



Discours de
Madame la Conseillère fédérale
Micheline Calmy-Rey
Cheffe du Département fédéral des affaires étrangères

prononcé à l'occasion de la Conférence
Pas de refuge pour les biens mal acquis :
un forum global sur le recouvrement des avoirs
et le développement

Paris,
le 08.06.2010

*Seul le texte prononcé fait foi !
Es gilt das gesprochene Wort*

Madame la Directrice exécutive,
Excellences,
Mesdames, Messieurs,

Nous allons parler aujourd'hui et demain de fonds mal acquis, de fonds que des personnes politiquement exposées soustraient à leur population pour les placer ensuite à l'étranger. Nous allons aussi parler de corruption. Mais encore et surtout, nous allons examiner et discuter de lois et de mesures dans le but de lutter contre ce fléau.

Le prix Nobel d'économie de 1998, Amartya Sen, a plaidé en 2004 pour que nos « choix moraux collectifs » soient considérés comme des facteurs économiques tout aussi importants que nos intérêts individuels. Les crises financières et économiques que nous traversons nous rappellent la pertinence de ces propos. Ces crises nous amènent aussi à reconnaître que la politique porte une responsabilité concernant le respect de l'éthique.

Mesdames et Messieurs,

Selon la Banque mondiale l'argent de la corruption, provenant de pots-de-vin versés à des agents publics dans les pays en développement ou en transition, atteint entre 20 et 40 milliards de dollars par an. Il s'agit d'une somme énorme. A titre de comparaison, selon l'OCDE, l'aide publique au développement des pays du CAD s'élèvera en 2010 à près de 140 milliards de dollars.

Il va sans dire que le détournement de plusieurs milliards de dollars des caisses publiques, auquel des personnes sans scrupules se livrent année après année en fonction de leur intérêt personnel, est lourd de conséquences, que ce soit pour le développement ou pour les efforts déployés dans le monde en vue de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Nous ne devons ni ne pouvons tolérer plus longtemps que des milliards volés soient transférés sur des comptes privés à l'étranger, et cela dans un esprit général d'impunité.

Par ailleurs, la crise économique mondiale que nous traversons nous démontre que la stabilisation du système requiert une action collective. Ensemble, nous partageons une responsabilité commune d'assurer la transparence et la régularité des transactions financières. Les flux financiers doivent obéir à des règles qui s'appliquent au même titre à toutes les places financières.

La Suisse lutte contre les flux financiers d'origine illicite. Nous nous conformons aux recommandations et aux lignes directrices édictées par le Groupe d'Action financière, le GAFI, depuis de nombreuses années ; nous avons adopté les normes de l'OCDE sur l'échange d'information sur demande dans le domaine fiscal et nous avons renégocié nos conventions de double imposition avec de nombreux partenaires. La problématique générale des flux financiers d'origine illicite est ainsi connue et elle occupe à juste titre l'agenda du G-20. Dans leur déclaration au sommet de Pittsburgh, les pays du G20 ont insisté sur la nécessité de prévenir la fuite illicite de capitaux et d'accroître la pression internationale afin que les instruments multilatéraux dédiés à la lutte contre la corruption ne soient pas des textes inanimés. Pour sa part, la Suisse s'engage avec vigueur pour que les Conventions de l'OCDE sur la corruption d'agents publics étrangers et celle de l'ONU (UNCAC) constituent à

terme des standards minimaux à respecter pour les pays membres. Mais seuls, nos gouvernements n'y parviendront pas. Cet objectif ne pourra être atteint qu'avec le concours de la société civile, les ONG et autres organisations qui dénoncent les abus, témoignent, informent les médias et contribuent ainsi, parfois en encourant des risques considérables, à renforcer la démocratie dans les Etats où les kleptocrates font la loi.

Mesdames et Messieurs,

Le forum mondial qui nous réunit aujourd'hui vise particulièrement la question des avoirs d'origine criminelle et de leur recouvrement, sous l'angle du développement. Lorsque des fonds publics sont détournés ou des prestations surfacturées à cause de la corruption d'agents publics et privés, ces délits doivent être poursuivis et cet argent doit être rendu.

Il est donc aujourd'hui légitime de placer la question spécifique des avoirs d'origine criminelle au coeur de l'agenda politique des pays du Nord et des pays du Sud. En effet, il s'agit là d'une condition nécessaire si l'on veut limiter les risques de transferts de tels capitaux des États en développement ou en transition vers les économies émergentes ou industrialisées. Il s'agit de mettre au point et d'appliquer des mesures visant à empêcher ces détournements de fonds et à restituer ces avoirs si les efforts de prévention devaient s'avérer vains.

Permettez-moi à présent d'expliquer plus en détail l'expérience de la Suisse en matière de recouvrement d'avoirs. Elle dispose, depuis plus de 20 ans, d'un système bien rodé pour recouvrer et restituer des fonds volés.

Ce système repose sur 5 piliers. Il s'agit d'un ensemble de mesures qui se complètent et se renforcent mutuellement.

1. La prévention de la corruption, que j'ai mentionnée à l'instant, constitue le premier de ces piliers.
2. Le 2^e pilier du système est une obligation de vigilance. Il consiste à éviter que l'argent illicite n'arrive en Suisse. Pour ce faire, nous avons mis en place un système très poussé d'identification des clients et de traçage de l'origine de l'argent. Ce sont les règles qu'on appelle les « *Know Your Customer Rules* ». Elles obligent l'intermédiaire financier à connaître non seulement l'identité de son client mais également celle du bénéficiaire effectif des fonds.
3. Le 3^e pilier est une obligation d'annonce. Les intermédiaires financiers doivent informer les autorités de poursuite pénale dès qu'ils remarquent des agissements ou des transferts douteux.
4. Le 4^e pilier du système est l'entraide judiciaire en matière pénale. Sur la base d'une demande de l'État d'origine des fonds douteux, la Suisse peut bloquer et restituer ces fonds. Une des grandes difficultés que nous rencontrons souvent est le manque de ce que l'on appelle en anglais un « *paper trail* », soit "l'itinéraire" suivi par des avoirs d'une banque à l'autre et d'un intermédiaire à l'autre. Souvent aussi, la capacité institutionnelle des Etats, c'est-à-dire la fiabilité des autorités d'enquête ou de poursuite, est fragilisée dans les Etats

5. Enfin, la restitution constitue le 5^e pilier de notre système de lutte contre les avoirs d'origine illicite. Cette restitution est parfois délicate lorsque la corruption est endémique dans l'État d'origine des fonds. Dans de telles situations, il incombe à la Suisse de trouver des moyens d'assurer que cet argent bénéficie à celles et à ceux à qui il a été volé en premier lieu, c'est-à-dire la population de l'Etat d'origine. A chaque fois, une solution adéquate doit être trouvée.

A ce stade, je voudrais relever qu'un dispositif législatif ne suffit pas et qu'une volonté politique claire est toujours nécessaire pour restituer l'argent, étant entendu que le dispositif légal doit être mis en œuvre, sans quoi il reste lettre morte. Une approche proactive est donc nécessaire ce qui signifie que les gouvernements ont un rôle important à jouer dans ce domaine et qu'ils doivent s'impliquer. A titre purement personnel, je soutiens de tels engagements chaque fois que cela est nécessaire.

Concrètement, le droit suisse de l'entraide judiciaire prévoit d'aller à la rencontre de l'Etat victime pour surmonter ces obstacles, par exemple lorsque l'Etat victime n'est pas en mesure de fournir toutes les preuves requises ou de remplir les formalités nécessaires. Dans de tels cas, la Suisse peut aider un Etat dans sa procédure d'entraide. Une telle aide a été apportée par exemple en payant des honoraires d'avocats pour permettre à ces Etats de se faire bien conseiller.

Enfin, dans certains cas très spéciaux, le gouvernement suisse a même recours à la Constitution fédérale pour bloquer des fonds. Il est permis d'affirmer que c'est là une particularité suisse, car aucun autre pays ne pratique ce type de « blocage constitutionnel ». Le gouvernement suisse a utilisé cette procédure pour la première fois en 1986 dans l'affaire Marcos, avant même qu'une demande d'entraide soit soumise par le gouvernement des Philippines à la Suisse. Le recours à cette disposition constitutionnelle constitue en quelque sorte le 6^e pilier de notre système de recouvrement des avoirs. Elle repose sur l'article 184, alinéa 3, de la Constitution, dont la teneur est la suivante :

Lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige, le Conseil fédéral peut adopter les ordonnances et prendre les décisions nécessaires. Les ordonnances doivent être limitées dans le temps.

C'est donc sur la base de la sauvegarde des intérêts du pays que le gouvernement suisse a bloqué ces fonds afin de permettre une procédure judiciaire qui, en fin de compte, a permis la restitution de 684 millions de dollars aux Philippines.

Concrètement, le système que je viens de vous décrire est très performant. La résolution de plusieurs cas éminents le démontre. Au cours des 15 dernières années, la Suisse a en effet rendu 1,7 milliard de francs suisses aux populations des pays victimes. Avec un tel montant et l'expérience acquise, la Suisse peut être considérée comme un pays *leader* en matière de recouvrement d'avoirs. J'aimerais brièvement à ce stade illustrer mon propos en mentionnant encore deux cas de recouvrement d'avoirs parmi les plus emblématiques résolus par la Suisse :

- Il s'agit d'abord du cas Abacha parce qu'il a permis la restitution de 700 millions de dollars, avec un *monitoring* de la Banque mondiale, soit le plus grand montant jamais rendu.
- Le cas Montesinos est également significatif car il a été initié par la Suisse. L'enquête pénale avait en effet débuté suite à l'annonce d'une banque à la *Financial Intelligence Unit* suisse. Cette procédure a ensuite permis à la Suisse de transmettre spontanément les preuves récoltées à l'Etat péruvien, qui a pu mener à son tour une procédure nationale contre Vladimiro Montesinos.

Ces succès ne sauraient toutefois occulter des cas plus difficiles. Celui des avoirs Duvalier en est assurément un, ce d'autant si l'on songe au terrible séisme qui a frappé Haïti en début d'année. L'importance des dégâts causés a en effet montré comment des années de dictature ont fragilisé toutes les structures de ce pays. Devant cette détresse, la Suisse et sa population ont immédiatement engagé plusieurs dizaines de millions de francs sous forme d'aide humanitaire et de dons.

Cela étant, au delà de cet élan de solidarité, le cas des avoirs Duvalier est encore en suspens et doit être réglé dans le cadre légal. La Suisse tente depuis 1986 de restituer l'argent du clan Duvalier bloqué. La défaillance de l'Etat haïtien après ces 30 années de dictature duvaliériste et divers coups d'Etat, n'ont pas permis de résoudre ce cas à cause de sa durée extraordinaire. Certes, la somme bloquée est relativement peu importante. Mais là n'est pas l'enjeu. Avec cette somme, ce sont des écoles et des routes qui auraient pu – et dû – être construites en Haïti. L'adoption d'une nouvelle loi en Suisse est la seule mesure qui permettrait, dans le meilleur des cas, de parvenir à une issue favorable dans cette affaire. L'affaire Duvalier reste pour le moment en souffrance et les fonds demeurent bloqués.

Permettez-moi dès lors d'évoquer le projet de loi sur la restitution des avoirs illicites examiné actuellement par le Parlement suisse. Ce projet de loi est l'illustration la plus récente de notre volonté politique continue depuis 25 ans de restituer les avoirs d'origine illicite à tous les pays auxquels ils ont été enlevés, même lorsqu'une collaboration dans le cadre de l'entraide ne fonctionne pas. Nous avons en effet expérimenté des cas, comme celui des avoirs Mobutu, dans lesquels l'Etat d'origine des fonds, même s'il est victime d'un détournement, ne montre justement pas la volonté politique de les rechercher. Or, l'entraide judiciaire implique nécessairement un partenariat pour fonctionner.

La mise sur pied de ce projet de loi est l'illustration de la ténacité et de la constance de la politique suisse en matière de recouvrement d'avoirs. Aujourd'hui, j'en veux également pour preuve l'organisation commune de cette conférence avec la Banque Mondiale et l'UNODC que je souhaite être une source d'inspiration et de motivation pour tous les Etats présents.

Fort de son expérience, la Suisse estime que les agences de développement peuvent mettre en œuvre trois mesures pour contribuer à prévenir et combattre le crime organisé et la corruption ainsi que pour prêter main-forte aux pays partenaires dans le processus de restitution d'avoirs volés. De telles mesures sont à prévoir avant que des cas n'apparaissent, pendant que ceux-ci sont traités par les autorités judiciaires et enfin lors de la restitution des avoirs :

1. Il s'agirait ainsi en premier lieu de renforcer la gouvernance par des mesures préventives en apportant un soutien aux programmes de lutte contre la corruption dans les pays partenaires. Il faut d'ailleurs que ces derniers améliorent, au niveau national, les systèmes obligeant à rendre des comptes et instaurent un cadre qui, à terme, empêchera les pratiques financières délictueuses. Les agences de développement peuvent aider les pays d'origine des fonds détournés à acquérir ces compétences.
2. Ces actions, qui s'inscrivent dans le long terme, ne peuvent apporter de solution immédiate. C'est pourquoi il serait bon d'appliquer des mesures à court terme dans certains cas urgents pour faciliter leur règlement. Les agences de développement devraient dans ce sens tenir systématiquement compte de l'importance du recouvrement d'avoirs au niveau national. Elles pourraient financer ponctuellement des avocats spécialisés susceptibles d'aider les Etats victimes. Ces agences pourraient aussi soutenir financièrement l'engagement de spécialistes dans les unités de lutte contre la corruption de leur police, à l'instar de la Grande Bretagne.
3. Enfin, l'expérience a montré que les agences de développement peuvent également avoir un rôle à jouer lors de la restitution des fonds. Par leur connaissance du terrain et des besoins nationaux, ces agences peuvent assurer à la population des pays victimes que l'argent rendu leur profitera directement. On évite ainsi que les fonds rendus ne reviennent dans des circuits illicites.

Mesdames, Messieurs,

L'occasion qui nous est offerte aujourd'hui est unique. Ce forum mondial réunit des décideurs politiques, des représentants des autorités judiciaires, des acteurs du développement international, des régulateurs, des représentants du secteur privé et des parlementaires. Tous ensemble, nous pouvons tirer parti des meilleures méthodes internationales pour une coopération féconde en matière de restitution d'avoirs volés.

Je vous remercie.