

GÉOPOLITIQUE DE LA CONFORMITÉ

FOCUS - P.4-6

La mondialisation à l'épreuve des crises mondiales : le cas d'Auchan en Russie en temps de guerre

ENTRETIEN - P.7-13

Quelles évolutions en matière de lutte contre les flux financiers illicites et la corruption ?

> EN BREF

«BUY AMERICAN», LE DISCOURS SUR L'ÉTAT DE L'UNION PRÉPARE LE RETOUR DU PROTECTIONNISME AMÉRICAIN

Le rendez-vous annuel du président des États-Unis avec le peuple américain représenté par les trois branches du gouvernement s'est tenu le 7 février 2023. Cette année, le ton était quelque peu en rupture avec le traditionnel attrait pour la mondialisation et la fidélité au libre-échange. Le slogan de l'administration de Joe Biden « Buy American », ne laisse plus de place au doute : désormais, dans le système économique mondial, les États-Unis feront passer leurs intérêts avant tout. De plus, les questions économiques ont occupé une part importante du discours du président tandis que les dossiers de politique étrangère, tels que l'Ukraine à laquelle il réitère son soutien indéfectible face à la Russie, ou la Chine, ont été survolés.

LA RÉPONSE EUROPÉENNE À L'INFLATION REDUCTION ACT (IRA)

L'IRA, signé en août 2022 par le président Joe Biden, est un vaste programme de subventions et de crédits d'impôt destiné à financer l'économie verte et la transition énergétique. La Maison-Blanche a publié un guide en décembre 2022, mis à jour dans une seconde version en janvier 2023 pour en expliquer les programmes et les conditions d'éligibilité. La crainte d'un exode des industriels vers les États-Unis a fait réagir l'Union européenne. La Commission européenne a en effet dévoilé le 16 mars 2023 sa réponse au plan américain, le *Net Zero Industry Act*, visant à faire monter en puissance la transition verte en Europe, afin qu'y soient fabriqués les éléments de

l'économie verte à hauteur de 40% à horizon 2030. Le dispositif se décline selon quatre piliers principaux à savoir, une réglementation simplifiée, des facilités de financement, des actions de formation et la sécurisation des chaînes d'approvisionnement. Il est également prévu qu'une banque d'hydrogène soit mise en place. Un autre dispositif a été également proposé le même jour, le *Critical Raw Material Act*, permettant d'assurer l'approvisionnement en matières premières essentielles pour la transition verte. Ces textes vont maintenant désormais être discutés au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne, ouvrant la possibilité de remaniements.

PROTECTION DES DONNÉES ET INGÉRENCE ÉTRANGÈRE : TIK TOK, OBJET D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE DU SÉNAT

Le réseau social Tik Tok soulève des interrogations en matière de protection des données, puisque la société qui en est propriétaire, ByteDance, est soumise à la loi chinoise de 2017 sur le renseignement, qui lui impose de collaborer avec les services de renseignement chinois. Les États-Unis et le Canada ont déjà interdit l'application sur les appareils des fonctionnaires et des élus, le Royaume-Uni sur les appareils de ses fonctionnaires. Le Parlement européen et la Commission européenne ont également fait de même, ainsi que le Parlement néo-zélandais. La chambre des représentants de l'État du Montana vient d'interdire l'application avec effet à compter du 1er janvier 2024 (ce qui soulève des interrogations pratiques) et diverses initiatives peuvent être citées visant entre autres

à interdire Tik Tok, ou plus largement à légiférer sur la protection des données (on peut citer un projet bipartisan dénommé *Restrict Act* qui a été déposé au Congrès début mars, le *Data Act* ou le *Anti Social CCP Act* déposés en février). En ce qui concerne la France, l'État a également interdit l'application sur les smartphones de ses fonctionnaires et la Commission d'enquête du Sénat a déjà débuté ses auditions, en travaillant sur trois principaux aspects, l'algorithme utilisé par Tik Tok et ses répercussions sur les jeunes utilisateurs, le transfert et l'exploitation des données et enfin la stratégie d'influence du contenu (*soft power*).

RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR « L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF FRANÇAIS DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT », DU 23 FÉVRIER 2023, UN BILAN EN DEMI-TEINTE

Malgré un dispositif de lutte largement renforcé en France ces dernières années, la Cour des comptes met en lumière un bilan mitigé et difficile à mesurer. En effet, si elle reconnaît les avancées réalisées quant au cadre juridique, elle met en exergue divers éléments, aussi bien concernant les institutions internationales comme le GAFI, que l'Union européenne. Concernant le premier, elle déplore l'existence de pays montrant des faiblesses dans l'application des recommandations, qui fragilisent les autres, et s'agissant de la seconde, elle alerte sur une nécessaire harmonisation des législations propres à chaque membre en la matière. Au regard du dispositif français, son appréciation est qu'il est complet, mais à parfaire à certains égards. Tout d'abord, la Cour des comptes salue l'élargissement des professions assujetties (tout en attirant l'attention sur des mises en œuvre inégales de leurs obligations) et l'existence de divers registres, manifestations de transparence financière. Ensuite, elle souligne une qualification des personnes politiquement exposées lacunaire et des améliorations à apporter en matière répressive et de circulation de l'information. Enfin, elle recommande différentes mesures, notamment sur l'analyse des risques et quant au COLB (Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme), instance interministérielle créée en 2010, chargée de l'évaluation du dispositif, qu'il conviendrait de doter

d'un comité statistique.

SUSPENSION DE SA PARTICIPATION AU TRAITÉ NEW START PAR LA RUSSIE

Signé en 2010, entré en vigueur en 2011, le traité New Start entre les États-Unis et la Russie visait la réduction des armes stratégiques. Alors qu'il avait été signé pour une application pendant 10 ans, Donald Trump avait déjà longtemps laissé planer le doute sur sa reconduction qui avait finalement eu lieu au moment de l'arrivée de Joe Biden au pouvoir. Le traité avait été reconduit jusqu'en 2026. Ce traité concerne trois types d'équipements à savoir les ogives¹, les vecteurs² et les lanceurs³. « Ce traité est plus un instrument de gestion des stocks que de désarmement, même partiel, proprement dit » précise Nicolas Haupais, professeur de droit public à l'Université d'Orléans, car les obligations ne concernent que le déploiement des ogives et des vecteurs et imposent de ne pas dépasser une certaine quantité de lanceurs. Si au niveau de la quantité le traité n'est pas très contraignant (au moment de la signature, la Russie doit éliminer 65 lanceurs et les États-Unis 350), il porte cependant une symbolique forte. Des visites régulières sont organisées sur des sites déclarés, des mécanismes de contrôle sont mis en place par les deux parties ce qui aboutit, et c'est le but recherché, à une connaissance réciproque des activités de l'autre favorisant ainsi la confiance et la transparence. C'est ce point qui a été ressenti comme une menace par les différents dirigeants et sur lequel s'est appuyé Vladimir Poutine le 21 février 2023 pour suspendre la participation de la Russie au traité START III qui était déjà l'un des derniers nombreux traités portant sur l'armement signés entre les États-Unis et la Russie durant la guerre froide. Le dirigeant russe affirme que dans un contexte de tensions extrêmes tel que c'est le cas actuellement avec les États-Unis, il est inenvisageable de laisser son rival américain avoir accès à ses sites et installations de défense. La Russie ne se désengage pas par ailleurs des restrictions portées au nombre des armes à détenir. La suspension est une action juridique temporaire, et le retour de la Russie au sein du traité dépend donc de la qualité de ses relations avec son rival américain. Or, sortie du traité sur



les Forces conventionnelles en 2015, le choix de la Russie reste de mauvais augure. Cela va-t-il induire une course aux armements ? La réponse n'est pas évidente, car depuis la guerre en Ukraine la courses aux armements a déjà repris au moins par la volonté d'améliorer techniquement ces armements ainsi que par l'augmentation des budgets de défense. En tout cas, la suspension de la Russie risque probablement d'alimenter cette course.

SIGNATURE DE L'ACCORD DE WINDSOR SUR LES DISPOSITIONS DU BREXIT EN IRLANDE DU NORD

Entré en vigueur le 1er février 2020, le Protocole nord-irlandais annexé à l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) n'a jamais été véritablement appliqué conduisant à des interruptions d'échanges commerciaux et d'acheminement de la Grande-Bretagne vers l'Irlande du Nord. La frontière matérielle (donc les contrôles douaniers) n'étant pas formalisée entre les deux Irlandes avait été repoussée en mer d'Irlande, et l'Irlande du Nord était encore soumise au respect strict du Code des douanes de l'UE. Ainsi, même si certaines marchandises étaient seulement destinées à l'Irlande du Nord, le Royaume-Uni devait réaliser l'ensemble des contrôles pour toutes les marchandises à destination de l'Irlande du Nord. Boris Johnson n'ayant pas trouvé d'accord, et avec la succession des trois Premiers ministres britanniques à l'automne 2022, la situation n'a pu évoluer qu'avec l'arrivée Rishi Sunak et la signature de l'accord de Windsor, le 27 février 2023, par le Premier ministre britannique et Ursula von der Leyen. Ainsi, l'accord prévoit de supprimer les formalités administratives concernant le commerce de la majorité des biens au sein du marché britannique (contraintes des règles d'origines, déclarations en douane pour les colis, etc.), alléger les certificats officiels exigés pour le transit de produits agroalimentaires, créer un système de partage des données pour contrôler les échanges, aligner les TVA et taxes concernant les biens qui restent en Irlande du Nord sur le système britannique. Par ailleurs, certaines marchandises peuvent de nouveau être exportées vers l'Irlande du Nord telles que les pommes de terre et l'Agence européenne de médecine n'aura plus à contrôler

les produits pharmaceutiques qui resteront sur le sol britannique. Pour tous les biens qui sont exportés vers l'Union européenne, ce sera toujours le Code des douanes de l'Union européenne qui sera en vigueur. Par ailleurs, l'Assemblée nationale d'Irlande du Nord garde toujours un rôle important puisqu'elle peut s'opposer à toutes les évolutions des règles européennes concernant l'ensemble des biens couverts par le protocole grâce à un processus qui ne ferait pas forcément intervenir la Cour de Justice de l'Union européenne. Ce processus, le *Stromont Brake*, fera office d'épreuve du feu pour l'accord de Windsor, car il pourrait permettre au Royaume-Uni de s'immiscer dans la législation et la réglementation de l'UE. L'accord repose donc sur la coopération entre toutes les parties dans un contexte de Brexit alimenté par des exploitations politiques et de tension. Il faudra être capable de prévenir les fraudes liées à des différences de régimes juridiques qui pourront apparaître avec le temps sur certains produits tels que l'alcool.

¹Engins explosifs

² Systèmes pouvant emmener les ogives sur leur cible (missiles, bombardier)

³ Systèmes qui projettent les vecteurs (silos, véhicules)



LA MONDIALISATION À L'ÉPREUVE DES CRISES MONDIALES : LE CAS D'AUCHAN EN RUSSIE EN TEMPS DE GUERRE



Le 17 février 2023, *Le Monde* révélait lors d'une enquête que le groupe Auchan aurait livré des marchandises à l'armée de Vladimir Poutine depuis le 15 mars 2022, selon la datation d'un échange d'e-mails interne à l'enseigne. Le groupe d'ores et déjà avait été fortement critiqué depuis l'invasion en février 2022, puisqu'Auchan avait choisi de poursuivre ses activités en Russie. Yves Claude, PDG d'Auchan Retail International déclarait lors d'un entretien pour le *Journal du Dimanche*, le 27 mars 2022, « abandonner nos employés, leurs familles et nos clients n'est pas le choix que nous avons fait ».

Le 21 septembre 2022, Vladimir Poutine décrète la mobilisation partielle, selon une loi fédérale de 1997 qui permet de réquisitionner certaines infrastructures des entreprises choisissant de poursuivre leur activité en Russie. Imposée quelques mois après tous les scandales qui entourent les entreprises européennes restées en Russie, c'est comme si le président russe cherchait à porter lui-même le coup de grâce aux industries occidentales qui pourraient jouer sur plusieurs tableaux. La plupart des entreprises occidentales qui ont choisi de rester en Russie, ne sont pas concernées par les sanctions américaines et de l'Union européenne, car elles proposent en général des produits de première nécessité. Toutefois, il apparaît que cette échappatoire est bien peu de chose face à des États n'hésitant plus à instrumentaliser les entreprises à dessein. L'entreprise se défend aujourd'hui expliquant n'avoir *in fine* rien livré. Nul doute que le président russe ne va pas en rester là. Le risque que l'entreprise soit à nouveau sollicitée dans un avenir proche pour participer à l'effort de guerre russe est réel.

Selon l'enquête du *Monde*, des images révèlent la livraison aux soldats russes de produits Leroy Merlin et Auchan, deux des plus grandes enseignes appartenant à la famille Mulliez, tels que des chaussures de taille 40 à 44, des rasoirs, des cigarettes, des haches, des clous et des cartouches de gaz, ainsi que des denrées alimentaires. Autant de produits qui, sous le sceau d'aide humanitaire, semblent davantage convenir à des hommes entretenant un camp. Par ailleurs, une organisation caritative russe implantée à Vladimir, ville russe, et soutenant les soldats sur le front désigne Auchan, toujours selon l'enquête, comme son partenaire. Le groupe assure cependant que les collectes de produits à destination des forces armées russes se font sans leur accord et que leur position est claire : « aucune aide volontaire et active [n'est apportée] à un quelconque approvisionnement d'autres catégories de consommateurs que la population civile russe ». Or, l'enquête du *Monde* révèle un échange d'e-mails interne au groupe Auchan prouvant l'implication du groupe dans la collecte de près d'une tonne de produits et sa livraison à destination des troupes russes. La preuve de la connaissance par les responsables d'Auchan en Russie, de la destination de ces produits estampillés « aide humanitaire » est portée par le témoignage d'un ancien employé du groupe qui a fui la Russie, Aleksei R. Auchan dément alors en expliquant qu'il n'est pas possible de connaître l'usage fait des produits achetés.

À la suite de l'enquête, les accusations pleuvent. Des pétitions sont signées pour boycotter la chaîne de magasins. Le chef de la diplomatie ukrainienne, Dmytro Kouleba, a même indiqué sur Twitter qu'Auchan, qu'il avait déjà invité à boycotter, était



devenu « une arme à part entière de la Russie ». Les responsables du groupe démentent en précisant que des recherches internes ont été effectuées et qu'ils n'ont trouvé aucun élément venant corroborer ces accusations. De nouveau, après ce scandale, Yves Claude, confirme dans le Journal du Dimanche qu'il maintient les activités de l'enseigne en Russie, en soutenant que son objectif est de pouvoir nourrir les populations sur place. « Partir serait imaginable sur le plan économique, mais pas du point de vue humain. » Rappelons tout de même qu'un cinquième du chiffre d'affaires de Leroy Merlin et un dixième de celui de Auchan sont réalisés en Russie, ce qui soulève la question de la motivation purement économique. Le PDG explique aussi que si le groupe part ou si ses biens sont confiés à un tiers, il y aura, quoiqu'il arrive, des impacts négatifs pour certains collaborateurs et cela pourrait même finir par profiter à Moscou. Si ce n'est pas aussi simple en effet et que les raisons données par les nombreux autres groupes occidentaux qui sont restés en Russie, l'argument économique pèse tout de même puisque le gouvernement impose des taxes de 50% sur toute tentative de vente et il reste très peu d'acheteurs qui ne soient pas soumis aux sanctions. Par ailleurs, le PIB russe ne s'étant rétracté que de 2,5%, cela reste un marché très intéressant à exploiter.

Or, un élément très important à noter est que malgré de vives critiques dans les médias et les réseaux sociaux occidentaux (Twitter et Facebook⁴ notamment), quelques mois à peine après l'invasion de l'Ukraine et donc de la décision du groupe Mulliez de maintenir son activité en Russie, les consommateurs ont continué de se rendre dans les enseignes du groupe. C'est ce que remarque, Katarzyna Sanak-Kosmowska, chercheuse polonaise en marketing et relations publiques, lorsqu'elle observe les données recueillies auprès de l'application de shopping polonaise Panparagon. « La stratégie choisie par les représentants de Leroy Merlin et Auchan a porté ses fruits. Ils s'attachaient à apaiser les tensions, à essayer d'attendre

l'explosion d'émotions négatives de la part des consommateurs, à les tenter avec des promotions attrayantes et à développer leurs boutiques en ligne. [...] Les employés de ces réseaux ont activement essayé de maintenir la décence dans cette situation difficile, par exemple en organisant des collectes de fonds pour l'Ukraine. Il convient de mentionner qu'aucune des marques n'a interagi avec les tweets relatifs à leur présence en Russie »⁵. Cette stratégie du groupe, « d'attendre la fin de la tempête » a en effet conduit au retour des consommateurs, mais aussi à une réduction importante du nombre de commentaires négatifs les concernant sur les réseaux sociaux. L'enseigne Auchan a très vite fait oublier le scandale qui l'entourait et Leroy Merlin, en proie à un *boycott* plus important, n'a commencé à perdre des clients qu'au mois de juin 2022.

Après une première alerte, les crispations vis-à-vis des enseignes se sont affaiblies, chacun revenant à sa consommation du quotidien à une époque où les crises se succèdent. D'autant plus que l'année 2022 a été très fortement marquée par l'inflation, obligeant les consommateurs européens à privilégier leurs besoins, tournés vers les biens les moins chers, même s'ils soutenaient en parallèle les campagnes pour demander la cessation des activités en Russie. Auchan a même vu le nombre de ses consommateurs augmenter dans certains pays, d'autant que certains achètent des produits de l'enseigne pour les envoyer en Ukraine. Ce cas est donc l'illustration même que le risque réputationnel peut encore être temporisé par certaines entreprises selon les produits qu'elles proposent et selon le contexte, en l'occurrence un contexte de crise. De nombreuses personnes à travers l'Europe condamnent le groupe et les enseignes Auchan et Leroy Merlin, mais ce n'est pas suffisant pour faire baisser le nombre de consommateurs et inciter le groupe à quitter la Russie. Selon Mark McNamee, directeur pour l'Europe de l'entreprise de recherche et d'analyse FrontierView, le risque encouru pour la réputation internationale des entreprises s'est effacé en quelques mois seulement après la nouvelle



invasion de l'Ukraine, en février 2022.

De plus, ce cas pose désormais le débat de la relation à venir des chaînes françaises avec la Russie. À la fin de la guerre, est-il imaginable que celles qui ont quitté le territoire pour des raisons éthiques puissent y retourner ou bien le risque réputationnel est-il trop grand ? Enfin qu'en est-il des raisons données par Auchan et Leroy Merlin au regard du droit international lorsqu'ils affirment rester en Russie pour subvenir aux besoins de la population ? Cela ne va-t-il pas conduire à une évolution du droit par la communauté internationale pour interdire même aux entreprises fournissant des produits de première nécessité de rester dans un pays sous sanction ou bien l'affaire a-t-elle eu trop peu d'impact pour cela ?

⁴ Des groupes Facebook ont été créés pour appeler au boycott des enseignes.

⁵ K. Sanak-Kosmowska, « #isoverparty. The Consequences of Brand Boycotts for Brands in the Social Media Environment After Russia's Invasion in Ukraine », *Journal of Marketing and Consumer Behaviour in Emerging Markets*, 16 janvier 2023.



QUELLES ÉVOLUTIONS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES FLUX FINANCIERS ILLICITES ET LA CORRUPTION ?

Entretien avec Sara BRIMBEUF, responsable du plaidoyer grande corruption et flux financiers illicites chez Transparency International France.



QU'EST-CE QUE TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI) ? QUEL EST SON ACTION EN FRANCE ?

Transparency International travaille sur deux aspects : la lutte contre les flux financiers illicites et la transparence de la vie publique (corruption dans le secteur public au niveau national et local). L'organisation qui fête ses 30 ans en mai 2023 a été créée pour lutter contre l'inflation. En trente ans, TI a atteint une légitimité et un rôle dans la lutte anticorruption qui ont permis de sensibiliser et affiner la perception de ce phénomène caché et opaque qu'est la corruption grâce à la publication d'indices et d'évaluation. En France, l'organisation s'est installée en 1995 et a joué un rôle majeur dans l'affaire des biens mal acquis à la fin des années 2010. TI France a permis de bouleverser la manière dont on lutte contre la corruption en France aujourd'hui en permettant par exemple aux organisations de la société civile d'agir en justice dans les affaires de corruption ou encore en mettant les victimes plus au cœur de la lutte anticorruption.

Concernant le pilier de la vie publique, TI travaille beaucoup sur la transparence du lobbying ainsi que sur la nécessité de ne plus travailler en silo, en décorrélant par exemple la lutte anticorruption de la lutte contre le blanchiment ou contre la fraude fiscale pour tendre vers une politique globale anticorruption qui pourrait articuler toutes ces facettes de la criminalité économique et financière.

En matière de flux financiers illicite, Transparency travaille beaucoup sur le lien entre ces flux et les sanctions prononcées à l'égard des oligarques russes et des proches du régime. Les canaux de ces flux illicites (paradis fiscaux, société-écran,

homme de paille) sont les mêmes que ceux qui permettent de contourner les sanctions. L'invasion brutale de l'Ukraine par la Russie et les tentatives d'appréhender les avoirs des oligarques ont mis un coup de projecteur sur ce phénomène. Nous travaillons aussi sur l'impact de la corruption sur les droits humains, quelque chose d'assez nouveau, mais de plus en plus discuté dans les forums au niveau international. Enfin, nous travaillons sur la façon de réparer les préjudices des victimes de la corruption et sur la manière de remettre la victime au cœur des affaires anticorruptions. La lutte contre la corruption n'est pas une fin en soi, mais est un moyen de rétablir ou protéger la confiance dans les institutions et pour lutter contre la violation des droits humains et environnementaux.

QUELLE EST LA PLACE DES FLUX FINANCIERS ILLICITES ET QUELS ONT ÉTÉ LES IMPACTS DES LOIS ANTICORRUPTIONS AUX ÉTATS-UNIS ET EN EUROPE ?

La place des flux financiers illicites dépend de la définition que l'on en donne. Il n'y a pas de définition consensuelle ni des flux financiers illicites, ni même de la corruption. Il y a plusieurs propositions, dont une définition étroite qui englobe tous les transferts financiers transfrontaliers qui présentent un lien évident d'illégalité. Il y a une définition plus large qui englobe les transactions transfrontalières illégales, contrairement à l'éthique et à la morale. Celle-ci va intégrer l'optimisation fiscale comme flux financier illicite ce que ne fait pas la définition étroite puisqu'elle ne concerne que les infractions au sens pénal du terme (corruption, blanchiment, fraude, évasion fiscale). La mesure de ces flux dépend aussi de la définition choisie. Un chiffre souvent partagé est le suivant : 20 à 40 milliards





de dollars fuient l'Afrique chaque année du fait de la corruption et de la criminalité économique. Cela montre bien l'immensité du phénomène, tout en posant la question de la méthodologie. Comment procède-t-on à un tel calcul ? Il n'existe pas encore de méthodologie qui permette d'appréhender de manière précise la place et l'impact de ces flux financiers illicites dans le PIB global voire dans le PIB régional. En Europe, selon les dernières estimations, plus de 98% des produits de la criminalité restent entre les mains des criminels. Ils ne sont ni identifiés ni saisis par les autorités nationales. Même si on ne peut pas avoir d'idée précise de l'ampleur exacte du phénomène, on voit bien que la réponse des autorités de poursuite et de police n'est absolument pas à la hauteur. La marge de progression est immense.

Concernant l'impact des lois anticorruption aux États-Unis et en Europe, on a ici une illustration de la silotisation de la lutte contre les flux financiers illicites. Les États-Unis sont très performants au niveau de la lutte anticorruption avec le *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) de 1977, en revanche, ils sont à la traîne de la lutte anti-blanchiment, étant même souvent présentés comme l'un des plus grands pourvoyeurs d'opacité au monde⁶, ou hébergeant en son sein des paradis fiscaux tels que le Delaware ou les tolérant dans son cercle d'influence proche, tels que le Panama. Ils sont aussi régulièrement désignés comme le plus gros pourvoyeur d'opacité financière. Or, la lutte contre le blanchiment et la lutte contre la corruption sont les deux faces d'une même médaille. Dans les affaires de corruption d'envergure, lorsqu'un pot-de-vin est versé, il est quasiment systématiquement blanchi puis réinjecté dans l'économie légale. Donc, même une bonne politique anticorruption bien mise en œuvre ne suffira pas si elle n'est pas accompagnée d'une politique efficace de lutte contre le blanchiment. Au contraire, l'Union européenne dispose de la réglementation antiblanchiment la plus ambitieuse au monde. Le cadre peut encore être affiné, mais l'UE a au moins déjà quinze ans d'avance sur les

États-Unis. Là où cela pose un problème, c'est que ces règles ambitieuses ne sont pas mises suffisamment en œuvre.

QUE POUVEZ-VOUS NOUS DIRE JUSTEMENT SUR LES PARADIS FISCAUX ? COMMENT PEUT-ON ANALYSER CETTE QUESTION AU SEIN DE L'UE ? COMMENT CELA PEUT-IL ÊTRE MIS EN LIEN AVEC LA TAXATION DES MULTINATIONALES ?

L'Union européenne héberge elle-même des paradis fiscaux parmi les États membres ce qui annihile toute volonté de réforme commune. Ceci d'autant plus qu'en matière fiscale, au sein du Conseil de l'UE, la prise de décision se fait à l'unanimité, contrairement aux règles antiblanchiment où elle se fait à la majorité. Ceci explique pourquoi l'Union parvient à se démarquer dans la lutte antiblanchiment alors qu'elle demeure relativement à la traîne en ce qui concerne la lutte contre la corruption de manière générale et les paradis fiscaux en particulier.

Certains États, par manque de ressources, ont développé une industrie autour de la facilitation, de l'optimisation fiscale. Un système qui s'est ancré depuis plusieurs années et qui malgré la nécessité du changement semble difficile à faire évoluer. Le récent accord BEPS sur la taxation des multinationales, adopté sous les auspices de l'OCDE, permet d'attaquer une partie du problème : les paradis fiscaux qui proposent des taux d'imposition minimales, voire inexistantes. Le but de l'accord est de désinciter les entreprises à aller dans des paradis fiscaux à des fins d'optimisation fiscale. En théorie, après cette réglementation, seuls les acteurs attirés par l'opacité offerte par les paradis fiscaux resteront dans ces derniers. Ils seront donc, *a priori*, plus facilement identifiables. Si l'accord tranche une partie du problème, se pose toujours la question de la mise en œuvre. Une fois qu'on aura enlevé l'incitation de l'optimisation fiscale grâce aux taxations notamment des multinationales, il faudra s'atteler à cette question de l'opacité. Peut-être faudra-t-il mettre en place des présomptions de blanchiment dès lors qu'il y



aura des schémas impliquant des sociétés-écrans enregistrées dans des paradis fiscaux *offshore*. Tout cela doit pouvoir créer des faisceaux d'indices qui permettront de faciliter la lutte contre ces problématiques. Or, la coopération internationale avec ces États est difficile, donc cela va encore prendre des années pour arriver à quelque chose d'efficace.

VOUS AVEZ ÉTUDIÉ SPÉCIFIQUEMENT LES BIENS MAL ACQUIS QUI ONT FAIT L'OBJET D'UNE LOI EN 2021. DEUX ANS PLUS TARD, QU'EST-CE QUI A CHANGÉ ? OÙ EN EST-ON DES PROCÈS ? NE RELÈVENT-ILS PAS D'UN SIMPLE EFFET D'ANNONCE ?

Lorsque Transparency International et les autres ONG ont déposé plainte dans les affaires des biens mal acquis, il y a plus d'une quinzaine d'années, l'objectif premier était d'obtenir la confiscation des biens mal acquis identifiés et saisis en France et de les restituer aux populations des pays d'origine qui sont les premières victimes. Ces biens ont souvent été rachetés avec de l'argent public détourné, donc qui n'a pas pu être utilisé pour financer l'éducation, des infrastructures, la santé. En parallèle de ces procès, TI a mené un plaidoyer qui a duré plus de dix ans pour que la France puisse se doter d'un cadre transparent de restitution des biens mal acquis aux populations dans les pays d'origine. Ce plaidoyer a atteint une étape décisive en août 2021 avec l'adoption d'une loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales portant création d'un dispositif de restitution des biens mal acquis. Cette loi n'est pas un effet d'annonce, puisque sans cette loi la France ne pouvait pas restituer les biens mal acquis confisqués en absence de requête ou d'action en justice de la part de l'État d'origine. Or dans les affaires dites de « biens mal acquis » en France, il s'agissait des dirigeants des pays d'origine eux-mêmes qui étaient poursuivis puis condamnés. Ces dirigeants étant encore au pouvoir, il était illusoire d'attendre qu'ils fassent la demande. Sans réforme, la France n'avait d'autres choix que celui de garder

l'argent confisqué et le réinjecter dans le budget général de l'État français, ce qui n'aurait pas répondu à l'impératif moral de justice de restituer les biens détournés. Désormais, depuis la loi d'août 2021, la France peut restituer des biens mal acquis sans que l'État d'origine en ait fait la demande. Une circulaire publiée à la fin de l'année 2022 est venue préciser les modalités d'application de la restitution et a repris plusieurs recommandations de TI France⁷. Il reste néanmoins une marge de progression concernant l'implication des sociétés civiles françaises et du pays d'origine dans le processus de restitution.

Concrètement, deux des procès sont terminés. Les dirigeants étrangers (Teodoro Nguema Obiang Mangue, vice-président de la Guinée équatoriale, et Rifaat al-Assad, ancien vice-président de la Syrie) ont été condamnés définitivement et leurs biens ont été confisqués. S'ouvre maintenant la phase de la restitution. Cela va prendre du temps. On est face à deux pays et contextes différents. On ne pourra donc pas restituer de la même manière les avoirs équato-guinéens et syriens. Il y a des négociations en cours qui doivent prendre du temps pour éviter que les avoirs ne retombent dans les circuits de la corruption. Depuis le moment de la négociation entre la France et l'État d'origine, qui est la première étape, la circulaire impose un délai de deux ans. Au-delà, si aucun accord n'a été trouvé, la France est supposée pouvoir restituer seule en passant par un intermédiaire d'aide au développement (agence onusienne, Banque mondiale, ONG internationale, Agence française de développement, etc.). Si la France réussit son objectif de restituer les avoirs de manière responsable et transparente, qu'elle ne le sacrifie pas au profit d'intérêts stratégiques ou géoéconomiques, alors elle passera l'épreuve du feu et deviendra un modèle.

CONCRÈTEMENT COMMENT S'ORGANISE LA RESTITUTION AFIN QUE L'ARGENT SOIT BIEN REMIS À LA SOCIÉTÉ CIVILE ? COMMENT PEUT-ON TRACER LES FLUX ?

L'impératif de traçabilité est nécessaire dès la



confiscation des biens par la justice française. Cette nécessité a été mise en avant dans les débats et au cœur de toutes les recommandations de TI. Par ailleurs, outre le mécanisme législatif pour permettre la restitution des biens mal acquis, il fallait mettre en place une véritable tuyauterie budgétaire pour s'assurer que les biens ne soient pas juste mélangés aux autres recettes de l'État, mais identifiés sur une ligne budgétaire distincte. Ce qui a été entendu du côté de la France, et qui a fait l'objet d'un dispositif assez innovant, va désormais être mis à l'épreuve de la pratique. Du côté du pays d'origine, la loi de 2021 propose une large palette d'outils, concernant la gestion du flux de cet argent, aux autorités françaises qui peuvent passer soit par l'Agence française de développement (intéressant pour les pays dans lesquels l'AFD a un mandat et intervient depuis longtemps), soit par des organisations internationales que ce soit à travers l'ONU (Programme des Nations unies pour le développement) ou la Banque mondiale, soit par des organisations non gouvernementales si cela se prête au cas d'espèce. Il n'y a pas d'intérêts particuliers pour ces organismes de devoir gérer cet argent, car ça ne s'ajoute pas à leur budget. C'est une tâche en plus. Or, il existe peu d'organismes qui ont l'expertise pour manipuler des sommes conséquentes et qui peuvent mener des projets de développement.

Par ailleurs, il faut souligner que plus les États restituent, plus il y a un risque que l'argent soit détourné comme le montre l'exemple de la Suisse régulièrement épinglée pour ses pratiques alors que c'est la plus proactive en matière de restitution. À TI, nous demandons que ce choix de l'organisme gestionnaire de la restitution se fasse aussi en coordination avec les sociétés civiles du pays d'origine, pour qu'elles choisissent la meilleure option. TI a également plaidé pour que, quel que soit le choix de l'organisme, nous puissions comprendre le processus de ce choix passant par exemple par un appel d'offres, proposition qui n'a pas été retenue ni dans la loi, ni dans la circulaire.

En effet, un appel d'offres s'accompagne de critères de sélection, de cahier des charges qui permettent de déterminer la meilleure candidature. Pour nous, c'est ça la traçabilité idéale, c'est une transparence permettant à n'importe quel citoyen, en France ou dans le pays d'origine, de comprendre pourquoi l'argent est restitué de telle manière et où il va *in fine*. Il ne faut pas que l'argent soit noyé dans des projets de développement international, mais qu'il soit bien labellisé comme argent restitué. Il faut souligner qu'il est extrêmement difficile d'évaluer l'impact de la corruption, du détournement de fonds publics sur une société, d'évaluer par exemple à quel point le non-développement d'un hôpital public a pu impacter la santé des citoyens. On ne dispose pas des moyens suffisants pour cela. Donc les autorités françaises vont se concentrer sur les avoirs confisqués, qu'on a pu identifier, déjà un premier symbole de justice pour ces populations dont le préjudice est sans doute bien supérieur.

POUVEZ-VOUS NOUS PARLER DES DISCUSSIONS QUI ONT LIEU EN CE MOMENT AU PARLEMENT EUROPÉEN CONCERNANT LA CONFISCATION DES BIENS DES OLIGARQUES RUSSES ?

La question de la restitution des biens mal acquis a été mise en lumière à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. On entend beaucoup parler de la nécessité de financer la reconstruction en Ukraine et donc de regarder du côté des avoirs souverains de la Russie et des avoirs des oligarques russes qui ont fait l'objet de mesures de gel. À la différence de la saisie, étape préalable à la confiscation et ordonnée par un juge, le gel est une sanction politique qui a vocation à être levée dès que la situation est rétablie. Dans le cas des oligarques russes, la majorité des avoirs ont été gelés. Pour les saisir, il faut prouver que ces avoirs sont le produit d'une infraction, acquis avec de l'argent de la corruption, de la fraude fiscale, etc. Il faut donc que des enquêteurs, des procureurs et des juges d'instruction étudient la question. Or, les moyens dont disposent actuellement la justice et



la police en matière de lutte contre la délinquance économique au niveau des États européens sont extrêmement faibles. La première étape serait donc d'ouvrir une enquête sur ces avoirs. Il existe un autre moyen pour saisir ces avoirs : s'appuyer sur les tentatives de contournement des sanctions. C'est-à-dire que, dès qu'un oligarque tente de contourner les sanctions, par exemple en déplaçant ces actifs dans des juridictions qui ne prononcent pas de sanctions, il puisse être poursuivi pour contournement des sanctions et ses biens puissent être saisis puis confisqués. Un texte actuellement examiné au niveau européen tente d'harmoniser l'infraction de contournement des sanctions au sein des États membres. Au Canada, il y a encore une autre proposition pour confisquer directement les avoirs gelés des oligarques russes. Pour TI France, c'est aller trop loin. L'impératif de confiscation ne peut se faire que dans le respect de l'État de droit sinon on agit avec des moyens qu'on dénonce qui sont les mêmes outils que les autocraties, en violant les présomptions d'innocence, le droit à la propriété, etc.

Concernant la restitution, si l'on se fonde sur la loi française par exemple, si on confisque des avoirs des oligarques russes en raison d'un détournement de l'argent public. Dans ce cas, la victime est la population russe et non pas ukrainienne. Le jour où l'on parlera vraiment de restitution, ce sera dans une dizaine d'années au plus tôt. Les lois concernant la restitution pourront être modifiées d'ici là. Les enjeux en matière de reconstruction de l'Ukraine impliqueront aussi une traçabilité importante pour vérifier que l'argent ne fasse pas l'objet de détournements.

EN 2021, VOUS EXPLIQUEZ QUE LE CORPORATE TRANSPARENCY ACT (CTA) N'ALLAIT PAS ASSEZ LOIN EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE EN COMPARAISON DU DISPOSITIF EUROPÉEN. QUEL EST VOTRE AVIS AUJOURD'HUI, À LA SUITE DE LA DÉCISION DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE (CJUE) DU 22 NOVEMBRE 2022 ?

À la différence de la législation européenne, la CTA prévoit que les données sur les bénéficiaires effectifs collectées ne seront pas accessibles au public. Cela représente un enjeu, faisant actuellement l'objet de discussions très actives, afin que l'accès à ces données soit octroyé aux autorités étrangères de poursuite. En Europe, la décision de la CJUE qui a invalidé l'ouverture au public des registres des bénéficiaires effectifs au nom du respect du droit à la vie privée, a été un véritable choc notamment en France et particulièrement pour toute la société civile qui lutte contre le blanchiment et l'opacité financière. Cela a fait l'effet d'un coup d'arrêt à la lutte antiblanchiment et contre les flux illicites. Il faut néanmoins préciser que si la CJUE a fermé l'accès au public, sur lequel on ne peut revenir, elle a néanmoins garanti l'intérêt légitime des médias et des ONG qui travaillent sur les flux illicites pour accéder aux registres. Malgré cette dernière décision, de nombreux États ont quand même fermé l'accès au registre de manière générale, empêchant *de facto* l'accès même aux ONG, médias et dont le droit d'accès avait pourtant été garanti par la CJUE. Les 27 États membres de l'UE se trouvent aujourd'hui dans une zone grise. Quelle que soit la décision prise par les États - ouvrir ou fermer les registres, il s'agit d'une décision politique. Certains États, comme la France, après avoir fermé l'accès public au registre des bénéficiaires effectifs, ont finalement décidé de maintenir l'accès ouvert jusqu'à ce que l'on ait un cadre clair au niveau européen. Ce cadre sera défini dans la sixième directive antiblanchiment, actuellement discutée, et dont la date de transposition est fixée à l'horizon 2026. Le Parlement européen a d'ailleurs repris, grâce aux plaidoyers des ONG à Bruxelles, la plupart des recommandations pour garantir l'accès des journalistes et des organisations de la société civile au registre des bénéficiaires effectifs européens. Néanmoins, la directive, si elle est adoptée, le sera plutôt au début de l'été 2023, puis il y a un délai de transposition jusqu'à début 2026 au moins donc les États qui n'ont pas envie que les données soient accessibles ont encore trois ans pour retarder



sachant que les délais de transposition en matière sont régulièrement violés par les États membres. De fait, la Hongrie, la Pologne, Malte, Chypre, tous les pays où l'espace civique est en rétrécissement ont été les premiers à fermer leur registre. Pour les médias, les ONG et les universitaires de ces pays, il semblerait que cela reste compliqué pour accéder au registre national. La position du Parlement, si elle est adoptée telle quelle, permettrait de contourner ces refus d'accès. Or, au préalable le Parlement va devoir négocier avec la Commission européenne et avec les États membres du Conseil de l'UE. Les pays réfractaires vont-ils accepter la ligne du Parlement ? Nous devons continuer notre plaidoyer pour que la directive finale qui sera adoptée se rapproche le plus de cette position.

QUE PENSEZ-VOUS DE LA FUTURE AUTORITÉ EUROPÉENNE DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT D'ARGENT (AMLA) ?

Il s'agit d'une avancée. Si l'on considère que la législation européenne est l'une des plus abouties au monde en termes de lutte contre le blanchiment d'argent, mais qu'elle n'est pas mise en œuvre, l'AMLA doit venir pallier l'absence de mise en œuvre, l'insuffisance des missions de supervision des autorités nationales à l'encontre des professionnels assujettis. Lorsque les autorités nationales mènent un contrôle insuffisant des banques, et professionnels du secteur financier assujettis à la lutte antiblanchiment, l'AMLA doit pouvoir venir prendre le relais. L'AMLA a d'autres missions aussi très ambitieuses, mais le problème sera celui de son budget, des ressources humaines et financières dont elle disposera pour mener ces missions. La meilleure manière de lier les poings d'une autorité, c'est de lui allouer très peu de ressources. Ce sera aussi l'enjeu des discussions qui vont intervenir au printemps entre les trois institutions européennes.

QUELLES ÉVOLUTIONS ATTENDEZ-VOUS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN FRANCE ET PLUS GÉNÉRALEMENT EN EUROPE ?

Évidemment, Transparency International attend toujours une meilleure mise en œuvre, une meilleure coordination pour que les agents qui travaillent sur le blanchiment, la fraude fiscale s'accordent mieux avec les agents qui luttent contre la corruption. Ce sont rarement des cas uniquement de corruption. Il est donc nécessaire pour lutter plus efficacement et poursuivre plus efficacement ces pratiques. Le deuxième point important sur lequel il faut évoluer c'est la mise à disposition de données, pas forcément personnelles, mais au niveau macros. En élaborant ses recommandations en matière de transparence de la propriété effective, nous nous sommes rendu compte qu'il avait accès à très peu de données. Nous ne savons pas le nombre de sanctions qui sont prononcées chaque année par les autorités à l'encontre de sociétés qui n'auraient pas divulgué leur(s) de bénéficiaire(s) effectif(s). Nous ne savons pas quelle société, parmi tous les types de sociétés, sont les moins en conformité avec leurs obligations de divulgations de leurs bénéficiaires effectifs. Y en a-t-il certaines qui sont plus vertueuses que d'autres ? Ces données existent, elles sont traitées, elles ne portent atteinte à aucun droit concernant la protection de la vie privée, mais elles ne sont pas publiées. Nous sommes en train de travailler sur notre propre donnée, issues des registres officiels, afin de pouvoir les discuter les confronter, affiner nos propres recommandations, permettre un débat sur ce sujet éclairé.

COMMENT LES ÉVÈNEMENTS RÉCENTS (PANDÉMIE, GUERRE EN UKRAINE ET LES ÉVÈNEMENTS LIÉS) ONT-ILS EU UN IMPACT SUR LES FLUX FINANCIERS ILLICITES ET QUELLES SONT LES PERSPECTIVES POUR L'ACTION DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL ?

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a permis de faciliter voire d'activer, pour un temps, les volontés politiques qui manquaient concernant les flux financiers illicites. Depuis des années, il n'y avait pas d'avancés et la fatigue de l'opinion publique commençait à se faire ressentir. Grâce à l'invasion de l'Ukraine, il y a eu un coup de





projecteur sur les canaux par lesquels transitent les flux financiers illicites. C'est ça qui va permettre, je l'espère, de consolider le cadre juridique et d'avoir une meilleure mise en œuvre. C'est le cas aussi concernant la confiscation. Il n'y avait aucun consensus des États membres et aujourd'hui il y a une directive sur le recouvrement des avoirs qui est en cours de discussion au niveau européen. Elle ne contient aucune disposition en matière de restitution des avoirs ou de réutilisation sociale des avoirs confisqués. La question de l'Ukraine pourrait donc donner cette impulsion politique pour dépasser l'absence de consensus. Ces éléments sont tragiques, mais pourraient permettre d'accélérer la décision politique. Aujourd'hui, tous les regards sont tournés vers la crise russe, mais dans quelques années une crise remplacera celle-ci. À ce moment-là va-t-on répéter les mêmes erreurs en n'ayant pas pris à bras le corps l'enjeu de lutte contre les flux financiers illicites ? La question est : qu'est-ce qui aura évolué dans dix ans ? Le coup de projecteur va-t-il se maintenir va-t-il finir par se délier avec de nouveaux cirses ?

⁶ Voir l'indice d'opacité financière publié chaque année par le Tax Justice Network

⁷ Voir notamment le [Guide pratique pour une restitution responsable des biens mal acquis](#), Transparency International France, 2022

