre 2010 au sommet de Séoul et poursuivi activement sous la présidence française, avec notamment la création du groupe de travail anticorruption et l'association du secteur privé aux initiatives visant à assainir le climat des affaires.

En France même, les forces et les faiblesses du cadre juridique ou institutionnel de lutte contre la corruption ont été évaluées en profondeur dans une enquête récente de Transparency International (TI) sur les systèmes nationaux d'intégrité, réalisée aussi dans vingt-cinq autres pays. L'enquête note un cadre juridique et institutionnel « globalement bon », mais elle souligne aussi un décalage récurrent avec les pratiques « qui ne suivent pas » et la faible priorité accordée à cette lutte par les acteurs politiques. Ainsi, un service important en charge de la lutte anticorruption, le Service central de prévention de la corruption (SCPC), attend depuis longtemps une rénovation de ses missions et de nouveaux moyens. Comme le symbolise notre 25^{ème} place dans l'indice de perception de la corruption publié chaque année par TI, l'image extérieure de la France dans ce domaine reste enfin moins bonne que celle de nombreux autres pays européens, tel le Royaume-Uni qui vient de se doter d'une loi anticorruption ambitieuse.

Un enjeu particulier concerne la restitution de l'argent public volé. Au moment

où les révolutions arabes et au Moyen-Orient attirent l'attention sur ce problème, un renforcement de la coopération internationale s'impose dans le cadre notamment de l'initiative StAR (*Stolen Assets Recovery Initiative*) lancée sous l'égide de la Banque mondiale et de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDD). En France, les enquêtes ont récemment connu une accélération après la reconnaissance par la Cour de cassation, après un long marathon judiciaire, de la recevabilité de la plainte d'associations promotrices de la campagne des « biens mal acquis » contre les dirigeants de certains États.

Délinquance des acteurs de la finance

Le *Rapport moral* se fait l'écho des nombreuses fraudes commises à l'intérieur de la sphère financière, fraudes spécifiques à un marché, telles celles qui ont été observées sur le marché européen du carbone, ou fraudes aux conséquences plus systémiques, qui ont pu avoir une incidence directe sur le déclenchement et la propagation de la crise.

Le rapport de la Financial Fraud Enforcement Task Force (FFETF), créée spécialement par le président Obama en 2009 pour lutter contre la criminalité financière sur le sol américain, a clairement établi la responsabilité des fraudes dans la crise aux États-Unis : l'étincelle initiale est venue des multiples délits commis sur le marché hypothécaire américain, transmis aux marchés financiers *via* la titrisation ; des affaires connexes d'une rare ampleur, comme le scandale Madoff, ont amplifié le choc de confiance ; des détournements sont même intervenus sur les fonds dédiés au sauvetage des banques. Contrairement à la perception française, les nombreuses condamnations prononcées traduisent une véritable mobilisation américaine. En sens inverse, le volet prévention apparaît très déficient : les textes d'application de la loi Dodd-Frank, qui renforcent les moyens des régulateurs en matière de détection des fraudes, ne sont toujours pas parus et le système bancaire parallèle reste très insuffisamment encadré.

De façon plus générale, l'explosion des marchés de produits dérivés de gré à gré échappant à toute véritable surveillance, l'émergence de nouveaux produits mal maîtrisés, tels les CDS (*credit default swaps*), ou de nouvelles techniques de *trading* ont renforcé l'opacité des marchés et créent un climat propice à la multiplication des fraudes.

L'ouvrage rappelle les initiatives prises au niveau européen pour réprimer les abus de marché et actualiser la directive MIF (Marchés d'instruments financiers), qui a aggravé de façon inattendue l'opacité et la fragmentation des marchés, facilitant paradoxalement l'émergence de nouveaux comportements frauduleux. De même, en France, il revient sur les nouveaux pouvoirs de contrôle et de sanction donnés à l'Autorité des marchés financiers (AMF) par la loi de régulation bancaire et financière (dite « loi RBF ») du 22 octobre 2010. Il explicite enfin les nouvelles pratiques mises en place au niveau des banques pour prévenir les fraudes.

Fraude fiscale et douanière

Avec la crise, la lutte contre toutes les formes de fraude fiscale transfrontière et les paradis fiscaux a été élevée au rang de première priorité. Au-delà du souci légitime d'une juste répartition des efforts entre contribuables, l'enjeu est budgétaire pour des finances publiques et prudentiel pour des régulateurs qui recherchent la transparence et la coopération des autres juridictions.

Les choses auraient-elles changé ? La nouvelle agressivité des administrations fiscales et la levée du secret bancaire ont incité de nombreux fraudeurs, pour certains héritiers de cette situation, à se régulariser. De leur côté, les conseils d'administration des grandes entreprises, depuis Enron, font preuve de plus de vigilance, car ils doivent désormais rendre des comptes sur leurs activités dans les paradis fiscaux. Cette tendance positive devra cependant résister aux vents contraires liés à l'augmentation prévisible, crise oblige, de la pression fiscale sur les plus favorisés.

Le *Rapport moral* revient sur l'organisation des principales administrations en charge de la lutte contre la fraude en France et en Europe : la Direction générale des finances publiques (DGFiP), qui a considérablement musclé son dispositif, notamment vis-à-vis des paradis fiscaux et de l'économie souterraine ; la Direction générale des douanes, dont les nouveaux outils d'analyse et d'appréhension de la fraude à l'échelle européenne dépassent depuis longtemps la notion traditionnelle de frontière ; l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), qui est face à un défi considérable, sa base juridique et son positionnement institutionnel ne répondant que partiellement à l'immensité du défi.

Enfin, un bilan est fait de l'action du Forum mondial sur la transparence fiscale qui examine en profondeur le respect par les États des engagements pris sur la base des nouvelles normes. Le nouveau classement des paradis fiscaux qui résulte de cet examen par les pairs, en utilisant une plus large palette de critères, prend d'ores et déjà le relais des listes noires de l'OCDE devenues obsolètes.

GRANDS ENJEUX DE LA CRISE FINANCIÈRE

Cette deuxième partie du *Rapport moral* est introduite par une présentation du bilan de la présidence française du G20, présidence effectuée dans un contexte économique difficile marqué par la crise de l'endettement et qui a amené la présidence à adapter ses priorités. Outre les engagements pris par les États pour soutenir la croissance économique mondiale, des progrès importants ont été réalisés à Cannes sur les principaux sujets de régulation économique et financière.

Cette partie du *Rapport moral* comporte ensuite quatre dossiers d'actualité à forts enjeux éthiques : sont abordés successivement la crise de la dette souveraine,

les enjeux éthiques de la nouvelle réglementation financière, le financement du long terme et l'appel à la générosité publique et son contrôle.

La crise de la dette souveraine

Ce dossier éclaire la présente crise sous trois angles différents : il remet d'abord la crise actuelle de la dette souveraine dans sa perspective historique longue : une telle prise de recul permet notamment de révéler les traits récurrents dans toutes les crises de dette publique. Il présente ensuite un modèle permettant de mesurer la soutenabilité de la dette d'un pays en fonction de ses taux d'intérêt, de sa croissance et de son inflation ; la gravité de la crise actuelle et la difficulté de recourir aux instruments traditionnels de traitement de l'endettement public excessif conduisent à envisager une solution plus simple que l'on veut bien l'admettre, la remise partielle de la dette publique. Enfin, il est procédé à une comparaison des modes de traitement différenciés des situations de surendettement des entreprises, des particuliers et des États : alors que la logique contractuelle régit la vie de l'entreprise en difficulté et peut déboucher sur sa mort économique, le traitement de l'extrême endettement des particuliers ou des États doit nécessairement intégrer une logique d'équité et de partage.

Les enjeux éthiques de la nouvelle réglementation financière

Sans souci d'exhaustivité, les cinq contributions consacrées à la réglementation bancaire reviennent sur des thèmes qui ont marqué l'actualité de la dernière année. En premier lieu, l'éthique des professionnels : dans une forme de manifeste, quatre professionnels de la finance essaient de dégager les principes éthiques à observer pour mettre la finance au service du bien commun. L'évolution des structures bancaires fait ensuite l'objet de trois articles qui reviennent sur l'insuffisante réglementation du système bancaire parallèle (*shadow banking*), sur l'impact des chantiers réglementaires sur le modèle de la banque d'investissement et enfin sur l'organisation bancaire optimale permettant de concilier le double objectif de stabilité et de justice économique. Enfin, un article aborde la problématique de la taxe sur les transactions financières sur laquelle les esprits ont considérablement évolué et qui fait l'objet d'une proposition européenne.

Le financement du long terme

Ce dossier se fait d'abord l'écho des travaux des Assises nationales du financement du long terme, tenues le 17 novembre 2011 à l'initiative de la Caisse des Dépôts. Ces débats, introduits par le rapport de Gérard de La Martinière,

à la suite d'une large consultation de place, ont mis en évidence un décalage majeur entre les besoins de l'économie en investissements long terme et la capacité globale du secteur financier à en assurer le financement. La résorption de ce décalage structurel entre offre et besoin de financement passe par une sélectivité accrue des investissements publics d'avenir, l'adaptation du cadre prudentiel et comptable aux spécificités de l'investissement long terme et un cadre fiscal favorable à l'épargne de long terme. Une politique de l'épargne qui ne nécessite pas, selon les deux autres intervenants, de « grand soir » de l'épargne, mais la prise en compte des acquis actuels et des attentes des épargnants et des investisseurs.

L'appel à la générosité publique et son contrôle

Ce quatrième dossier aborde enfin la question de l'appel à la générosité publique, encore insuffisamment développé en France. Cela constituera demain un enjeu particulièrement important face à la crise prévisible de l'État-providence qui entraînera son désengagement de nombreux secteurs. Deux contributions retracent les grandes tendances observées pour les dons des particuliers, marquées par le faible nombre des donateurs et le niveau modeste des dons comparé à d'autres pays, malgré un cadre fiscal pourtant très favorable. Elles s'interrogent sur les multiples moyens à employer pour mieux exploiter ce gisement de la générosité, allant du renouvellement des modes de mobilisation et de collecte à une réflexion sur l'offre associative, en passant par une meilleure visibilité de la répartition des rôles entre l'État et les citoyens organisés en associations. Une contribution analyse ensuite les relations entre générosité publique et mécénat d'entreprise.

Enfin, le rôle important du Comité de la charte pour préserver la confiance des donateurs est souligné. Il s'exerce à travers l'adhésion des associations à un référentiel de règles, une procédure d'agrément et un système de contrôle continu. Pour remplir totalement sa mission, le Comité doit encore élargir son périmètre d'intervention à toutes les grandes associations, enrichir les normes déontologiques contenues dans la Charte du don en confiance, pour les faire mieux correspondre aux attentes de l'opinion, et augmenter sa notoriété.

Par ces trente-neuf contributions d'origine très diverses, le *Rapport moral sur l'argent dans le monde 2011-2012*, œuvre collective, contribue ainsi comme chaque année au débat d'idées, un débat particulièrement nécessaire aujourd'hui pour éclairer les choix que notre société doit faire dans cette période de mutation accélérée.