

Localisez-les!

Neutralisez-les!

Recouvrez-les!



Flux financiers illicites

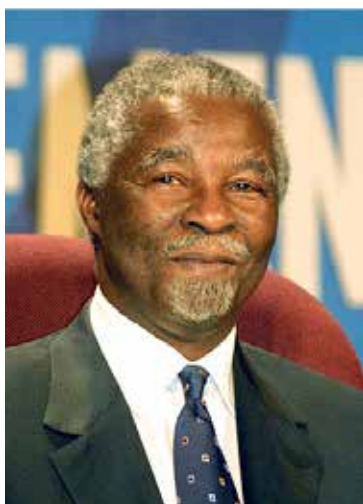
**Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux
financiers illicites en provenance d'Afrique**

Rapport établi à la demande de la Conférence conjointe UA/CEA
des ministres des finances, de la planification et du développement économique

Flux financiers illicites

Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique

Avant-propos



La quatrième réunion conjointe de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine et de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la CEA (UA/CEA), a eu lieu en 2011. Cette conférence a chargé la CEA de créer un groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique. Cette décision témoigne de la volonté d'assurer un développement accéléré et soutenu de l'Afrique, autant que possible à partir de ses propres ressources.

La décision découle directement de la crainte que beaucoup de pays africains ne parviennent pas à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement à la date prévue de 2015. Elle s'explique aussi par la volonté des pays africains de prendre toutes les mesures possibles pour assurer le respect de leurs priorités de développement, telles qu'ils les ont déterminées, par exemple dans le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique. Les progrès, à cet égard, ne sont pas garantis si l'Afrique continue à être excessivement dépendante des ressources fournies par les partenaires du développement.

À la lumière de cette analyse, il apparaît clairement que l'Afrique est un créancier net pour le reste du monde, alors même qu'en dépit de l'apport d'aide publique au développement le continent africain souffre toujours d'une insuffisance critique de ressources à consacrer au développement.

Ces considérations ont conduit à la décision de réfléchir à la question des sorties illicites de capitaux de l'Afrique, et plus précisément aux mesures qui doivent être prises pour réduire radicalement ces sorties de capitaux pour que ces ressources de développement demeurent bien dans le continent africain. Le fait que notre continent perd chaque année plus de 50 milliards de dollars du fait de ces sorties illicites de capitaux montre assez l'importance de cette décision.

Le présent rapport rend compte des travaux du Groupe de haut niveau chargé de la question des flux financiers illicites en provenance d'Afrique depuis sa création en février 2012, notamment s'agissant de:

- Procéder à une évaluation précise et réaliste du volume et de l'origine de ces sorties de capitaux;
- Comprendre concrètement comment ces capitaux sortent d'Afrique, sur la base d'études de cas d'un petit nombre de pays africains;
- Formuler des recommandations précises en vue de mesures pratiques, réalistes, à court ou moyen terme qui pourraient être prises tant par les pays africains que par le reste du monde pour résoudre véritablement ce qui est en fait un problème mondial.

Le Groupe n'aurait pas pu accomplir sa tâche sans le soutien enthousiaste de tous nos interlocuteurs, pendant l'accomplissement de notre mandat. Je tiens à remercier chaleureusement tous ceux qui ont apporté une contribution au succès de notre travail. Il s'agit en particulier:

- Des chefs d'État et de gouvernement de tous les pays africains dans lesquels nous nous sommes rendus, ainsi que le Président des États-Unis d'Amérique et son gouvernement;

- Les présidents des parlements de beaucoup de ces pays;
- Les dirigeants et le personnel des organisations internationales que nous avons rencontrés et notamment:
 - Les Nations Unies, à leur Siège à New York, ainsi que les États Membres;
 - La Banque mondiale et le Fonds monétaire international, à leur siège à Washington;
 - L'Organisation mondiale des douanes, dont le siège est à Bruxelles;
 - L'Organisation de coopération et de développement économiques, sise à Paris;
- Le Parlement européen, à Bruxelles;
- La société civile, notamment les milieux d'affaires dans les pays africains où nous nous sommes rendus, ainsi qu'aux États-Unis;
- Des journalistes, dans beaucoup de ces pays.

Nous remercions aussi sincèrement la direction et le personnel de la CEA pour leur excellente contribution, notamment leur soutien intellectuel et logistique qui a été essentiel pour l'accomplissement du mandat de notre Groupe.

Je tiens aussi à remercier chaleureusement les autres membres du Groupe, venus de toutes les parties de l'Afrique, ainsi que les amis dévoués de l'Afrique, les États-Unis et la Norvège, qui ont beaucoup contribué à la rédaction collective du présent rapport.

Toutes ces éminentes personnalités, et notamment les membres du Groupe de haut niveau, ont travaillé avec beaucoup de dévouement, d'honnêteté et de volonté de servir les Africains.

Objectivement, il serait pratiquement impossible d'acquérir une information complète sur les flux financiers illicites en raison précisément de leur nature illicite, puisque ceux qui sont responsables de ces flux prennent délibérément et systématiquement des mesures pour les dissimuler. Cela signifie aussi que la CEA et toutes les parties concernées doivent continuer à poursuivre leurs recherches sur ces questions, notamment en diffusant largement toutes les informations nouvelles pertinentes qui ne manqueront pas d'apparaître.

Malgré la difficulté de réunir des informations sur les activités illicites, l'information qui est disponible nous a convaincus que les grandes entreprises sont de loin les principaux coupables des sorties illicites de capitaux; la criminalité organisée vient aussitôt après. Nous sommes également convaincus que des pratiques de corruption facilitent ces sorties de capitaux de l'Afrique, facteur qui s'ajoute au problème connexe de la fragilité de la gouvernance dans le continent africain.

Il faut replacer cela dans un contexte dans lequel les grandes entreprises ont les moyens de se procurer les services spécialisés des meilleurs juristes, comptables, banquiers et autres spécialistes pour les aider à perpétuer leurs activités illégales et agressives. De même, les organisations criminelles organisées, en particulier les trafiquants internationaux de drogues, ont assez d'argent pour corrompre de nombreux acteurs, notamment et en particulier dans les gouvernements, et même de "capturer" des États fragiles.

Tous ces facteurs montrent bien que la condition critique du combat mené pour venir à bout des flux financiers illicites n'est autre que la volonté politique des gouvernements, et non pas seulement leurs capacités techniques.

En outre, les flux financiers illicites provenant d'Afrique aboutissent quelque part dans le reste du monde. Les pays de destination de ces sorties de capitaux ont donc aussi un rôle à jouer dans la prévention de ce phénomène pour aider l'Afrique à rapatrier les fonds illicites et à poursuivre les auteurs. Ainsi, s'il apparaît à nous autres Africains que ces sorties de capitaux sont notre problème, une unité d'action à l'échelle mondiale est nécessaire pour en venir à bout. Cette unité d'action mondiale suppose que l'on se mette d'accord sur les mesures à prendre pour accélérer le rapatriement des capitaux exportés de façon illicite. Il faut s'assurer que les institutions financières qui reçoivent ces fonds n'en profitent pas – par le simple fait qu'elles sont autorisées à continuer à les accueillir pendant les périodes où ces fonds pourraient être gelés – dans l'attente de l'achèvement des procédures convenues avant leur rapatriement.

Cela signifie aussi que des mesures concrètes doivent être prises pour donner une application universelle aux pratiques optimales qui pourraient être élaborées dans le monde. Parmi ces pratiques optimales figurent les décisions et initiatives pertinentes déjà prises par des institutions telles que l'OCDE, le G8 et le G20, le Parlement européen et le Forum africain sur l'administration fiscale.

Tout naturellement, les Nations Unies dirigent le processus d'appel à la communauté internationale à élaborer le programme de développement pour l'après-2015, qui prend la suite des objectifs du Millénaire pour le développement. Comme il est prévu dans les OMD eux-mêmes, pour assurer la crédibilité du programme de développement pour l'après-2015, il faut des perspectives réalistes d'obtention des ressources permettant de financer ce programme – et donc un nouvel engagement véritable de financer le développement.

Notre groupe est convaincu que l'un des moyens importants de trouver les ressources qui permettront de financer le programme de développement pour l'après-2015 consiste à retenir en Afrique les capitaux qui sont produits sur le continent et qui doivent donc légitimement rester en Afrique.

Cela ne signifie pas évidemment une adhésion à l'argument, erroné et égoïste, avancé contre les transferts de capitaux des pays riches vers les régions pauvres du monde et notamment l'Afrique, puisque c'est un moyen éprouvé de longue date de contribuer à un développement mondial équitable.

Au contraire, nous faisons valoir qu'il existe une possibilité pratique et très importante de modifier l'équilibre entre les capitaux d'origine intérieure et les capitaux venant de l'extérieur, nécessaires pour assurer un développement africain véritable et soutenu.

La réduction considérable des sorties illicites de capitaux, ou même leur suppression complète, est précisément le résultat auquel doivent parvenir l'Afrique et le reste du monde pour produire ce nouvel équilibre stratégiquement critique.

Notre Groupe est convaincu que les objectifs d'élimination de la pauvreté dans le monde, de réduction des inégalités entre pays et dans les pays, et la réalisation pratique de l'objectif fondamental du droit de tous au développement demeurent des aspects essentiels du processus historique d'édification d'une société mondiale plus humaine, plus pacifique et plus prospère.

Nous recommandons la lecture de notre modeste rapport à ceux qui l'ont directement demandé, c'est-à-dire les ministres africains des finances, de la planification et du développement économique, ainsi qu'à toutes les autorités africaines, aux Africains en général comme au reste du monde, à titre de contribution à ce qui devrait être un effort honnête, sérieux, concerté et soutenu de l'Afrique et du monde en vue de l'édification d'un monde meilleur pour tous.

Le Président du Groupe de haut niveau,
Thabo Mbeki

Remerciements

Le Groupe de haut niveau tient à remercier les gouvernements, les membres de la société civile, les milieux d'affaires et les journalistes des pays africains dans lesquels il s'est rendu. Il remercie aussi le Gouvernement des États-Unis, les dirigeants et le personnel des Nations Unies, de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international, de l'Organisation mondiale des douanes, de l'Organisation de coopération et de développement économiques et du Parlement européen. Il tient aussi à saluer les contributions et le travail d'anciens membres du Bureau, à savoir Abdoulie Janneh, ancien Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), Ingrid Fiskaa, Secrétaire d'État au développement international au Ministère norvégien des affaires étrangères en 2012, et Arvinn Gadgil, Secrétaire d'État au développement international, au Ministère norvégien des affaires étrangères en 2012 et 2013.

Le Groupe tient aussi à remercier le Comité technique de haut niveau pour son rapport, à commencer par son Président, Abdalla Hamdok, Secrétaire exécutif adjoint de la Commission économique pour l'Afrique, Said Adejumbi, Adeyemi Dipeolu, Adam Elhiraika, Mojanku Gumbi; Stephen Karingi; René Kouassi, et Harald Tollan.

Le Groupe exprime sa gratitude au secrétariat du Groupe, dirigé par Adeyemi Dipeolu, qui a travaillé à la rédaction des rapports. Les membres de ce secrétariat sont notamment Adeyinka Adeyemi, Gamal Ibrahim, Souad Aden-Osman, Allan Mukungu, Simon Mevel, William Davis, John Kaninda et Oladipo Johnson. D'autres membres du personnel de la CEA ont également assisté le panel dans l'élaboration de ce rapport, et ceux-ci sont : Gedion Gamora, Lia Yeshitla, Rebecca Benyam, Selamawit Hailu, Aster Zewde and Loule Balcha.

Nous tenons aussi à saluer la contribution d'anciens membres du personnel de la CEA qui ont participé à la rédaction du rapport mais ont depuis accédé à d'autres fonctions: c'est le cas du Professeur Emmanuel Nnadozie, de Siope Ofa, de Samson Kwalingana et de Ariam Abraham. Le Groupe remercie aussi les consultants qui ont réalisé les études de pays et les études techniques durant la préparation du rapport, le Professeur Olu Ajakaiye, le Professeur Geegbae Geegbae, Francis Mwenga, Maria Mitadenga et Floribert Ntungila-Nkama. Enfin, le Groupe tient à remercier les autres consultants qui ont contribué à son travail. Ce sont notamment Alex Cobham et Alice Lépiessier du *Center for Global Development*, Alex De Waal, Bruce Ross-Larson, Carolina Rodriguez, Giacomo Frigerio, Valentina Frigerio, Pauline Stockins, Saba Kassu, Tsitsi Mtetwa sans oublier l'ensemble de l'équipe de la Section des publications de la CEA.

Table des matières

4

Avant-propos

7

Remerciements

10

Glossaire

14

Chapter 1

La lutte contre les flux financiers illicites en provenance d'Afrique

24

Chapter 2

Comprendre le phénomène des flux financiers illicites en provenance d'Afrique

52

Chapter 3

L'impact des flux financiers illicites sur la gouvernance et le développement

64

Chapter 4

Constatations et conséquences pour le choix des politiques

80

Chapter 5

Recommandations

89

Annex I

Résolution établissant le Groupe de haut niveau chargé de la question des flux financiers illicites en provenance d'Afrique

90

Annex II

Typologie des flux financiers illicites (FFI) d'origine commerciale et de leurs effets immédiats

92

Annex III

Analyse effectuée par la CEA pour la quantification des flux financiers illicites: méthodes et données

108

Annex IV

Vulnérabilité et exposition au secret bancaire

120

Annex V

Les membres du Groupe de haut niveau et du Secrétariat

122

Références

Glossaire

Banque fictive. Une banque n'ayant pas de présence physique ni d'employé dans la juridiction où elle a été constituée en société.

Bénéficiaire réel. La personne ou le groupe de personnes qui contrôlent ou profitent de l'activité de l'entreprise, du fonds ou du compte. La Coalition pour la transparence financière recommande de recueillir l'information sur le bénéficiaire réel et de la publier. La transparence de l'information à ce sujet est l'une des cinq recommandations de la Coalition.

Convention bilatérale contre la double imposition et convention concernant les doubles impositions. Il s'agit d'accords entre États (habituellement sous forme d'une convention bilatérale) qui sont conçus pour empêcher qu'un individu soit imposé deux fois sur le même revenu (ou une autre forme de richesse, par exemple un bien immobilier ou un don) par deux pays différents. L'OCDE estime que certains pays souffrent souvent des effets d'une double 'non-imposition', par suite d'un détournement abusif de ces conventions.

Double imposition. Quand un individu ou une entreprise est imposé dans plus d'un pays, les exigences fiscales de deux pays risquent de se chevaucher, ce qui se traduit par une double imposition du même revenu déclaré. Certaines stratégies d'évasion fiscale exploitent les conventions fiscales internationales sans intention de les détourner de leur but, par exemple en s'assurant de s'acquitter de l'impôt dans le pays qui n'impose que très légèrement ou pas du tout ce type de transaction.

Échange automatique d'information fiscale. L'échange d'information fiscale entre pays dans lesquels des individus et des entreprises ont des comptes bancaires. Cet échange d'information doit être automatique et ne pas nécessiter une demande émanant de l'autorité fiscale ou légale d'un pays à celle du pays dans lequel le compte en question est établi. On parle parfois "d'échange de routine", puisqu'il s'agit d'un échange automatique d'informations fiscales; c'est l'une des cinq recommandations de la Coalition pour la transparence financière.

Érosion de l'assiette fiscale et déplacement des profits. Selon l'OCDE (2013), l'érosion de l'assiette fiscale et le déplacement des profits évoquent "les stratégies d'optimisation fiscale qui tirent parti des lacunes et des incohérences de la fiscalité pour faire 'disparaître' les profits à des fins fiscales, ou les transférer dans des juridictions où il n'y a guère ou aucune activité réelle mais où toutes les impositions sont faibles, ce qui fait que l'impôt sur les entreprises est très faible ou même nul". L'érosion de l'assiette fiscale et le transfert des profits font l'objet d'un projet coordonné par l'OCDE, avec l'appui du Groupe des 20; ce projet cherche à réformer les normes fiscales internationales qui sont désormais abusivement exploitées par des entreprises multinationales.

Évasion fiscale. La pratique légale consistant à chercher à réduire au minimum la somme d'impôts à payer en tirant parti de lacunes ou d'exceptions dans la réglementation fiscale ou en adoptant une interprétation biaisée du code des impôts. De telles pratiques peuvent être empêchées par des règles contre cette pratique; si ces règles n'existent pas ou ne sont pas efficaces, les conséquences de l'évasion fiscale peuvent constituer une part importante des flux financiers illicites.

Falsification des factures. La pratique consistant à falsifier la déclaration de la valeur des marchandises importées ou exportées afin d'éviter le paiement des droits de douane et impôts, circonvenir les règles relatives aux quotas ou blanchir des fonds. La valeur des marchandises exportées est souvent sous-estimée et la valeur des marchandises importées est souvent surestimée, et des recettes sont ainsi transférées de façon illicite à l'étranger. La plupart des estimations des flux financiers illicites engendrés par le commerce portent sur ce mécanisme.

Fausse facturation dans les opérations commerciales. Falsification du prix ou de la quantité des importations ou des exportations afin de dissimuler des sommes ou en accumuler dans d'autres juridictions. La motivation peut par exemple être d'éviter l'impôt, d'éviter les droits de douane, de transférer un pot-de-vin ou de blanchir l'argent.

- **Fixation abusive des prix de transfert.** Un prix de transfert peut être manipulé pour déplacer des profits d'une juridiction fiscale à une autre, habituellement d'une juridiction à forte imposition vers une juridiction à faible imposition. C'est une source bien connue de flux financiers illicites, bien que toutes les formes de falsification des prix de transfert n'entraînent pas de manipulation du prix des transactions.
- **Blanchiment d'argent lié au commerce.** Technique de falsification des prix des transactions commerciales utilisées pour dissimuler ou déguiser des revenus engendrés par une activité illégale.

Flux financiers illicites. Il s'agit des fonds qui sont reçus, transférés ou utilisés de façon illégale¹. Ces fonds proviennent ordinairement de trois sources: l'évasion fiscale commerciale, la falsification des factures dans le commerce international, et des prix de transfert abusifs; des activités criminelles telles que le trafic de drogues, la traite des personnes, les transactions illégales sur les armes, la contrebande, la corruption active et la concussion de fonctionnaires corrompus.

Foreign Corrupt Practices Act (FCPA). Loi des États-Unis, adoptée en 1977, qui rend illégale la corruption de fonctionnaires étrangers par des citoyens des États-Unis, des entreprises des États-Unis et certaines entreprises qui ne sont pas américaines.

Fraude fiscale. Dissimulation aux autorités collectant les recettes publiques d'un revenu imposable. La fraude fiscale peut être une composante importante des flux financiers illicites et entraîne des sanctions pénales ou civiles.

Groupe d'action financière. Organe intergouvernemental accueilli à l'OCDE, dont la finalité est de mettre au point et de promouvoir des normes internationales pour lutter contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Le Groupe

¹ www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/09/GFI-Analytics.pdf.

d'action financière a publié 40 recommandations sur les moyens de réprimer le financement du terrorisme et des directives connexes afin de remplir cet objectif.

Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (Initiative StAR). Partenariat entre la Banque mondiale et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, qui soutient les efforts internationaux déployés pour mettre un terme au transfert aux paradis fiscaux des fonds d'origine corrompue. À l'automne 2011, l'initiative StAR a publié un rapport qui a fait date: *"The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do about It"*, qui mettait en avant l'impact néfaste des structures juridiques qui permettent les flux financiers illicites.

Juridictions appliquant le secret bancaire. Ce sont des entités telles que des villes, des États, des pays dont les lois permettent de garder secrète l'information bancaire ou financière dans toutes ou presque toutes les circonstances. De telles entités peuvent créer des structures juridiques expressément conçues à l'intention de non-résidents. L'origine des flux financiers illicites doit parfois empêcher les autorités du pays d'origine de l'identifier (c'est le cas par exemple si les fonds en question sont le résultat de l'évasion fiscale), et en pareil cas le flux financier illicite sera orienté vers l'une de ces juridictions pratiquant le secret bancaire. Comme les auteurs des flux financiers illicites cherchent les juridictions où la fiscalité est faible et où le secret bancaire est appliqué, de nombreux paradis fiscaux se sont dotés d'une législation sur le secret bancaire, mais les concepts ne sont pas strictement identiques.

Loi Dodd-Frank sur "la réforme de Wall Street et la protection des consommateurs". Vaste réforme financière adoptée sous forme de loi par les États-Unis en juillet 2010.

- Section 1502 de la loi Dodd-Frank. Elle fait obligation aux entreprises qui vendent ou fabriquent des produits faits à partir de produits minéraux provenant de certains pays en conflit désignés comme tels, de divulguer dans une base de données publiques, l'origine de ces produits minéraux et quelles mesures la société a prises pour s'assurer que l'achat ou le traitement des minéraux en question n'a pas financièrement profité à des milices armées dans ces pays.
- Section 1504 de la loi Dodd-Frank. Elle fait obligation aux compagnies d'exploitation du pétrole, du gaz et des ressources minérales de publier les paiements versés à des gouvernements, dans chaque juridiction où opèrent ces entreprises.

Paradis fiscaux. Juridictions dont la législation est exploitée par des non-résidents pour éviter l'impôt. Un paradis fiscal a généralement un taux d'imposition nul ou faible sur les comptes détenus ou sur les transactions effectuées par des personnes physiques ou morales étrangères. Cela s'ajoute à plusieurs autres facteurs, notamment l'absence d'échange effectif d'information fiscale avec d'autres pays, l'absence de transparence de la fiscalité et l'absence d'obligation d'exercer des activités substantielles dans la juridiction en question pour justifier la résidence fiscale. Les paradis fiscaux sont la principale filière de blanchiment des recettes de la fraude fiscale et l'un des moyens d'acheminer des fonds en évitant l'impôt. Voir également *Juridictions appliquant le secret bancaire*.

Principe de pleine concurrence. Le principe de pleine concurrence est une norme internationale appliquée pour comparer les prix de transfert pratiqués entre entités apparentées, avec le prix de transactions similaires entre entités indépendantes l'une de l'autre, en situation de pleine concurrence.

Prix de transfert. Prix des transactions entre sociétés apparentées, en particulier appartenant au même groupe multinational. Les gouvernements fixent des règles pour déterminer comment les prix du transfert doit être calculé à des fins fiscales (puisque, par exemple, son niveau affecte les bénéfices imposables des différentes filiales ou succursales d'une grande société), en appliquant surtout le principe de pleine concurrence (voir le présent glossaire, plus haut). Une grande partie du débat sur les flux financiers illicites à motivation fiscale tourne autour de la formulation et de l'application de la réglementation sur les prix de transfert, ses inconvénients et la façon dont elle peut être contournée à des fins de fraude ou d'évasion fiscale.

Traités fiscaux. Connus auparavant sous le nom de conventions fiscales sur le revenu et le capital, les traités fiscaux bilatéraux entre pays étaient initialement désignés sous le nom de conventions de double imposition. En les concluant, les pays se mettent d'accord par la négociation sur des règles qui limitent le droit d'imposer des capitaux et des revenus selon la source de résidence du contribuable, de façon compatible, en évitant la double imposition et en attribuant les droits d'imposition aux différentes parties. Ces conventions harmonisent également les définitions figurant dans les codes fiscaux des différents pays, prévoient des modalités d'accord qui peuvent être invoquées s'il y a des cas manifestes de double imposition et établissent des moyens d'assistance mutuelle dans l'application. Un traité entre un pays en développement et un pays dont il reçoit des investissements déplace l'équilibre des droits d'imposition au détriment du pays en développement. Ces dispositions créent pour les investisseurs étrangers des possibilités d'optimisation fiscale.

Transactions Hawala. Système informel de transfert de fonds entre entités situées dans des pays différents. Des intermédiaires se bornent à se serrer la main ou à conclure des accords avec des homologues dans d'autres pays pour organiser le transfert d'argent, sans qu'il y ait physiquement transfert de fonds (en particulier à travers des frontières) ou en utilisant des transferts bancaires. Cette méthode informelle de transfert d'argent est souvent très difficile à contrôler, et ces transactions Hawala sont surtout utilisées au Moyen-Orient, en Afrique de l'Est et en Asie du Sud.

Transmission d'information bancaire établie par pays. Forme proposée de transmission d'information financière dans laquelle les entreprises multinationales divulguent certaines données financières, par exemple sur les ventes, les profits, les pertes, le nombre des personnes employées, les impôts payés et les obligations fiscales pour chaque pays où elles opèrent. Actuellement, la norme est de consolider les états financiers. C'est également l'une des recommandations de la Coalition pour la transparence financière.

Tous les montants sont exprimés en dollars des États-Unis.

Chapter

.....

La lutte contre les flux financiers
illicites en provenance d'Afrique



1.1 Aperçu

1.1.1 Les flux financiers illicites qui retardent le développement de l'Afrique

Au cours des 50 dernières années, on estime que l'Afrique a perdu plus de 1 000 milliards de dollars du fait des flux financiers illicites (FFI), (Kar et Cartwright-Smith, 2010; Kar et Leblanc, 2013). Ce chiffre est à peu près équivalent à l'ensemble de l'aide publique au développement reçue par l'Afrique pendant le même laps de temps². Actuellement, on estime que l'Afrique perd plus de 50 milliards de dollars par an du fait des flux financiers illicites. Mais ces estimations sont peut-être très en deçà de la réalité car il n'existe pas de données précises pour tous les pays africains, car elles excluent souvent certaines formes de flux financiers qui par nature sont secrets et ne peuvent donc être correctement estimés, par exemple les sommes résultant de la corruption et du trafic de drogues, de la traite des personnes et du trafic des armes à feu. Les sommes perdues chaque année par l'Afrique du fait des flux financiers illicites dépassent sans doute considérablement le chiffre de 50 milliards de dollars.

Ces sorties de capitaux sont très préoccupantes étant donné l'insuffisance de la croissance, les niveaux élevés de pauvreté, les besoins de ressources et l'évolution défavorable de l'aide publique au développement. Alors que les pays africains ont enregistré en moyenne une croissance d'environ 5% par an depuis une quinzaine d'années, ce taux de croissance économique est encourageant mais insuffisant. Il est par exemple très inférieur à la croissance à deux chiffres qui a propulsé la transformation des économies dans certaines régions d'Asie. En outre, les avantages de cette croissance se limitent au sommet de la répartition des revenus, et ils ne s'accompagnent pas d'une création d'emplois. En dehors des questions d'équité, cette situation signifie aussi qu'une croissance n'est pas durable, du fait des risques de troubles sociaux. Le super-cycle qui frappe dans l'ensemble du monde les produits de base et qui explique la croissance en Afrique, arrive à son terme, tandis que des facteurs macroéconomiques comme l'allègement de la dette auront un effet éphémère.

La pauvreté reste très préoccupante en Afrique tant en termes absolus que relatifs. Le nombre d'Africains vivant avec moins de 1,25 dollar par jour serait passé de 290 millions en 1990 à 414 millions en 2010 (Nations Unies, 2013). Cela tient au fait que l'accroissement de la population augmente plus vite que le nombre de personnes sortant de la pauvreté. De plus, le PIB par habitant en Afrique était de l'ordre de 2 000 dollars en 2013, ce qui ne représente qu'un cinquième du niveau mondial (FMI, 2014). En Afrique, la pauvreté est multidimensionnelle: elle concerne l'accès limité à l'éducation, aux soins de santé, au logement, à l'eau potable et aux moyens d'assainissement. Cette situation permet de mieux replacer dans son contexte le chiffre de 50 milliards de dollars par an de flux financiers illicites.

Les besoins de ressources des pays africains pour la prestation de services sociaux, pour l'infrastructure et l'investissement soulignent aussi l'importance d'une élimination des flux financiers illicites en provenance du continent. Selon les tendances démographiques actuelles, l'Afrique aura la population de jeunes la plus nombreuse dans le monde. En 2050, l'âge médian des Africains sera de 25 ans, alors que la moyenne mondiale sera de 36 ans (Division de la

² Entre 1970 et 2008 l'Afrique aurait reçu 1 070 milliards de dollars au titre de l'aide publique au développement (OCDE, 2012 a).

population du Secrétariat de l'ONU, 2012). Les contraintes d'infrastructure freinent également la croissance, de même que la faiblesse du taux d'épargne et du taux d'investissement dans le continent africain. Ainsi, en 2012, les taux de formation de capital brut au Nigéria et en Afrique du Sud étaient de 13% et de 19% respectivement, contre 49% en Chine et 35% en Inde (Division de statistique du Secrétariat de l'ONU, 2014; Banque mondiale, 2014). Pourtant on estime que l'Afrique a besoin de trouver de 30 à 50 milliards de dollars par an pour financer son équipement (Foster et Briceño-Garmendia, 2010; Banque africaine de développement, 2014).

Le Groupe a considéré le fait que quand ces besoins sont comparés à l'évolution défavorable de l'aide publique au développement, l'Afrique ne peut pas rester indifférente aux problèmes posés par les flux financiers illicites. Les faits nouveaux sur la scène mondiale donnent à penser que le problème posé par ces flux financiers illicites est de plus en plus aigu. Les ressources que l'Afrique reçoit de ses partenaires extérieurs sous forme d'aide publique au développement n'augmentent pas en raison des difficultés financières que connaissent les partenaires, qui au contraire cherchent à réduire ce type de dépense. L'Afrique aura donc besoin de trouver sur le continent lui-même les moyens de financer son développement et de réduire sa dépendance à l'égard de l'aide publique.

Les flux financiers illicites sont également préoccupants du point de vue de leur impact sur la gouvernance. Pour réussir à faire sortir ces ressources du continent, il faut habituellement suborner des fonctionnaires et cela peut compromettre les structures étatiques, car les acteurs concernés peuvent avoir disposé de moyens qui entravent le bon fonctionnement des institutions réglementaires.

1.1.2 Contexte

Prenant conscience des effets néfastes des flux financiers sur l'Afrique, le 4^e Réunion annuelle conjointe de l'Union africaine et de la Conférence des ministres des finances, de la planification et du développement économique de l'UA/CEA a adopté la résolution 886 qui crée le Groupe de haut niveau chargé de la question des flux financiers illicites en provenance d'Afrique.

Le Groupe est présidé par M. Thabo Mbeki, ancien président de la République d'Afrique du Sud, et comprend neuf autres membres, Africains ou non.

1.1.3 Mandat

Le mandat du Groupe est de:

1. Déterminer la nature et les formes des flux financiers illicites en provenance d'Afrique;
2. Déterminer le niveau des sorties illicites de capitaux du continent;
3. Déterminer les conséquences pour le développement, complexes et à long terme des flux financiers illicites;
4. Faire prendre conscience aux gouvernements africains, aux citoyens et aux partenaires du développement international de l'ampleur et de l'effet sur le développement des sorties de capitaux;
5. Proposer des politiques et mobiliser un appui à des pratiques qui inverseraient ces flux financiers illicites.

Le Groupe s'est attaché à réaliser ces objectifs.

1.2 Définition des flux financiers illicites

Pour déterminer le champ de sa réflexion et bien saisir la question, le Groupe a consacré un temps considérable à bien comprendre le phénomène des flux financiers illicites. Ses membres ont observé que ces flux ont souvent été liés aux fuites de capitaux dans l'examen du problème, ces termes étant utilisés de façon interchangeable.

Ils ont estimé au contraire qu'il importait de distinguer les flux financiers illicites des fuites de capitaux car les fuites de capitaux, répondant parfois à des facteurs macroéconomiques ou administratifs, peuvent être entièrement licites. Les membres du Groupe se sont mis d'accord sur une définition des flux financiers illicites: il s'agit des capitaux acquis, transférés ou utilisés illégalement. Cette définition évite les explications compliquées de ce qui caractérise les flux financiers illicites et les débats sur la question de savoir si les investisseurs doivent être autorisés à répondre de façon rationnelle aux risques économiques et politiques. De plus, les membres du Groupe sont convaincus que la définition retenue répond au problème des flux financiers illicites dans l'ensemble des transactions financières.

1.3 Démarche et méthodes suivies par le Groupe

Comme il existe déjà d'abondants travaux universitaires sur les flux financiers illicites, le Groupe a décidé que son travail aurait de l'intérêt uniquement s'il suivait une démarche différente, conformément à son mandat. Ses membres ont ainsi décidé de mettre l'accent sur des consultations menées sans exclusive, accompagnées de recherches originales, tout en explorant les aspects politiques de la question des flux financiers illicites.

1.3.1 Recherche

Pour asseoir son travail sur une base solide, le Groupe a commandé une étude de référence intitulée *"Scale and Development Challenges of Illicit Financial Flows from Africa"* (L'ampleur des flux financiers en provenance d'Afrique, et leurs conséquences pour le développement). Cette étude examine la nature, l'ampleur des flux financiers illicites en provenance d'Afrique qui ont des conséquences pour le développement sur la base des disparités de revenu national et à l'aide des données commerciales (pour mesurer l'effet

des falsifications de prix dans les transactions commerciales). On trouvera à l'annexe III du présent rapport un complément d'information sur cette étude empirique.

Les membres du Groupe ont également examiné dans quelle mesure le secret bancaire entretenu entre les partenaires commerciaux, en Afrique, expose les pays africains au risque de flux financiers illicites, par une falsification des prix ou des factures. Cette analyse est donnée à l'annexe IV.

Le Groupe de haut niveau a également fait effectuer des études par pays des flux financiers illicites en provenance d'Afrique afin d'obtenir des données factuelles sur le phénomène et ses manifestations. Comme il ne pouvait pas couvrir tous les pays africains, le Groupe a retenu six pays. Les critères de choix sont la répartition sous-régionale, l'importance du secteur extractif dans l'économie de ces pays, et la situation des pays sortant d'un conflit. Son choix s'est porté sur les pays suivants: Algérie, Kenya, Libéria, Mozambique, Nigéria et République démocratique du Congo. Le Groupe s'est également rendu à Maurice, qui est représentatif des petits pays insulaires et en Afrique du Sud pour bien comprendre comment les institutions et les procédures de ce pays sont adaptées à la lutte contre les sorties illicites de capitaux (voir encadré 1).

Encadré 1.1 Quelques informations sur les pays choisis pour les études de cas

→ ALGÉRIE

L'Algérie est le deuxième pays d'Afrique pour les réserves de pétrole et le neuvième pays au monde pour les réserves de gaz naturel, et c'est le principal exportateur de pétrole et de gaz naturel d'Afrique du Nord; c'est en Algérie aussi que se trouve le siège de la plus importante compagnie pétrolière africaine. Le PIB de l'Algérie est actuellement estimé à 273,59 milliards de dollars, son PIB par habitant à 6 978 dollars avec une croissance moyenne annuelle du PIB de 3,0%. On estime qu'entre 1970 et 2008 l'Algérie a perdu environ 25,7 milliards de dollars de recettes du fait des flux financiers illicites. Ce chiffre très élevé s'explique par le fait que les pays qui sont très dépendants des ressources naturelles sont parmi ceux qui sont le plus touchés par le problème des flux financiers illicites.

(http://www.Africaneconomicoutlook.Org/fileadmin/uploads/aeo/2014/PDF/E-Book_African_Economic_Outlook_2014.pdf; <http://www.u4.no/publications/extractive-sectors-and-illicit-financial-flows-what-role-for-revenue-governance-initiatives/>)

→ KENYA

Ce pays d'Afrique de l'Est, qui a récemment amorcé le développement de son industrie extractive, a, ces dernières années, préservé une croissance économique régulière, avec un PIB qui est actuellement de 79,66 milliards de dollars, un PIB par habitant de 1 796 dollars et une croissance moyenne du PIB de 4,8% par an. On estime que le Kenya a perdu pas moins de 1,51 milliard de dollars entre 2002 et 2011 du fait de la falsification des factures. Le rôle des flux financiers illicites et leurs répercussions sur le PIB du pays ne peuvent être méconnus. Une étude récente financée par le Gouvernement danois sur cinq des pays prioritaires de son aide (Ghana, Kenya, Mozambique, Ouganda et Tanzanie) montre que la perte de recettes fiscales, pour le Kenya, du fait de la falsification des factures des transactions commerciales par les sociétés multinationales et d'autres acteurs pourrait représenter jusqu'à 8,3% des recettes publiques kényanes, ce qui retarde la croissance économique et entraîne des milliards de pertes de fonds publics.

(http://www.Africaneconomicoutlook.Org/fileadmin/uploads/aeo/2014/PDF/E-Book_African_Economic_Outlook_2014.pdf; http://iff.gfintegrity.org/hiding/Hiding_In_Plain_Sight_Report-Final.pdf)

→ LIBÉRIA

Actuellement, depuis la fin de la guerre civile qui a duré de 1989 à 1996, ce pays d'Afrique de l'Ouest reconstitue son infrastructure, en particulier dans sa capitale, Monrovia, et aussi autour. Le pays, richement doté de forêts, de ressources minérales et d'eau, avec un climat favorable à l'agriculture, est également un marché attrayant pour les sociétés multinationales et autres grands acteurs étrangers. Le bois d'œuvre et le caoutchouc sont actuellement les principales exportations du Libéria. Cependant, l'investissement étranger est toujours le moteur de l'augmentation du PIB, qui en 2012 était estimé à 3,3 milliards de dollars. Le PIB par habitant est de l'ordre de 767 dollars et le taux de croissance annuelle du PIB de 7,8%. Comme pour la plupart des pays comme la plupart des pays en situation de post-conflit, le pays fait une large place au redémarrage du développement, et pour cela il fait appel aux investisseurs étrangers qui peuvent tirer parti de la situation du pays. Cela peut conduire à des problèmes d'évasion fiscale, et fait du pays une plaque tournante pour les opérations bancaires offshore et même un paradis fiscal.

(http://www.Africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2014/PDF/E-Book_African_Economic_Outlook_2014.pdf; <http://allafrica.com/stories/201306210889.html>)

→ MOZAMBIQUE

Alors que son économie s'est développée au cours des 10 dernières années, depuis la fin de la guerre civile, il y a toujours une marge de progrès à réaliser au Mozambique. Ce pays d'Afrique australe a également vu une nette accélération de son taux de croissance et le PIB a atteint 29,975 milliards de dollars en 2012. Le PIB par habitant est de l'ordre de 1 160 dollars et le taux de croissance est en moyenne de 7,3%. L'agriculture est le principal employeur du pays, mais des projets d'investissement dans l'extraction du titane devraient aider à renforcer l'économie. Comme le Kenya, cependant, le Mozambique est exposé aussi aux problèmes des pratiques abusives concernant le commerce et le paiement de l'impôt.

(http://www.Africaneconomicoutlook.Org/fileadmin/uploads/aeo/2014/PDF/E-Book_African_Economic_Outlook_2014.pdf; <http://www.gfintegrity.org/report/report-trade-misinvoicing-in-ghana-kenya-mozambique-tanzania-and-uganda/>)

→ NIGÉRIA

État le plus peuplé d'Afrique, le Nigéria connaît une croissance économique rapide depuis quelques années. Son PIB a pratiquement triplé pour atteindre 490,857 milliards de dollars. Le PIB par habitant est de 2 827 dollars, et le taux de croissance moyenne du PIB de 6,7%. Les exportations pétrolières demeurent le principal secteur qui contribue à l'économie du Nigéria, mais les télécommunications représentent plus d'un quart de la croissance du PIB en 2014. L'industrie manufacturière et la production de films sont également des moteurs de son économie, puisqu'ils représentent respectivement 7% et 1,5% de celle-ci. L'agriculture est également un secteur en croissance rapide. Une économie aussi importante se heurte inévitablement au risque des flux financiers illicites et la forte dépendance du Nigéria à l'égard de son industrie pétrolière pour les exportations et les recettes publiques accroît encore ce risque.

(http://www.Africaneconomicoutlook.Org/fileadmin/uploads/aeo/2014/PDF/E-Book_African_Economic_Outlook_2014.pdf; <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21600734-revised-figures-show-nigeria-africas-largest-economy-step-change>)

→ RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Si l'on mesure la production annuelle au nombre de carats, la République démocratique du Congo est le deuxième producteur mondial de diamants. C'est également le plus gros exportateur de minerai de cobalt. La conjugaison de cette abondance de ressources très recherchées et de luttes politiques récentes a fait de ce pays d'Afrique centrale celui qui est le plus touché par l'exploitation illégale de ses ressources

naturelles. Plusieurs commissions congolaises et des groupes d'experts des Nations Unies ont étudié avec soin l'exploitation et l'exportation illégales de produits minéraux, qui dans certains cas financent les groupes armés que l'on trouve en République démocratique du Congo. La CEA estime actuellement que le PIB du pays dépasse un peu 57 milliards de dollars, avec un PIB par habitant de 854 dollars et une croissance moyenne du PIB de 6,4%. De plus, les conflits en République démocratique du Congo ont réduit le produit national et les recettes publiques et, même en situation de sortie de conflit, des années de flux financiers illicites sortant sans entrave de la République démocratique du Congo, continuent de peser sur les recettes publiques du pays. La République démocratique du Congo est donc un cas particulièrement pertinent dans la lutte contre les flux financiers illicites car son secteur minier est considéré comme la base économique de la reconstruction du pays après un conflit.

(http://www.Africaneconomicoutlook.Org/fileadmin/uploads/aeo/2014/PDF/E-Book_African_Economic_Outlook_2014.pdf)

Note: Les estimations du PIB et du PIB par habitant reposent sur leur parité en pouvoir d'achat exprimée en dollars des États-Unis, les taux de croissance annuelle du PIB sont des moyennes pour la période 2005-2013.

Figure 1.1
Affiche promotionnelle
utilisée pour la
consultation régionale
sur les flux financiers
illicites



1.3.2 Activités de sensibilisation

D'emblée, le Groupe a considéré que la sensibilisation était une partie essentielle de son travail. Ses membres ont donc défini une stratégie de communications incluant la création d'un site web, la publication d'une brochure sur le travail du Groupe et d'une fiche d'information sur les flux financiers illicites, avec divers slogans et une affiche promotionnelle (voir figure 1.1). Le Groupe a également adopté le slogan: "Les flux financiers illicites en provenance d'Afrique: localisez les, neutralisez les, recouvrez les". Pour soutenir son action de mobilisation, le Président du Groupe, ses membres et le Comité technique continuent à être invités à faire des exposés et à participer à diverses instances sur la question des flux financier illicites.

1.3.3 Consultations

D'emblée, le Groupe s'est attaché à recueillir les vues et les contributions des gouvernements, du secteur privé, des organisations de la société civile et des organisations régionales et internationales s'intéressant à la question. Il a tenu de larges consultations avec les acteurs les plus divers afin de sensibiliser, obtenir des connaissances de première main et placer la question à l'ordre du jour de l'action régionale et mondiale.

Le Groupe s'est rendu dans les six pays qui avaient été choisis pour les études de cas et il a rencontré les chefs d'État et de gouvernement, les ministres responsables de l'économie, des parlementaires, des autorités de police et des magistrats, les directeurs de diverses institutions financières, notamment les banques centrales, les administrations douanières, les services de collecte des contributions et divers organismes de lutte contre

la corruption. Il a également rencontré des représentants d'organisations de la société civile, d'universités et de la presse, et diverses organisations non gouvernementales. Partout, le Groupe a expliqué l'objet des études de pays, qui est de recueillir des données factuelles et des opinions sur la façon dont les flux financiers illicites se manifestent dans les différents pays.

Des consultations sous-régionales pour l'Afrique australe et orientale ont eu lieu à Lusaka (Zambie), pour l'Afrique de l'Ouest et centrale à Accra (Ghana), et pour l'Afrique du Nord en Tunisie. La nécessité de ces consultations sous-régionales découle du fait que les différents acteurs, dans les différentes régions du continent, peuvent tous apporter des contributions très précieuses au travail du Groupe en fournissant des informations et en partageant des connaissances qui autrement ne seraient pas disponibles. Plus de 200 personnes originaires de 48 pays africains appartenant à l'éventail le plus large d'acteurs ont participé aux consultations.

Le Groupe s'est également tourné vers le reste du monde pour accomplir son mandat. Ses membres ont rencontré des fonctionnaires américains, des membres du Secrétariat et des États Membres des Nations Unies et de l'Organisation de coopération et de développement économiques. D'utiles réunions ont eu lieu avec le Conseil mondial des douanes, le Parlement européen, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Aux États-Unis, des séminaires ont eu lieu à la *Brookings Institution* et au *Corporate Council for Africa*.

1.3.4 Dimensions politiques

Le travail du Groupe en fin de compte cherche à amener les gouvernements à formuler les politiques voulues pour lutter contre les flux financiers illicites. Le présent rapport donne une place de choix au repérage des différents acteurs intervenant dans ces flux, pour caractériser leur nature et les facteurs moteurs ou facilitateurs, et proposer des politiques possibles qui seraient menées à l'échelle nationale, régionale et internationale.

1.4 Rapport d'activité remis à la Conférence des ministres des finances, de la planification et du développement économique

Le Groupe a présenté son rapport d'activité à la Septième Réunion annuelle commune de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la CEA et de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine, qui s'est tenue en mars 2014 à Abuja (Nigéria). Le rapport donne les informations les plus récentes sur l'activité du Groupe et ses constatations.

La déclaration ministérielle publiée après cette réunion comportait ce qui suit:

"20. Nous déplorons que l'Afrique perde 50 milliards de dollars par an dans des flux financiers illicites. Ces flux résultent essentiellement d'opérations commerciales, de l'évasion fiscale et d'activités délictueuses (blanchiment d'argent, trafic de drogues et d'armes, et traite des êtres humains), de la corruption et de l'abus de fonction. Ce sont les pays riches en ressources naturelles et ceux dans lesquels les institutions sont inadaptées ou inexistantes qui risquent le plus d'être victimes des flux financiers illicites. Ces flux illicites compromettent l'action que l'Afrique mène en faveur du développement. Dans le pire des cas, ils ponctionnent les capitaux d'investissement et les recettes qui auraient dû servir à financer des programmes de développement, ils sapent l'autorité des institutions publiques et affaiblissent l'état de droit.

"21. Nous promettons de nous concerter aux niveaux national, régional et continental pour renforcer nos institutions et systèmes de gouvernance économique, et de concentrer nos efforts sur l'administration fiscale, la négociation de contrats et les détournements de fonds opérés dans le cadre d'échanges commerciaux. Par ailleurs, nous coopérerons avec la communauté internationale dans le cadre des débats en cours sur la réforme de la gouvernance économique mondiale, afin de faire connaître nos préoccupations concernant les transferts illicites, notamment les paradis fiscaux."

1.5 Structure du rapport

La suite du rapport est structurée comme suit. Le chapitre 2 présente le cadre d'analyse des flux financiers illicites en provenance d'Afrique, et comprend des estimations, la liste des acteurs, des facteurs moteurs et facilitateurs, et les moyens par lesquels les flux financiers illicites sont réalisés. Le chapitre 3 expose la dimension développementale de ces flux, tandis que le chapitre 4 contient les conclusions du Groupe. Les recommandations du Groupe sont consignées au chapitre 5.

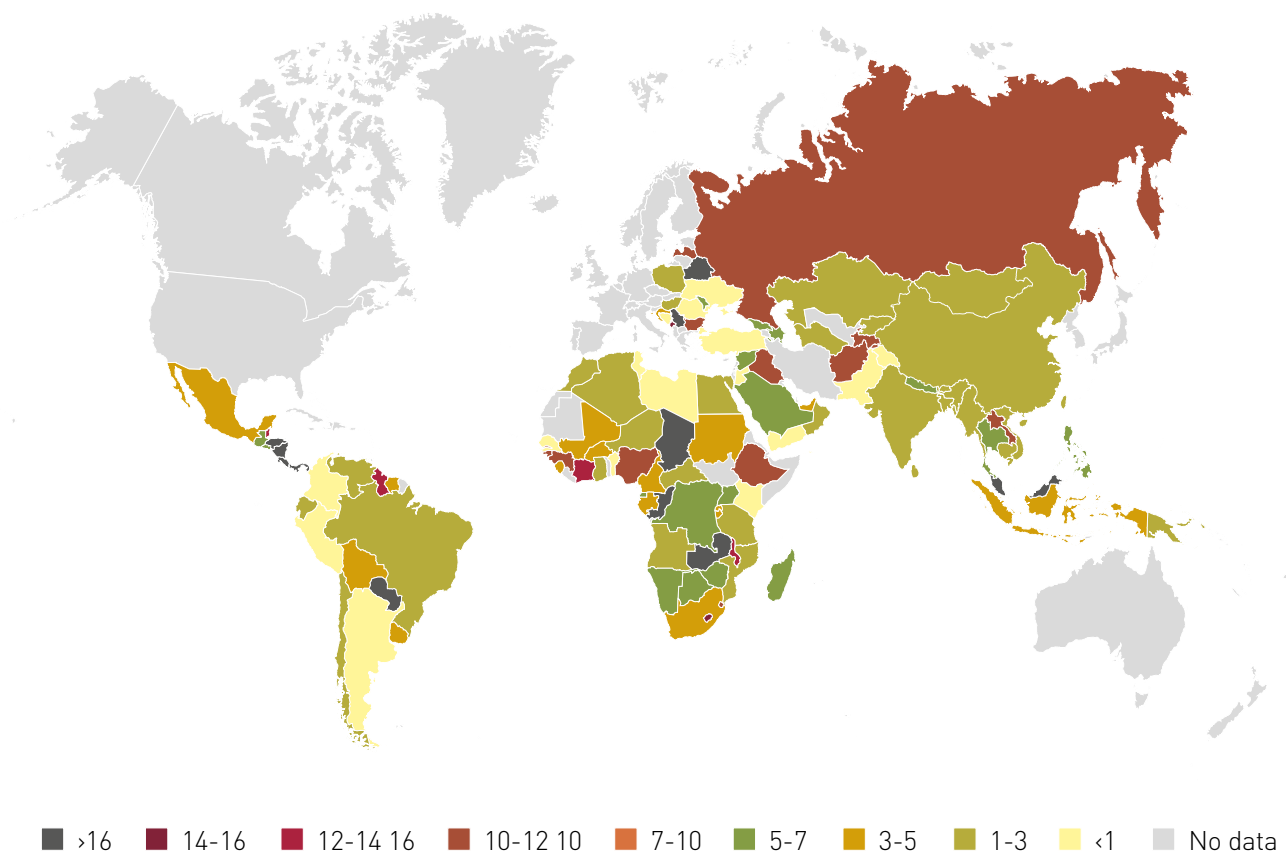
1.6 Principaux messages contenus dans le rapport

Les flux financiers illicites sont non seulement un problème pour l'Afrique mais aussi pour la gouvernance mondiale et ce problème appelle un large ensemble d'actions, notamment au niveau de l'architecture financière mondiale. Les flux financiers illicites sont une source potentielle de mobilisation de ressources intérieures pour les pays africains qui, si ces capitaux étaient mobilisés, auraient des impacts positifs pour la réalisation du programme de développement pour l'après-2015 en Afrique et au-delà, en particulier dans le contexte des évolutions économiques mondiales qui signifient que la dépendance à l'égard de l'aide au développement n'est plus une option viable (figure 1.2).

Le rapport avance aussi qu'une lutte contre les flux financiers illicites, pour réussir, devra dégager un effet positif pour la gouvernance en Afrique, et aboutira à des améliorations viables des activités économiques locales et un environnement favorable au développement du secteur privé.

Figure 1.2

Carte faisant apparaître l'ampleur des flux financiers illicites par pays et en pourcentage de leur PIB



Source: Green, 2013.

Chapter

.....

Comprendre le
phénomène des flux
financiers illicites en
provenance d'Afrique

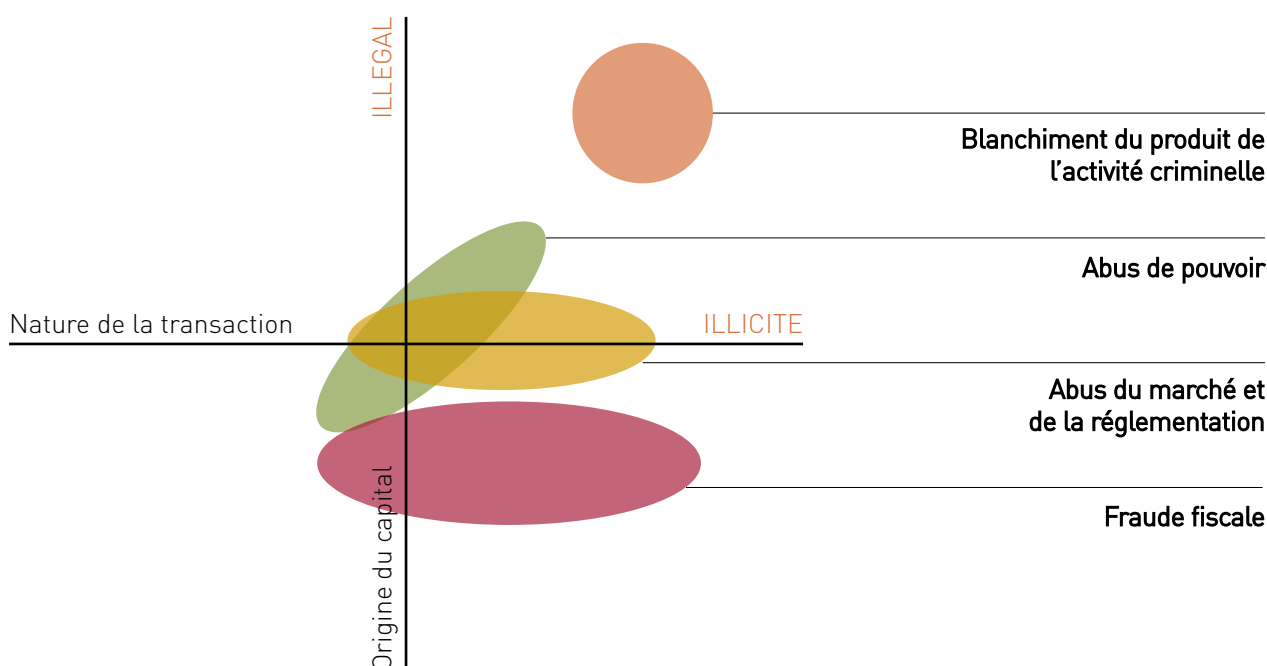
2

Comme point de départ, et pour bien comprendre les diverses dimensions du phénomène des flux financiers illicites et son impact sur l'Afrique, le Groupe a examiné les travaux existants, demandé des recherches, utilisé des études de cas et mené de larges consultations. Ses membres considèrent qu'il est nécessaire de disposer d'une définition claire des flux financiers illicites et de comprendre comment ces flux sont engendrés en Afrique. Ils ont également estimé l'ampleur de ces flux et examiné le rôle des différents acteurs, considérant qu'une solution découlant de la nature de ces flux dépendrait de la coopération et du respect des règles. Certains facteurs moteurs ou facilitateurs des flux financiers illicites ont été étudiés pour la même raison. Le Groupe cherche aussi à examiner les politiques et les mesures qui ont été prises en Afrique et ailleurs pour lutter contre ce phénomène.

2.1 Définition des flux financiers illicites

Le Groupe a défini les flux financiers illicites comme "les capitaux gagnés, transférés ou utilisés illégalement", et cette définition a permis de remplir le mandat du Groupe, étant donné les travaux d'autres organisations sur la question (voir par exemple, Reuter, 2012, Baker, 2005, et Kar, 2011). En d'autres termes, ces flux financiers sont des violations du droit dès leur origine, ou pendant leur déplacement ou leur utilisation, et doivent donc être considérés comme illicites. Le Groupe met l'accent sur l'illégalité à toutes les phases de ce circuit financier afin de montrer qu'une loi, dans un pays donné, ne parvient pas à éliminer l'intention et l'objet de ces flux financiers, qui sont de dissimuler des sommes, même si elles ont été légitimement acquises. Les membres du groupe pensent que le terme "illicite" est une bonne description d'activités qui, tout en n'étant pas toujours strictement illégales, sont contraires aux règles et normes bien établies, et notamment au bon accomplissement des obligations légales de payer l'impôt. L'objet poursuivi était d'établir la nature de ces différents flux financiers, étant donné le mal qu'ils causent à l'économie des pays africains. La figure 2.1 illustre l'ensemble des transactions en fonction de leur origine.

Figure 2.1
Origine des flux financiers illicites



2.2 Comment les flux financiers illicites sont engendrés

Le Groupe a établi que la convention consistant à répartir les flux financiers illicites entre trois composantes – activités commerciales, activités criminelles et corruption – était essentiellement correcte dans le cas de l'Afrique. Il a pris note des estimations existantes, qui évaluent à 65% des flux financiers illicites les activités commerciales, à 30% les activités criminelles et à 5% les effets de la corruption, mais il a décidé d'adopter un point de vue plus nuancé reposant sur les informations disponibles dans le contexte africain (Kar et Cartwright-Smith, 2010).

2.2.1 Activités commerciales

La composante commerciale des flux financiers illicites est le résultat des activités des entreprises. Ces activités sont difficiles à déterminer, s'agissant de la ligne de démarcation entre l'utilisation légitime des incitations prévues par les politiques commerciales et leur utilisation abusive, et l'ampleur et la portée des activités économiques engendrant des sorties de capitaux (voir annexe III). L'interprétation de ces sorties de capitaux a d'importantes conséquences pour un secteur qui est censé investir dans des activités productives, créer des emplois et transmettre des compétences en matière de gestion et de technologie. Le secteur des entreprises a également les moyens d'interpréter la législation et la réglementation et peut ainsi éviter de se conformer à la loi moyennant les services d'assistance juridique, comptable et financière qu'il peut se procurer (figure 2.2).

Les flux financiers illicites résultant d'activités commerciales répondent à plusieurs finalités telles que la volonté de dissimuler des richesses, d'éviter l'impôt de façon agressive, et de contourner les droits de douane et les taxes intérieures. Certaines de ces activités, en particulier celles liées à la fiscalité, sont décrites dans une perspective plus technique par l'expression "Érosion de l'assiette fiscale et déplacement des profits", en particulier dans les travaux de l'OCDE. Les divers moyens d'engendrer des flux financiers illicites en Afrique sont la falsification des prix de transfert, des prix commerciaux, des factures correspondant à des services et des biens immatériels et la passation de contrats léonins, tout cela à des fins de fraude fiscale, d'évasion fiscale agressive et d'exportation illégale de devises.

La figure 2.3 ci-après, empruntée au *New York Times*, montre comment les entreprises peuvent déplacer les bénéfices entre différents États pour éviter de payer l'impôt dû.

Figure 2.2

Aperçu des flux financiers illicites et rapports avec la sécurité

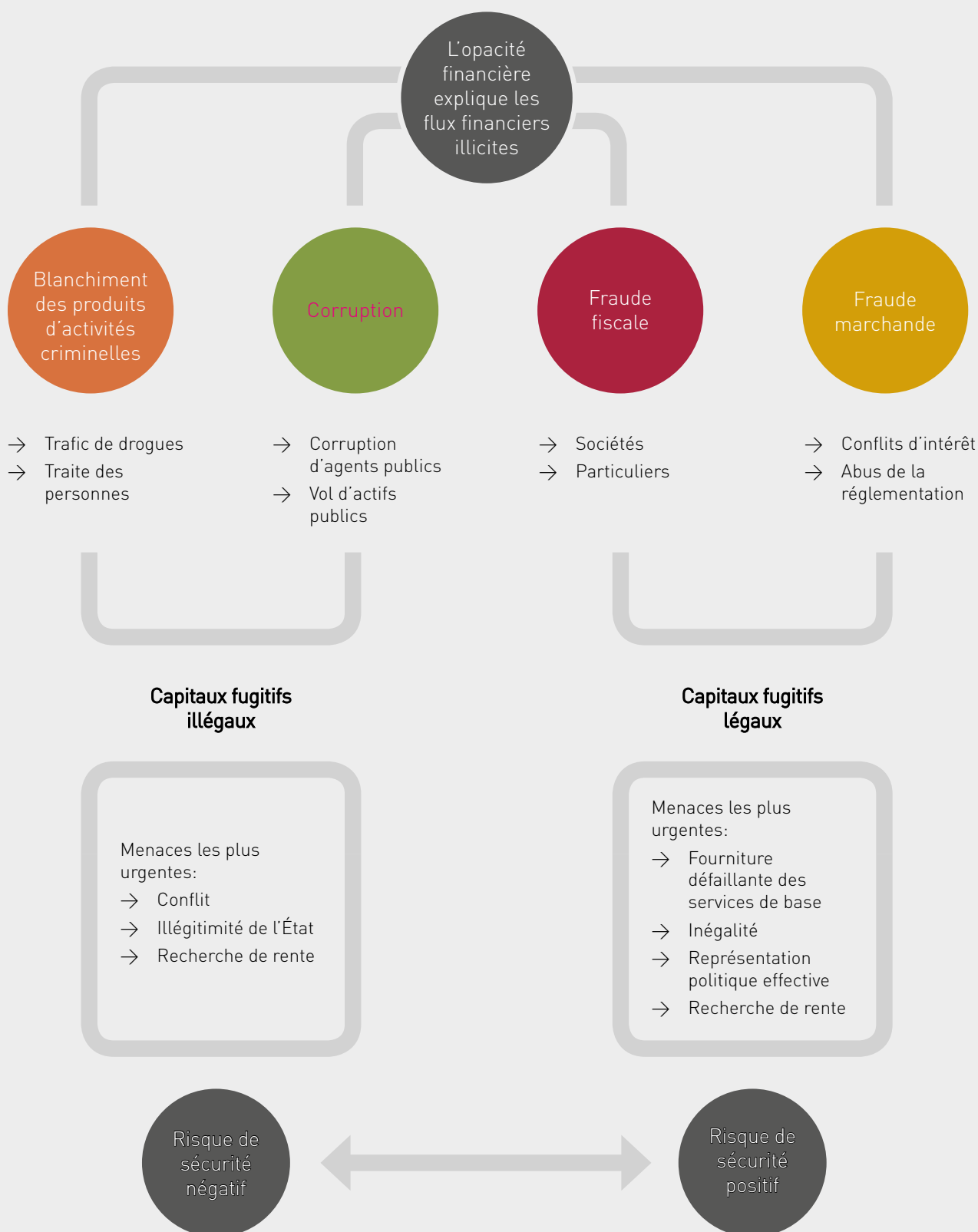
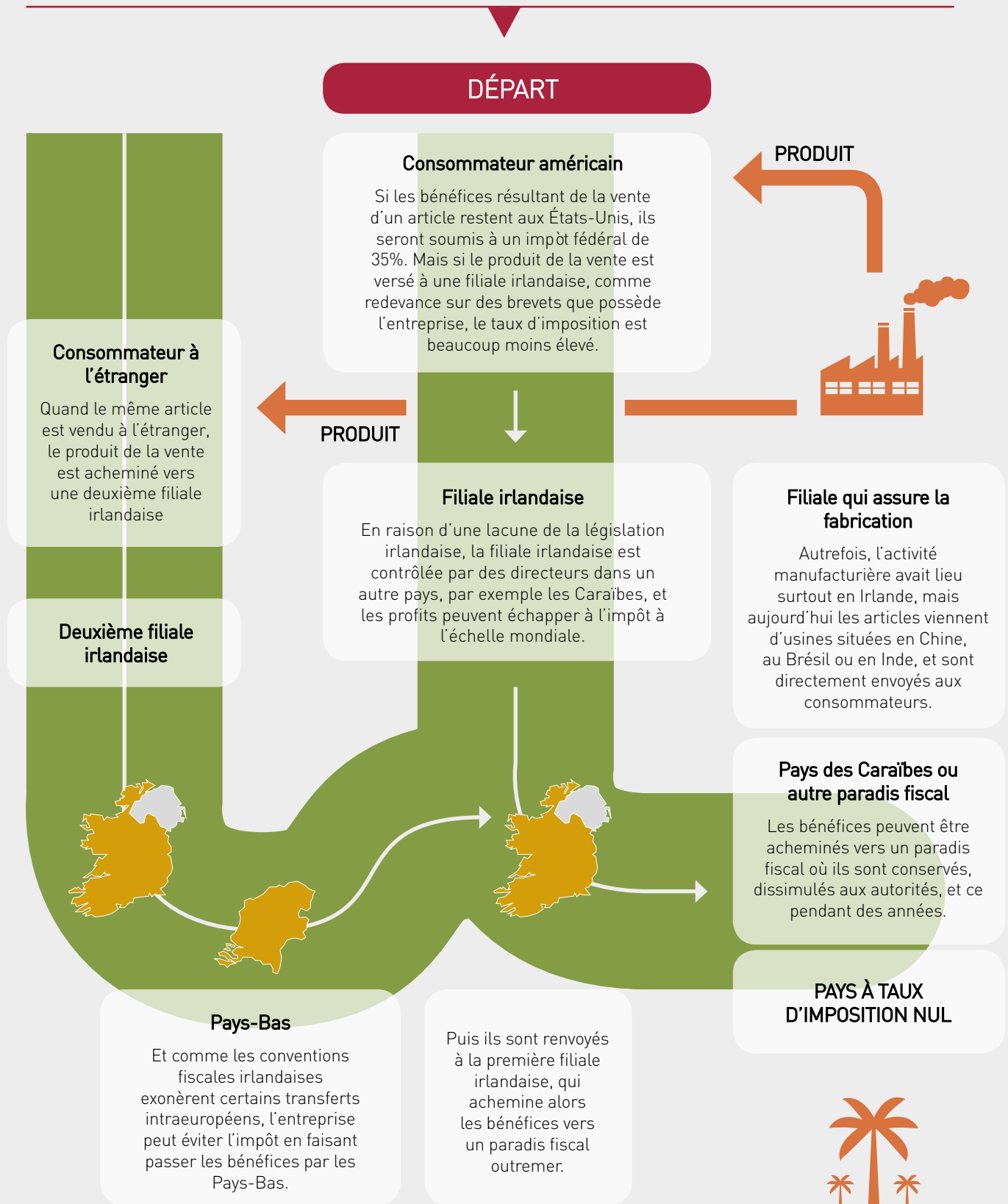


Figure 2.3

Le circuit de fraude fiscale "Irlande-Pays-Bas-Irlande"

'DOUBLE IRISH WITH A DUTCH SANDWICH'

De nombreuses entreprises tirent parti des lacunes du droit international pour déplacer des bénéfices entre pays de façon à éviter l'impôt. Ces techniques tirent souvent parti du transfert de bénéfices sur les redevances des brevets dans des pays comme l'Irlande. On analyse ici une technique typique que l'entreprise "Apple" et d'autres entreprises ont été les premiers à utiliser.



La falsification des prix de transfert a lieu quand une société multinationale tire parti de ses structures complexes pour déplacer les bénéfices entre différents pays. S'il n'est pas interdit d'avoir des échanges commerciaux entre entreprises faisant partie d'un même groupe, il faut que ces marchandises obéissent au principe de la pleine concurrence pour qu'elles ne relèvent pas d'une volonté de diminution de l'assiette fiscale et de déplacement des profits. Or le Groupe a constaté qu'en Afrique, il se produisait une falsification des prix de transfert à une échelle massive. Dans un exemple particulièrement frappant, un président africain a informé le Groupe qu'une entreprise multinationale n'avait jamais payé d'impôt dans son pays depuis plus de 20 ans, car elle signalait régulièrement des pertes. Il était pourtant certain que cela ne pouvait s'expliquer que par un déplacement des bénéfices, puisqu'aucune entreprise ne resterait en activité si elle faisait des pertes pendant aussi longtemps.

Le fisc de l'Afrique du Sud a de même présenté un exemple de fixation abusive des prix de transfert (voir encadré 2.1). Des recherches effectuées par l'Association *Action Aid International* et d'autres associations montrent que des falsifications des prix de transfert ont lieu dans plusieurs pays africains, et ont été portées à la connaissance du Groupe.

Le Groupe est particulièrement préoccupé de voir que trois pays africains seulement ont créé, dans leur administration fiscale, des services s'occupant des prix de transfert. Comme de telles activités sont fréquentes mêmes dans les pays développés et impliquent des entreprises très connues, le Groupe a constaté que les pays africains n'ayant pas de capacité officielle de suivre ce problème sont très vulnérables aux effets de cette falsification des prix de transfert sur les flux financiers illicites.

Encadré 2.1 Évasion fiscale agressive par des sociétés multinationales en Afrique du Sud

Les autorités sud-africaines ont informé le Groupe du cas d'une société multinationale qui a évité de payer deux milliards de dollars d'impôts en prétendant qu'une grande partie de ses activités avait lieu au Royaume-Uni et en Suisse qui, à l'époque, imposaient moins lourdement les entreprises; elle avait donc installé dans ces pays son siège social. Quand les autorités sud-africaines ont procédé à une enquête, elles ont constaté que les filiales ou succursales britannique et suisse ne disposaient, dans ces pays, que d'un personnel peu payé ayant des responsabilités assez limitées, et que ces bureaux ne s'occupaient pas des marchandises que vendait la société en question (et ces bureaux n'étaient pas non plus légalement autorisés à réceptionner ces marchandises). Les clients de la société résidaient souvent en Afrique du Sud mais, pour chaque transaction, une piste de papier était ouverte pour donner l'impression d'une suite de transactions passant par les bureaux suisse et britannique de la société, et que ces bureaux étaient donc d'importance critique pour elle. Les autorités sud-africaines ont pu récupérer l'impôt dû, car il était évident que l'essentiel des activités de la société avait bien lieu en Afrique du Sud.

Falsification des prix du commerce. Il s'agit de la falsification du prix, de la qualité et de la quantité des marchandises échangées, pour diverses raisons. Il peut s'agir du désir d'éviter les droits de douane et les taxes intérieures, ou encore de l'intention d'exporter des devises. La surfacturation des importations est pratiquée de longue date par divers importateurs et c'est pourquoi, pour détecter ces pratiques, plusieurs pays africains ont introduit une inspection avant expédition. Le Groupe a établi que la sous-

facturation des exportations était assez courante en Afrique, en particulier dans le secteur des ressources naturelles. L'intention, ici, est de réduire le montant des impôts payés dans les pays exportateurs.

Le Groupe a ainsi appris qu'au Mozambique, des crevettes exportées étaient souvent déclarées de qualité moindre qu'elles ne l'étaient réellement. La sous-déclaration des quantités exportées est constatée aussi dans tous les pays étudiés ou visités; par exemple, le Groupe a appris qu'au Nigéria du pétrole brut était ainsi sous-déclaré, les produits minéraux exportés par la République démocratique du Congo et l'Afrique du Sud étaient dans le même cas, comme du bois d'œuvre originaire du Mozambique, de la République démocratique du Congo (RDC) et du Libéria. Selon un rapport publié par Chatham House, le pétrole du Nigéria est pillé à grande échelle, les quantités perdues étant estimées à quelque 100 000 barils par jour (Katsouris et Sayne, 2013). Les données douanières du Mozambique indiquent qu'en 2012 les exportations totales ont été de 260 385 mètres cubes de bois d'œuvre et de bois scié, alors que les données douanières de la Chine font apparaître des importations de 450 000 mètres cubes des mêmes produits depuis le Mozambique.

Des préoccupations similaires ont amené le Libéria à introduire le marquage du bois d'œuvre exporté. Cette mesure s'est révélée tout à fait efficace, et cela a amené le Groupe à mettre en contact le Libéria et la République démocratique du Congo où se posent les mêmes problèmes. Le Groupe a été informé par les autorités américaines qu'elles avaient repéré une entreprise coupable de pêche illégale dans les eaux sud-africaines, avaient saisi les fonds et les avaient rendus aux autorités sud-africaines.

Les membres du Groupe sont particulièrement préoccupés de voir que la plupart des pays africains n'ont pas les moyens de vérifier les quantités de ressources naturelles qu'ils produisent, et s'en remettent au contraire aux déclarations des exportateurs. L'autodiscipline est la règle et les pays africains ont recours à diverses incitations pour encourager l'exactitude des déclarations faites. Dans un cas particulier, le remboursement partiel des impôts payés a incité les opérateurs à faire des déclarations exactes.

Un autre moyen assez répandu d'engendrer des flux financiers illicites en provenance d'Afrique réside dans *la surfacturation ou sous-facturation des services et biens immatériels*, par exemple par des prêts internes à un groupe, ou au moyen de redevances sur la propriété intellectuelle ou sur la gestion. De telles pratiques contribuent de plus en plus aux flux financiers illicites. Cela est dû en partie à l'augmentation de la part des services dans le commerce mondial. Parmi les autres facteurs il faut citer l'évolution de la technologie et l'absence d'information sur les prix comparés. L'essor de la télématique permet de transférer des sommes énormes avec le seul clic d'une souris, tout en facilitant des formes novatrices de sous-facturation ou de surfacturation. Il est plus facile d'appliquer le principe de pleine concurrence quand on détermine le prix d'une marchandise que lorsqu'on cherche à évaluer un droit de propriété intellectuelle ou la valeur d'une marque. Il est de même assez difficile de limiter les services consultatifs que des entreprises apparentées peuvent se rendre l'une à l'autre ou de déterminer le maximum des prêts qu'elles peuvent s'accorder.

Le Groupe a pris connaissance de cas de prêts intragroupes si importants qu'ils ont pour effet de réduire notablement l'impôt que les entreprises concernées devraient payer. Dans un cas étudié par une association importante, qui a été porté à l'attention du Groupe, le niveau du prêt interne accordé à une filiale africaine était plus élevé que ce qu'un

banquier accepterait normalement. Un exemple particulièrement troublant d'utilisation accrue des services pour engendrer des flux financiers illicites concerne le secteur des télécommunications dans beaucoup de pays africains (voir encadré 2.2). Un pays estime perdre jusqu'à 90 millions de dollars chaque année par suite du vol de minutes dans le secteur des télécommunications. Cette forme de fraude implique le détournement d'appels internationaux et leur transformation en appels locaux, les opérateurs faisant ensuite de fausses déclarations concernant les minutes d'appels internationaux reçus afin de réduire l'impôt qu'ils doivent verser. Comme autres exemples de services surfacturés on peut citer des paiements versés pour l'éducation à l'étranger, les déplacements pour soins médicaux et les primes d'assurance payées à l'étranger.

Encadré 2.2 Fraude à la boîte à outils SIM et son effet sur le secteur de la téléphonie mobile en Afrique

S'il vous est arrivé de recevoir, en Afrique, un appel international de qualité très médiocre et si le numéro qui vous appelle semble être un numéro local plutôt qu'un numéro international, il est probable que vous êtes victime d'une fraude à la boîte à outils SIM. On croit généralement que la mauvaise qualité de l'appel sur téléphone mobile résulte d'un mauvais réseau sans fil. Or, il peut s'agir simplement d'une mauvaise stratégie de l'opérateur mobile. Dans la fraude à la boîte à outils SIM, des particuliers ou des organisations achètent des milliers de cartes SIM en offrant gratuitement ou à très faible coût des appels sur numéro de mobile. Les cartes SIM sont alors utilisées pour détourner les appels nationaux ou internationaux des opérateurs de réseaux mobiles pour les orienter vers des appels locaux, ce qui entraîne une grosse perte de revenus pour les opérateurs (voir l'illustration de la page suivante). Il s'agissait autrefois d'une question qui se posait surtout en Europe et dans d'autres parties du monde, mais désormais les pays africains sont aussi exposés à des pertes de recettes fiscales potentielles du fait de cette fraude, étant donné l'essor massif du secteur de la téléphonie mobile en Afrique. Au Kenya, pour ne prendre qu'un exemple, ce sont environ 440 000 dollars par mois de recettes fiscales qui sont perdues du fait de cette forme de fraude. Récemment, le Gouvernement ghanéen a également signalé des fraudes à la boîte à outils SIM entraînant pour lui la perte de 5,8 milliards d'impôts. On estime aussi que la République démocratique du Congo perd environ 90 millions de dollars par an de recettes fiscales du fait du détournement du temps d'appel téléphonique. Son gouvernement prélève un impôt sur chaque minute d'appel international et la fraude implique un détournement des appels internationaux vers une boîte SIM et leur transformation en appels locaux. En détournant ces appels téléphoniques reçus à l'aide de la boîte SIM, ces pirates paient trois fois moins d'impôts qu'ils ne devraient étant donné que des appels internationaux sont présentés comme des appels locaux.

La fraude à la boîte à outils SIM a été repérée dans beaucoup de pays africains comme la Côte d'Ivoire, Madagascar, l'Ouganda, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan et la Tanzanie. Dans certains cas, les cartes SIM produisent jusqu'à 10 cents par minute, pendant plus de 20 jours par mois, ce qui coûte à l'opérateur jusqu'à 3 000 dollars par carte SIM par mois de recettes perdues.

Des mesures sont prises actuellement pour régler ce problème avec l'utilisation de services de dépistage des fraudes à la boîte à outils SIM, et Airtel Ghana a récemment annoncé l'introduction de l'appel 919 que les usagers peuvent utiliser pour signaler ce type de fraude. Ces mesures montrent combien cette pratique de la fraude à la boîte à outils SIM est devenue répandue.

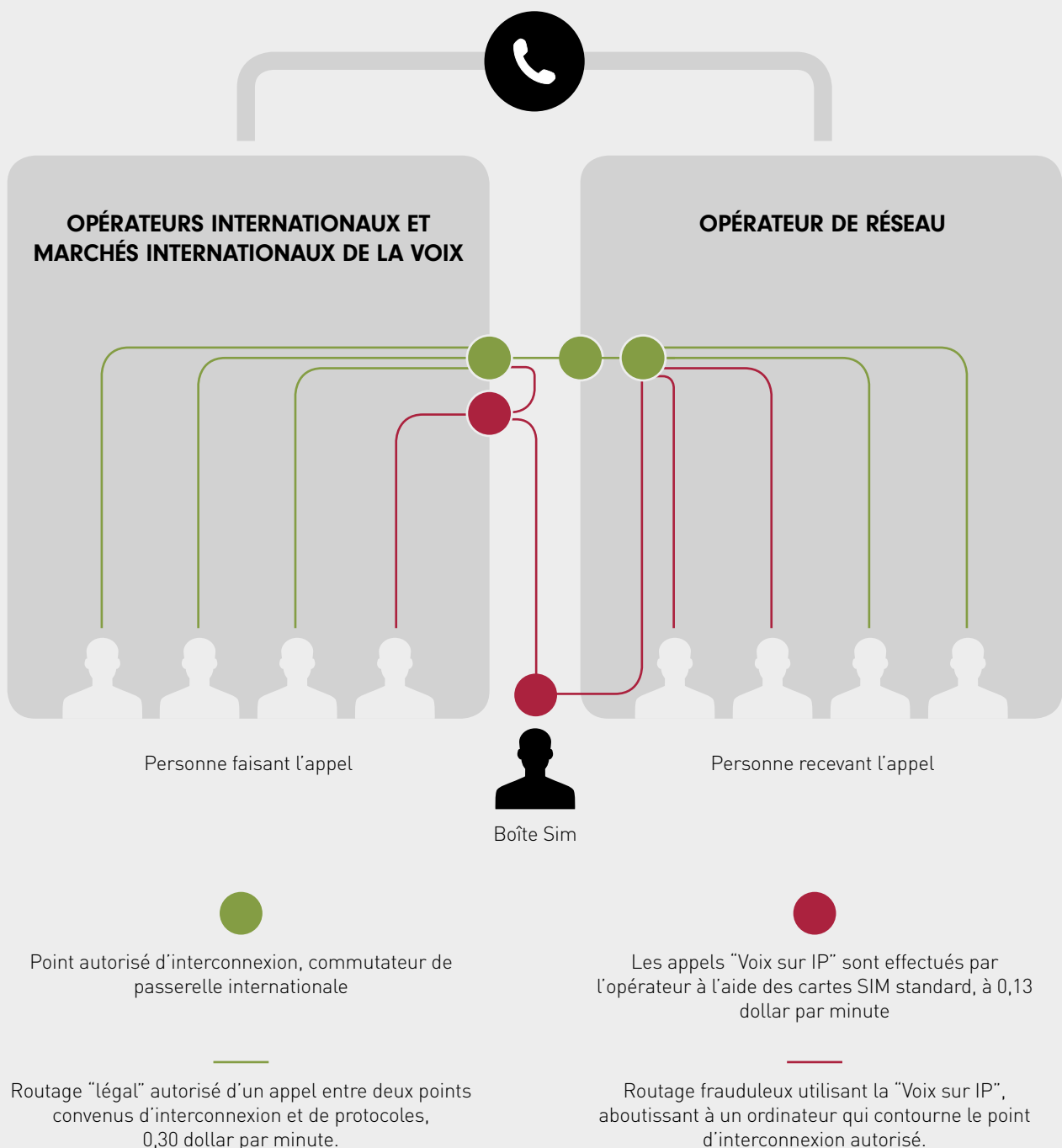
Source: HumanIPO, 2012; Communications Africa, 2011.

Figure 2.2.1

SCÉNARIO DE TRAFIC TÉLÉPHONIQUE

Fraude internationale à la boîte à outils SIM

L'opérateur subit une perte de 0,17 dollar par minute, soit la différence entre la redevance de terminaison internationale de 0,30 dollar et un appel local de 0,13 dollar par minute



Alors qu'on est de plus en plus conscient de l'utilisation de services et de biens immatériels pour engendrer des flux financiers illicites, les moyens disponibles ne semblent pas offrir les solutions nécessaires. Les gouvernements africains ne sont pourtant pas entièrement sans défense face à ce problème; ils exigent parfois l'enregistrement de redevances de gestion, ou mettent un maximum à ces redevances en pourcentage du chiffre d'affaires. Cependant, les gouvernements sont handicapés par le manque d'information, la difficulté qu'il y a à établir des données comparables pour les droits de propriété intellectuelle et l'absence de moyens de rémunérer des avocats de haut vol, des comptables et experts financiers très compétents. Le Groupe estime qu'il y a là un domaine appelant l'attention et dans lequel des politiques efficaces devraient être suivies.

Les *contrats inégaux* sont un autre moyen commercial utilisé pour engendrer des flux financiers illicites. Le Groupe a eu connaissance de la préoccupation exprimée au sujet de contrats d'exploitation de ressources minérales entourés d'un secret profond et alimentés par des pots-de-vin afin de circonvenir les dispositions légales existantes concernant le paiement des redevances et des impôts. Tout aussi préoccupant, à ce sujet, est la dissymétrie de l'information entre les pays africains et les entreprises multinationales, qui connaissent beaucoup mieux la quantité et la qualité des produits minéraux existant dans les gisements et pour lesquels des contrats sont signés. Plusieurs exemples de contrats inégaux ont été repérés durant les consultations menées par le Groupe ainsi que dans les études de cas et les travaux existants.

Le cas des concessions d'exploitation minière du minerai de fer en Guinée illustre le problème des contrats inégaux. Alors qu'on estime que le minerai existant dans les gisements pourrait produire des recettes allant jusqu'à 140 milliards de dollars au cours des 20 prochaines années, le gouvernement de l'époque a accordé en 2008 une concession d'exploitation minière à une entreprise multinationale pour seulement 165 millions de dollars. Un nouveau gouvernement a mis un terme à cette concession pour des raisons notamment de corruption présumée, après qu'il a découvert que la moitié des droits relatifs à la concession avaient été vendus à une autre entreprise multinationale pour 2,5 milliards de dollars. Depuis, le Gouvernement guinéen a accordé de nouvelles concessions, pour 20 milliards de dollars, à trois autres entreprises. La disparité entre ces chiffres montre assez le risque de pertes énormes du fait des contrats inégaux dans le secteur minier.

Un autre cas, celui d'une entreprise opérant dans un pays sortant d'un conflit, tient aux dispositions d'un contrat secret comportant un taux d'imposition de l'entreprise de 1,43% seulement — en fait, 10 millions de dollars d'impôt sur des recettes dépassant 700 millions de dollars. Dans un autre cas, un contrat occulte fixe le taux de redevance pour l'extraction d'un minerai majeur à 20% seulement du taux établi par la loi. Il y a là un facteur important pour un continent dont les ressources naturelles sont la principale source de recettes publiques et de devises.

Dans les pays développés est apparue une nouvelle pratique qu'il faudrait surveiller dans les pays africains, celle de *l'inversion fiscale*. Cette pratique consiste, pour une grande entreprise à opérer une fusion transfrontière avec une petite entreprise dans un pays où la fiscalité est moins élevée. Le motif est manifestement de réduire la charge fiscale qui pèse sur la grande entreprise. On aurait repéré 15 transactions de cette nature aux États-Unis au cours des deux dernières années (*The Economist*, 21 juin 2014).

2.2.2 Activités criminelles

Les flux financiers illicites sont souvent le résultat d'activités criminelles dont le but est de dissimuler les transactions aux autorités de police ou aux autorités fiscales. Le Groupe a pris connaissance d'activités criminelles menées en Afrique, depuis la traite des personnes, le trafic de drogues et d'armes jusqu'à la contrebande, ou encore à la fraude dans le secteur financier, par exemple

par l'octroi de prêts non autorisés sans garantie, le blanchiment d'argent, les manipulations sur les marchés des actions et l'escroquerie pure et simple.

Le blanchiment d'argent retient l'attention, dans le monde, par suite des politiques de répression du financement du terrorisme et donc du blanchiment d'argent, essentiellement par suite des recommandations formulées par le Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI). Les membres du Groupe estiment que cela est dû probablement à l'intérêt politique que soulève la volonté de tarir le financement des organisations terroristes. Les études de cas et les consultations dans les pays ont montré que si des progrès ont bien été faits, des lacunes importantes existent encore dans les moyens de mettre un terme au blanchiment d'argent en Afrique. La plupart des pays africains étudiés ou visités ont créé des services de renseignements financiers ou sont sur le point de le faire. Certains, comme le Mozambique, ont tout juste mis en place l'infrastructure institutionnelle nécessaire tandis que d'autres, comme la République démocratique du Congo, n'ont pas encore commencé à agir, pour diverses raisons, notamment faute de capacités ou du fait de conflits en cours.

Les autorités des États-Unis ont informé le Groupe d'une affaire de blanchiment d'argent, pour un montant total de 480 millions de dollars impliquant des banques libanaises, dans la vente de voitures d'occasion comme moyen de blanchir l'argent de la drogue, et cette affaire a laissé une piste de papier passant par le Bénin, le Togo, certains pays européens et le Liban. Les banques impliquées dans ces transactions ont dû payer des amendes qui se sont montées à près de 102 millions de dollars. Les faits ont également mis en évidence un important circuit de contrebande d'espèces à travers les frontières nationales, ou par les aéroports, notamment dans des appareils privés ou nolisés. L'affaire d'un ancien gouverneur d'un État du Nigéria qui a utilisé différentes entreprises fictives, de multiples comptes en banque et le transfert de sommes entre différents pays pour blanchir une richesse mal acquise, est un exemple notoire que le Groupe a rencontré dans son travail. Cette affaire particulière met en évidence l'importance des questions de gouvernance ainsi que le rôle des banques dans ces transactions suspectes (Rayner, 2012).

Le Groupe n'a pas été à même d'entrer plus profondément dans le monde ténébreux de la *criminalité organisée* en Afrique, mais il est alarmé par l'ampleur du problème, ce que confirme l'information obtenue de différentes sources. En dehors du trafic de drogues et d'armes et de la traite de personnes, les faits constatés montrent l'existence de vastes réseaux de contrebande d'articles de contrefaçon ou de relations commerciales ayant pour but d'éviter le paiement de droits et de redevances intérieures. L'objet premier de cette activité criminelle n'est pas forcément de faire sortir des capitaux d'Afrique, mais la criminalité contribue de façon appréciable à ces sorties de capitaux en raison du désir de cacher les profits mal acquis.

2.2.3 Corruption et abus de pouvoir

La corruption est l'une des questions que le Groupe a examinées longuement. Si l'on convient que la corruption facilite tous les aspects des flux financiers illicites, il y a un débat sur l'ampleur du phénomène. Alors que les recherches effectuées indiquent que les sommes acquises par suite d'actes de corruption active et d'abus de pouvoir d'agents publics représentent environ 5% des flux financiers illicites dans le monde, certains estiment que ce n'est pas nécessairement le cas en Afrique (Kar et Cartwright Smith, 2010). La situation est encore compliquée par les réponses données aux questionnaires distribués au cours des études de cas, où les personnes qui ont répondu estiment que la corruption est la source la plus importante des flux financiers illicites dans leur pays.

Le fait est que la plupart des gens confondent un acte irrégulier commis dans le domaine public avec la corruption. Il est également pertinent de noter que

les affaires de corruption alimentent la presse quotidienne et sont donc bien présentes à l'esprit de la plupart des personnes. Cela s'explique en partie par le travail qu'accomplissent dans la société civile ceux qui militent contre la corruption et par les organismes publics de lutte contre celle-ci, mais le phénomène peut sans doute être attribué aussi à un regain d'attention à l'égard de ce problème par suite de l'adoption d'instruments internationaux et régionaux tels que la Convention des Nations Unies contre la corruption et la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption.

Le Groupe a également noté que la corruption ne se bornait pas au domaine public, car il existe de nombreuses affaires de corruption dans le secteur privé. Il a noté qu'en matière de corruption il y a à la fois un côté demande et un côté offre, c'est pourquoi la législation dans certains pays développés prohibe les actes de corruption active et contribue donc ainsi beaucoup à la lutte contre la corruption en Afrique. Les membres du Groupe ont estimé que la corruption devait s'interpréter comme un abus de pouvoir, tel que celui-ci est défini dans les instruments de lutte contre la corruption, et que la corruption peut apporter une contribution importante aux flux financiers illicites sans que les agents publics concernés exportent nécessairement leur richesse mal acquise à l'étranger.

2.3 Estimation des flux financiers illicites en provenance d'Afrique

Le Groupe a souligné qu'il était important d'estimer l'ampleur des flux financiers illicites en provenance d'Afrique d'une façon crédible et factuelle. Il observe cependant que l'établissement d'une estimation de ce type n'est pas simple en raison des difficultés de calcul, des diverses méthodes suivies dans les recherches antérieures et de l'objet même des calculs effectués.

Les difficultés d'estimation résultent de la nature même des flux financiers illicites qui, par définition, sont pour la plupart dissimulés et donc difficiles à repérer. De ce fait, les données sont rarement disponibles et leur exactitude n'est pas facilement vérifiable en raison des autres difficultés bien connues de production de bonnes statistiques en Afrique. Le Groupe a néanmoins estimé qu'il était possible de repérer les flux financiers illicites sur la base des travaux existants et des disparités constatées dans les transactions commerciales comptabilisées en Afrique et dans les pays du reste du monde.

Les travaux existants sur les flux financiers illicites ont d'abord examiné les disparités dans les mouvements de capitaux comptabilisés et dans les transactions commerciales enregistrées. En choisissant l'une de ces méthodes, les chercheurs ont utilisé les chiffres bruts ou nets pour déterminer les flux illicites à destination de l'Afrique. La méthode suivie répond à l'intention des chercheurs. Cette intention, quand elle a pour but de mettre en évidence les effets économiques directs des flux financiers illicites, a amené certains à choisir la méthode des chiffres nets. D'autres, au contraire, ont en fait préféré travailler sur les flux bruts en provenance de l'Afrique car, comme l'un des chercheurs l'a judicieusement fait observer: "Il n'existe pas de 'crime net'" (Kar et Freitas, 2012).

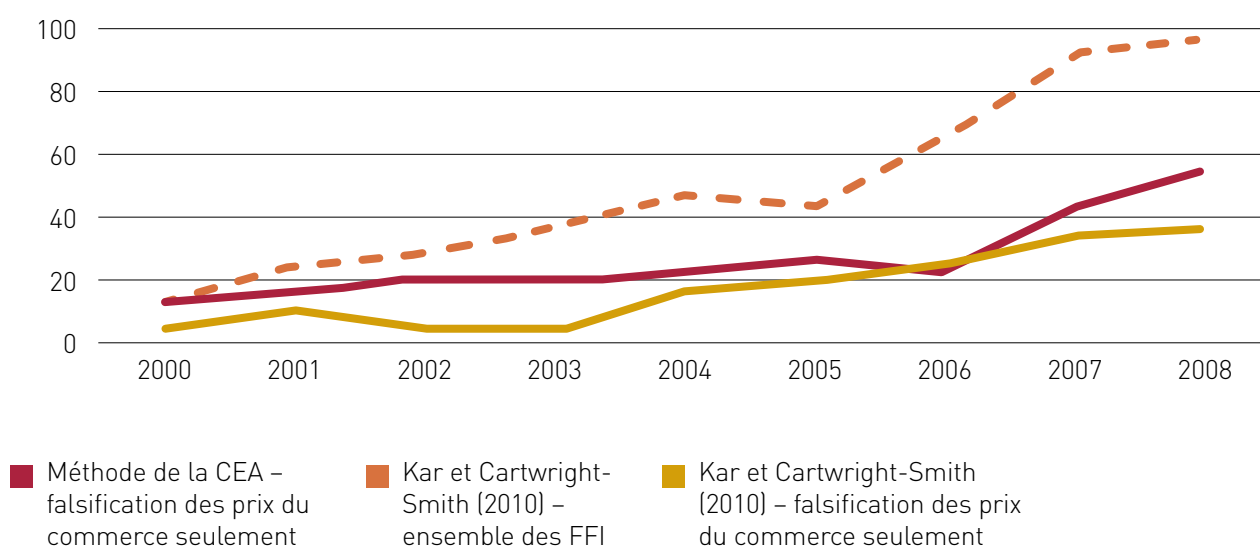
En tenant compte de ces facteurs et des résultats d'autres recherches, le Groupe a été amené à demander à la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) de fournir sa propre estimation. L'étude entreprise par la CEA montre les flux bruts hors de l'Afrique en retenant surtout la falsification des prix dans les transactions commerciales. Cela s'explique par l'existence même de données et par le fait que la base de données Comtrade des Nations Unies permet d'utiliser

des données commerciales détaillées aboutissant à une démarche plus nuancée. Les résultats de l'étude entreprise par la CEA (voir annexe III) montrent qu'entre 2001 et 2010 les pays africains ont perdu 407 milliards de dollars du simple fait de la falsification des prix dans les transactions commerciales.

Le Groupe a comparé les résultats de son étude avec les autres recherches existantes, en particulier les travaux de Kar et Cartwright-Smith réalisés sous les auspices de l'association *Global Financial Integrity* (GFI) et ceux de Ndikumana et Boyce. La figure 2.4 montre l'évolution des flux financiers illicites, élevés et en augmentation depuis 2000, avec une remarquable similitude des tendances entre les études de Kar et Cartwright-Smith et de la CEA. Le montant cumulé diffère considérablement, puisque la démarche utilisée par la GFI montre des flux illicites de 242 milliards de dollars résultant de la falsification des prix dans la période étudiée par la CEA. La différence s'explique avant tout par l'utilisation d'ensembles de données différents. Ndikumana et Boyce ont suivi une démarche différente, mais estiment de même que les flux financiers illicites en provenance d'Afrique sont élevés pour 33 pays africains, atteignant 353,5 milliards de dollars entre 2000 et 2010.

Figure 2.4

Évolution des flux financiers illicites en provenance d'Afrique, 2000–2008 (en milliards de dollars des États-Unis)



Source: D'après Ndikumana et Boyce (2008), Kar et Cartwright-Smith (2010), Kar et Freitas (2011) et calculs de la CEA.

Les incidences de ces études sont que les flux financiers illicites en provenance d'Afrique se situent entre 30 et 60 milliards de dollars par an. La borne inférieure de cet intervalle nous montre assez qu'en réalité l'Afrique est créancière nette du reste du monde, et non pas débitrice nette comme on le suppose souvent (voir également Banque africaine de développement, 2013). Le Groupe a également observé que la tendance à la hausse des flux financiers illicites coïncide avec une période de croissance économique relativement forte observée en Afrique et que les flux financiers illicites annulent donc l'impact attendu d'une accélération de la croissance du continent.

Le Groupe estime que ces estimations des flux financiers illicites ne représentent qu'une partie de la situation d'ensemble, puisqu'il faut la combinaison de plusieurs acteurs et de plusieurs conditions favorables pour laisser le phénomène se produire. Le Groupe examine ensuite le rôle de ces différents acteurs, de leurs motifs et des facteurs qui le facilitent.

2.4 Une constellation d'acteurs différents

Il est manifeste qu'il existe tout un ensemble d'acteurs différents qui interviennent dans le domaine des flux financiers illicites et des politiques à suivre à leur sujet. Cette constellation d'acteurs a des enjeux différents, certains étant impliqués comme auteurs des flux illicites, tandis que d'autres s'emploient activement à lutter contre ce fléau. Leurs capacités sont très différentes pour ce qui est de satisfaire aux exigences définies par les politiques et la réglementation et ils sont possesseurs de différents types d'information. Il est important de mieux comprendre le rôle, les motifs et les incitations respectifs de ces nombreux acteurs et des relations complexes qu'ils entretiennent.

Certains des acteurs se trouvent aux deux bouts du circuit des flux financiers illicites en provenance d'Afrique: les gouvernements en Afrique et sur d'autres continents, le secteur privé, les organisations de la société civile, les réseaux criminels et les acteurs mondiaux, y compris certaines institutions financières internationales.

Les gouvernements africains ont un intérêt politique à éliminer les flux financiers illicites qui ont des incidences sur le développement national et empiètent sur le rôle des structures étatiques. Ces gouvernements se sont dotés d'organismes réglementaires et de services de police dont les attributions comprennent la prévention de ces flux. Il y a ainsi la police, les services de renseignements financiers et les organismes de lutte contre la corruption. Les gouvernements disposent également des douanes et des services fiscaux, ainsi que d'autres administrations dont les finalités sont compromises ou menacées par les flux financiers illicites.

Le Groupe est convaincu que la plupart des pays africains ont un intérêt très net à empêcher les flux financiers illicites, notamment en obtenant la coopération, le respect des règles et l'engagement des autres acteurs. Ces gouvernements cherchent à prévenir les flux financiers illicites afin de porter au maximum les recettes fiscales, de conserver dans le pays des ressources susceptibles d'être investies, de prévenir un détournement des fonctions de l'État et d'entraver les activités criminelles et corruptrices. C'est ce qui ressort clairement des consultations sous-régionales et des visites dans les différents pays, au cours desquelles le Groupe est entré en relation avec des fonctionnaires et agents publics de divers niveaux et de diverses compétences.

Le Groupe a cependant constaté qu'on connaissait très mal la vraie nature des flux financiers illicites dans les milieux gouvernementaux, à l'exception de quelques administrations spécialisées s'occupant de la question. En outre, les gouvernements africains n'ont pas les capacités nécessaires dans le domaine juridique et financier pour intervenir efficacement contre ces flux, et certains pays présentent des déséquilibres dans leurs capacités institutionnelles comparées. Par exemple, plusieurs pays africains ont créé des organismes de lutte contre la corruption ou envisagent de le faire et très peu sont ceux qui se sont dotés, dans leur administration fiscale, de services connaissant bien les prix de transfert.

Dans certains pays africains, le Groupe a constaté que la structure institutionnelle, face aux flux financiers illicites, était au mieux très inégale, et dans plusieurs cas inexistante. Le manque de transparence, le secret, la difficulté d'obtenir des informations et des données systématiques demeurent des difficultés majeures au regard de cette situation. Même dans les pays comme le Nigéria, où la structure institutionnelle est élaborée et étendue (voir encadré 2.3), le Groupe est préoccupé par la faible efficacité des institutions pertinentes et par le manque de coopération et de cohérence dans l'action des diverses administrations. Le Groupe a également constaté la difficulté de conserver du personnel qualifié dans l'administration publique en Afrique du fait de l'énorme différence de rémunération entre les secteurs public et privé. Ainsi, de grandes entreprises ont tenté de recruter des comptables et des juristes très qualifiés qui travaillaient pour le Gouvernement sur certaines affaires de flux financiers illicites.

Encadré 2.3 Les institutions financières du Nigéria et les problèmes qu'elles rencontrent dans la lutte contre les flux financiers illicites

Dans beaucoup de pays africains, des administrations et institutions réglementaires nécessaires ont été créées pour s'attaquer aux diverses dimensions des flux financiers illicites. Au Nigéria par exemple, on peut citer les institutions suivantes:

- Ministère des finances
- Banque centrale
- Commission de la criminalité économique et financière
- Commission indépendante relative aux pratiques de corruption et autres
- Administration fédérale fiscale
- Service des douanes
- Administration de la lutte contre la drogue
- Initiative pour la transparence de l'industrie extractive (EITI) du Nigéria
- Bureau nigérian du code de conduite
- Unité spéciale de lutte contre le blanchiment d'argent
- Service des renseignements financiers
- Police

Malgré la diversité des institutions et de leurs efforts face aux flux financiers illicites et aux problèmes qu'ils soulèvent, l'ampleur des difficultés rencontrées par ces institutions dépasse de loin leurs capacités d'action. La plupart de ces institutions ont du mal à constituer des capacités suffisantes (matériel, fonctionnaires ayant les compétences voulues), manquent de crédits (ce qui les oblige à dépendre de l'imprévisible aide étrangère) et dans certains cas bénéficient d'un soutien insuffisant du pouvoir judiciaire.

En outre, la situation est encore compliquée par l'absence de cohérence dans l'action des diverses institutions, le chevauchement de leurs attributions, une coordination inefficace et un manque de spécialistes capables de s'attaquer de façon décisive au phénomène des flux financiers illicites. Dans certains cas, les autorités fiscales ne communiquent pas les délits fiscaux dont elles ont connaissance aux autorités de police, même après avoir réclamé les impôts non versés aux auteurs des infractions.

Le *secteur privé* en Afrique comprend de grandes entreprises, de petites et moyennes entreprises et le secteur informel. Les grandes entreprises sont présentes dans tous les secteurs économiques, y compris l'agriculture, les mines, l'industrie manufacturière et les services. Cette catégorie comprend des sociétés multinationales et des banques internationales, ainsi que de grands cabinets d'avocats et bureaux d'études comptables internationaux, qui opèrent dans plusieurs pays africains et qui parfois sont d'origine africaine.

S'agissant des flux financiers, ce sont les grandes sociétés qui se livrent à des pratiques abusives en matière de prix de transfert, de facturation

des transactions commerciales, de services et de biens immatériels, qui concluent des contrats inégaux, et qui donc sont à l'origine de flux financiers illicites. Ces grandes entreprises exploitent le manque d'information et l'insuffisante capacité des administrations nationales pour susciter une érosion de l'assiette fiscale et se livrer à des activités de déplacement des bénéfices. Étant donné la dimension de ces entreprises, les flux financiers illicites passent nécessairement à un moment donné par les banques et le système financier. Les banques internationales facilitent parfois l'acheminement de ces flux alors même qu'elles savent que les sommes sont d'origine suspecte, comme plusieurs affaires de récupération d'avoirs volés l'ont montré. Même quand les banques ont une obligation de signaler les transactions suspectes, cette exigence est souvent passée sous silence dans certains pays, s'agissant de transactions qui émanent de petites succursales rurales. En fait, certaines banques créent délibérément des dispositifs ayant pour but de faciliter les flux financiers illicites vers des pays qui pratiquent le secret bancaire.

Malgré la participation active de grandes entreprises aux flux financiers illicites, l'Africain moyen connaît très mal leur rôle. Ce sont les difficultés que certains ont eues avec les autorités fiscales de pays du G-8 qui ont fait plus largement connaître à la population africaine de telles activités. Le Groupe a constaté que les grandes entreprises prennent soin de leur réputation, et sont donc sensibles aux pressions qu'exercent les gouvernements des pays développés. Même si certaines grandes entreprises souhaitent continuer à exploiter le flou qui caractérise la démarcation entre la fraude fiscale pure et simple et l'évasion fiscale agressive, elles sont également préoccupées par la préservation de leur réputation et des dangers qu'elles encourraient en violant la loi. Quand elles négocient des accords avec les autorités fiscales elles cherchent souvent à inclure des clauses préservant leur anonymat.

Les autorités douanières signalent que les petites et moyennes entreprises sont également à l'origine de flux financiers illicites, principalement par une sous-évaluation des importations et une surévaluation des exportations. Elles sous-évaluent fréquemment les importations afin de réduire les droits de douane, et surévaluent les exportations pour profiter des primes à l'exportation. Le Groupe est cependant convaincu que les petites et moyennes entreprises et le secteur informel sont dans l'ensemble victimes de la fraude fiscale et des pratiques agressives d'évasion fiscale des grandes entreprises car en fin de compte ce sont elles qui subissent le poids de la fiscalité.

Les *organisations de la société civile* (OSC) constituent un autre ensemble d'acteurs qui se sont signalés dans la lutte contre les flux financiers illicites. Ces organisations ont fait campagne contre le phénomène en Afrique (et dans d'autres régions du monde) dans la perspective de la justice sociale mais aussi en raison de ses effets sur le développement et la gouvernance. Les OSC utilisent différents moyens pour appeler l'attention sur les répercussions négatives des flux financiers illicites, par exemple par des campagnes de sensibilisation et de dénonciation des auteurs présumés, ou encore par des recherches et en proposant des solutions.

Le Groupe a beaucoup profité de ses échanges de vues avec les organisations de la société civile à diverses étapes de son travail. Ces organisations ont participé activement aux consultations et aux visites de pays, et leurs recherches sont d'un intérêt inestimable pour éclairer le phénomène des flux financiers illicites. Il faut citer à ce propos les travaux de *Action Aid International*, de *Christian Aid*, du *Chr. Michelsen Institute*, de *Global Financial Integrity*, d'Oxfam, de l'Union panafricaine des avocats, du Réseau mondial pour la justice fiscale et de *Transparency International* (voir encadré 2.4).

Encadré 2.4 Organisations de la société civile qui prêtent leur voix à la lutte contre les flux financiers illicites et les pratiques connexes

Plusieurs organisations à but non lucratif, dans le monde entier, s'emploient à mobiliser l'opinion et à faire la lumière sur les abus financiers.

Action Aid a été créée pour lutter contre la pauvreté et l'injustice dans le monde. Parmi ses nombreux objectifs figurent l'élimination de la pauvreté et de la faim, l'éducation pour tous et la promotion de l'égalité entre les sexes. L'association met l'accent sur la responsabilisation de la fonction publique et participe activement à la lutte contre les pratiques telles que l'évasion fiscale, la falsification des factures dans le commerce international et la corruption, qui engendrent des flux financiers illicites. Suivant une démarche plus directe que beaucoup d'autres organismes, *Action Aid* publie des rapports et lance des campagnes de presse pour faire connaître et dénoncer les pratiques de certaines entreprises multinationales ou gouvernements qui facilitent les flux financiers illicites. En 2010, l'association a lancé une campagne (comprenant la publication d'un rapport détaillé) contre une grande multinationale opérant en Afrique.

Source: https://www.Actionaid.org.uk/sites/default/files/doc_lib/calling_time_on_tax_avoidance.pdf.

Christian Aid L'organisme officiel de secours et de développement de 41 églises britanniques et irlandaises s'occupe de développement durable, de lutte contre la pauvreté, d'aide à la société civile et de secours après une catastrophe en Amérique du Sud, aux Caraïbes, au Moyen-Orient, en Afrique et en Asie. L'association travaille à l'échelle mondiale pour encourager des changements profonds, directement liés à maints égards à la responsabilisation dans la vie publique et en faveur de la probité financière dans le commerce international. Cependant, son point de vue est plutôt celui des personnes affectées par les effets des flux financiers illicites; par exemple, dans un de ses rapports, *Christian Aid* montre que chaque jour au moins 1 000 enfants meurent de maladie ou de pauvreté dans les pays pauvres, par suite des conséquences de la fraude fiscale liée au commerce.

Source: <http://www.Christianaid.Org.uk/images/deathandtaxes.pdf>.

Chr. Michelsen Institute. Fondé en 1930, comme fondation indépendante à but non lucratif effectuant des recherches sur les politiques et le développement appliqué. L'Institut produit et publie des données découlant de ses recherches sur la lutte contre la pauvreté, la défense des droits de l'homme, la réduction des conflits et la promotion d'un développement social durable. Ses recherches sont centrées sur les problèmes locaux et mondiaux et les perspectives qui se présentent aux pays à faible revenu et revenu moyen et à leurs habitants. S'agissant de la lutte contre les flux financiers illicites, l'Institut a créé le Centre de ressources contre la corruption, également connu sous le nom de U4. Ce centre cherche à faire bien comprendre les mécanismes de la corruption et ses effets sur le développement, et en particulier le manque d'information sur le problème et les moyens de le résoudre.

Source: <http://www.u4.no/publications/tax-motivated-illicit-financial-flows-a-guide-for-development-practitioners/>.

Global Financial Integrity (GFI) est une organisation à but non lucratif consacrée à la recherche et à la mobilisation qui effectue des recherches sur les politiques nationales et multilatérales visant à améliorer le développement et la sécurité dans le monde. Cette organisation publie des analyses des flux financiers illicites et encourage l'adoption de mesures pratiques de transparence dans le système financier international. Par exemple, GFI affirme que chaque année près de 1 000 milliards de dollars sortent illégalement des pays en développement par suite de la criminalité, de la corruption et de la fraude fiscale, ce qui représente à peu près dix fois le montant de l'aide étrangère reçue par les mêmes pays. Dans un rapport récent, l'association a mis en évidence le fléau de la falsification des factures dans le commerce international dans des pays comme le Ghana, le Kenya, le Mozambique, l'Ouganda et la Tanzanie, et son effet délétère sur les recettes publiques de ces pays.

Source: http://iff.gfintegrity.org/hiding/Hiding_In_Plain_Sight_Report-Final.pdf.

Oxfam est une fédération internationale regroupant 17 organisations qui travaillent dans quelque 94 pays pour trouver une solution à la pauvreté, ainsi qu'à l'injustice dans le monde. L'association travaille avec des milliers d'organismes partenaires locaux pour rechercher des moyens pratiques et novateurs permettant à la population de se prendre en charge pour sortir de la pauvreté et prospérer. Oxfam est souvent amenée à s'occuper de la lutte contre les flux financiers illicites et contre l'inégalité. L'organisation a dénoncé les sociétés multinationales qui tirent parti des lacunes de la législation fiscale en Afrique et s'est prononcée sur la nécessité d'adopter des lois permettant au continent africain de récupérer les sommes perdues par suite des flux financiers illicites.

Source: <http://www.oxfam.org/en/eu/content/taxing-problem-eu-africa-and-illicit-finance>.

L'Union panafricaine des avocats est une association qui fédère les avocats et les barreaux africains, reflète les aspirations et les préoccupations des Africains et cherche à promouvoir leurs intérêts communs. En tant qu'organisation non gouvernementale s'efforçant de faire respecter les normes légales, l'Union s'occupe de développer le droit et la profession juridique, améliorer le respect de la légalité, la défense des droits de l'homme et le développement socioéconomique du continent africain. Sa tâche est notamment d'assurer la préservation de la légalité financière dans tous les secteurs. C'est ce qui est apparu clairement lors de l'Assemblée générale de l'Union panafricaine des avocats tenue en juin 2014 sur le thème de l'opposition aux flux financiers illicites et du rapatriement des actifs gelés. Cette assemblée générale a publié un communiqué sur la lutte contre les flux financiers illicites en assortissant de recommandations aux gouvernements africains, à l'Union africaine et aux institutions financières internationales compétentes.

Source: <http://lawyersofafrica.org/archives/2471>.

Le Réseau mondial pour la justice fiscale est un groupe indépendant international qui se consacre à la recherche, l'analyse et le plaidoyer dans le domaine de la fiscalité et de la réglementation financière internationale. Le Réseau joue un rôle pédagogique en analysant et expliquant les conséquences désastreuses de la fraude fiscale, de l'évasion fiscale, de la surenchère fiscale et des paradis fiscaux. La Charte africaine du Réseau vise en particulier plusieurs domaines thématiques voisins de la question des flux financiers illicites et de la surenchère fiscale dans le continent africain. On peut citer, en exemple du travail accompli par ce réseau, un manuel qui donne un résumé des raisons pour lesquelles les États et les citoyens africains devraient participer à une campagne de justice fiscale. Ce manuel donne un aperçu des causes d'injustice fiscale en Afrique, des principaux acteurs qui déterminent la politique fiscale des pays africains, des organismes qui influencent cette politique en Afrique, et enfin d'une solution pour améliorer la justice fiscale dans le continent.

Source: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/tuiyc_africa_final.pdf.

Transparency International (TI) suit et divulgue les actes de corruption des entreprises et des milieux politiques dans le développement international. L'association regroupe des chapitres constitués localement pour lutter contre la corruption dans leur pays et elle cherche à venir à bout de la corruption en encourageant une responsabilisation et l'intégrité à tous les niveaux de la société. Conformément à son mandat, l'association travaille avec des organisations ayant les mêmes finalités, notamment les Nations Unies, mais aussi les gouvernements, pour chercher à limiter les flux financiers illicites dans le cadre de sa lutte contre la corruption. TI a également lancé des campagnes dans ce but, notamment en début de 2014 pour faire la lumière sur les personnes qui profitent illégalement d'entreprises, et cette méthode est une tactique d'importance essentielle dans la lutte contre la corruption.

Source: http://files.Transparency.org/content/download/1326/10289/file/2014_PolicyBrief2_BeneficialOwnership_EN.pdf.

Le Groupe tient à saluer le rôle inestimable que jouent les organisations de la société civile dans la lutte contre les flux financiers illicites. Or, elles se heurtent souvent à des pressions politiques et doivent disposer de la marge de manœuvre et de l'aide qui leur permettraient de poursuivre leur campagne.

Les réseaux criminels s'occupent également de blanchir l'argent en provenance d'Afrique, dans le but de dissimuler leurs activités, de faciliter les paiements le long des filières illégales d'offre et de dissimuler leurs richesses acquises illégalement. Les réseaux criminels, par leur nature même, cherchent à réduire au minimum leurs contacts avec les autorités de police et les autorités fiscales, douanières et réglementaires. Ces réseaux ne sont pas constitués uniquement de la "piétaille" des pirates de la mer et des trafiquants de stupéfiants, d'armes et de la traite des personnes, mais comprennent aussi des personnes très avisées qui pilotent les opérations et les transactions financières correspondantes, à l'abri des regards. Alors que ces activités des réseaux criminels sont publiquement invisibles, les membres du Groupe ont constaté avec préoccupation l'utilisation de ressources financières illicites pour organiser des activités terroristes dans le continent et profiter de celles-ci pour s'emparer insidieusement des structures étatiques.

Manifestement, des *acteurs mondiaux* sont également à l'origine des flux financiers illicites en provenance d'Afrique. L'analyse du problème, dans le continent africain, amène à constater que la tendance à l'accroissement de ces flux est un problème africain ayant une solution mondiale. Le Groupe a repéré deux types de partenaires qui, dans le monde, pourraient aider à résoudre le problème, à savoir les gouvernements non africains et les organisations internationales.

Les gouvernements non africains peuvent beaucoup faire pour tarir les flux financiers illicites en provenance du continent en veillant à ce que leur territoire ne soit pas utilisé comme lieu de transit ou de destination de ces flux. Si certains pays développés ont pris une position ferme contre certains aspects des flux financiers illicites, d'autres ont mis en place des mécanismes institutionnels qui encouragent au contraire ces flux et peuvent donc être qualifiés de territoires pratiquant le secret bancaire. Les gouvernements non africains peuvent non seulement aider à définir une norme mondiale d'action contre les flux financiers illicites mais ils ont également un rôle essentiel à jouer pour aider les pays africains à acquérir les capacités voulues pour lutter contre ce fléau.

Les organisations internationales ont de même à jouer un rôle normatif. Elles ont établi des normes mondiales contre la corruption et les activités criminelles et elles doivent continuer à agir ensemble contre ces activités nuisibles. Cependant, leurs activités diffèrent. Des entités telles que l'Organisation mondiale des douanes, le Comité d'experts des Nations Unies de la coopération internationale en matière fiscale, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, le Groupe d'action financière et l'OCDE travaillent sur différents aspects du phénomène, dans des perspectives différentes. Le Groupe estime que les recherches très importantes, les conseils et le soutien technique direct de ces divers organes sont très utiles et d'un grand intérêt, même si une meilleure coordination permettrait d'assurer une plus grande cohérence et d'aider l'Afrique à remédier à l'insuffisance de ses capacités de s'attaquer aux flux financiers illicites.

2.5 Les facteurs qui engendrent et facilitent les flux financiers illicites

On peut distinguer des facteurs d'incitation et des facteurs de répulsion. Le facteur d'incitation le plus évident est le "*désir de dissimuler une richesse illicite*", qui engendre des flux financiers illicites. En d'autres termes, quelles que soient les modalités du transfert des flux financiers illicites, l'objectif ultime des acteurs est de dissimuler le produit d'une activité au public et aux organismes de police. À cela s'ajoute l'impératif de cacher les moyens grâce auxquels cette richesse illicite a été créée, et qui rendent le repérage des flux associés difficile.

La mauvaise gouvernance contribue aussi aux flux financiers illicites. Un environnement de qualité médiocre de l'activité économique peut encourager ces flux quand les intéressés constatent qu'il est plus facile de gagner de l'argent par des activités illicites que par une activité commerciale légitime. De plus, la corruption généralisée n'est pas seulement l'une des sources des flux financiers illicites mais également un facteur qui incite à de telles activités en affaiblissant les institutions et le respect de la légalité. Une juridiction solide, des organismes de police efficaces font qu'il est difficile pour des particuliers ou des entreprises de transférer illégalement des ressources. Ce point est manifeste quand on constate le succès relatif des pays développés dans la lutte contre les flux financiers illicites, par rapport à l'expérience africaine.

La faiblesse des structures réglementaires peut être aussi un important facteur dans les pays qui sortent d'un conflit. C'est certainement le cas en République démocratique du Congo, dont le gouvernement a à s'occuper par ailleurs d'un conflit violent, et qui n'a pas pu mettre en place des institutions telles qu'un organe de renseignements financiers ou même une simple agence de lutte contre la corruption. Il est clair également que les sorties illicites de capitaux sont facilitées dans les régions qui ne sont pas entièrement contrôlées par l'autorité d'un gouvernement africain par suite d'un conflit ou d'une insurrection. La reconnaissance de ce problème a amené à mettre en place le Processus de Kimberly, pour mettre un terme au commerce des "diamants du sang".

Les conventions concernant la double imposition peuvent également financer les flux financiers illicites. Ces conventions ont un rôle positif à jouer à plusieurs égards. Comme la double imposition peut étouffer l'activité économique et dissuader les investissements étrangers directs, ces accords entre pays permettent d'éviter ce genre de problèmes et ont donc une place dans les mesures à prendre. Cependant, l'intérêt de ces conventions dépend de leurs dispositions. Une convention de double imposition négociée avec soin, équilibrée, n'entrave pas l'investissement étranger direct et ne doit pas contenir de dispositions qui encouragent les flux financiers illicites. Le Groupe a pris connaissance d'exemples inquiétants de dispositions qui ont cet effet, notamment celles qui cherchent à éliminer ou réduire l'impôt prélevé à la source sur les honoraires de gestion et celles qui cherchent à éliminer les limites sur les prêts internes des entreprises.

Le contenu des conventions sur la double imposition résulte de la position relative de négociation des partenaires et, compte tenu de leurs faibles capacités, les pays africains sont handicapés dans les négociations de tels accords. Le Groupe apporte donc son appui à l'adoption du traité type proposé

par le Forum africain sur l'administration fiscale. Il note également que la version de l'OCDE ne permet pas de retenir à la source les impôts sur les redevances et les honoraires de gestion, tandis que la version établie par le Comité d'experts des Nations Unies de la coopération internationale en matière fiscale renforce les droits de prélever un impôt à la source. Le cas des conventions sur la double imposition montre assez qu'il faut que l'Afrique se dote des capacités voulues pour négocier au mieux les contrats économiques.

Les incitations fiscales sont un autre ensemble d'instruments répondant à de bonnes intentions mais qui facilitent parfois les flux financiers illicites. D'ordinaire, les incitations fiscales sont accordées pour encourager un investissement dans le pays ou faciliter l'expansion de l'activité économique en général ou dans certains secteurs. Cependant, elles peuvent avoir un effet pernicieux quand elles sont utilisées de façon abusive. À ce sujet, les pays africains doivent établir des normes régionales et sous-régionales avant d'adopter des incitations fiscales, afin de mettre un terme à la course au "nivellement par le bas". En même temps, des mesures doivent être prises pour lutter contre le détournement de ces incitations fiscales, par exemple dans les paradis fiscaux qui permettent les flux financiers illicites, surtout par l'exploitation des règles relatives au changement de propriété, ou qui visent directement l'érosion de l'assiette fiscale.

L'existence de pays qui pratiquent le *secret bancaire* ou les *paradis fiscaux* est également l'un des principaux facteurs d'attraction expliquant les flux financiers illicites en provenance d'Afrique. Les deux choses ne sont pas strictement identiques. Les pays qui appliquent le secret bancaire mettent en place un cadre élaboré pour attirer les capitaux quelle qu'en soit l'origine, alors que les paradis fiscaux visent surtout à exploiter les différences des taux d'imposition entre pays. Néanmoins, le Groupe estime que cette distinction n'est pas essentielle pour son travail, notamment parce que les effets facilitateurs des régimes financiers des deux types sur les flux financiers illicites sont pareillement dénués de transparence.

Nous avons pris connaissance des difficultés que les pays développés plus puissants que les pays africains rencontrent dans la lutte contre les activités des juridictions pratiquant le secret bancaire, ou même le mal qu'ils ont à définir ces pays comme tels. Le Groupe a rencontré dans son travail les mêmes problèmes délicats tant en Afrique qu'ailleurs. Comme il serait inefficace de s'attaquer uniquement aux facteurs d'incitation, le Groupe est d'avis qu'il est essentiel de s'assurer qu'il n'y a pas d'endroit, dans le monde, susceptible d'être la destination où les flux financiers illicites peuvent se dissimuler. Le Groupe a constaté que plusieurs pays africains souhaitent devenir des centres de services financiers et si le raisonnement est facile à comprendre, il estime que les pays africains ne doivent pas chercher à devenir eux-mêmes des juridictions pratiquant le secret bancaire capables d'absorber des ressources du reste du continent. Une situation dans laquelle des entreprises mondiales sont assujetties à un taux d'imposition moins élevé que les sociétés nationales, dans des pays où les premières ont d'importantes opérations n'inspire pas confiance quant aux intentions et aux effets de dispositions financières mises en place pour atteindre ce résultat.

Le Groupe a commandé une étude sur les juridictions pratiquant le secret bancaire afin d'aider les pays africains à repérer les pays où leur commerce extérieur a prétendument lieu qui pourraient en fait cacher des flux financiers illicites. L'étude (voir annexe IV) analyse les risques, pour les pays africains, des flux financiers illicites résultant de l'application du secret bancaire dans les pays qui reçoivent leurs exportations. On peut citer en exemple les transactions internes d'une société multinationale ayant des filiales aux Bermudes, qui peuvent présenter des risques plus grands d'apparition de flux financiers illicites, que les transactions d'une filiale qui serait située au Brésil.

2.6 Les interventions actuelles

Pour compléter son examen des questions soulevées par les flux financiers illicites, le Groupe a également étudié les interventions régionales et mondiales contre ces flux. Il constate que le simple fait de son existence témoigne de la volonté des pays africains de prendre la question très au sérieux. Le travail du Groupe a également confirmé l'impératif de prendre des mesures à caractère mondial pour lutter contre ce fléau.

2.6.1 Les interventions nationales et régionales

Aux niveaux national et régional, les principaux problèmes sont les suivants:

- L'absence d'une législation adéquate;
- Le manque de moyens informatiques, de transport et autres équipements indispensables;
- L'insuffisance du financement et la dépendance à l'égard d'une aide étrangère souvent imprévisible;
- La pénurie de techniciens et de spécialistes capables d'examiner la question de la criminalité due à des entreprises ou des personnages très avisés;
- La participation à des actes de corruption d'agents publics de haut niveau opérant à différents niveaux de l'État;
- L'idée que se font les habitants de certains pays riches en ressources naturelles que le produit de ces ressources est bon à prendre et peut être utilisé par n'importe qui si l'occasion se présente.

Le Groupe a pris connaissance d'un cas typique concernant l'insuffisance des moyens, qui explique la tension entre le ministère public et les magistrats. Ce déséquilibre de moyens entre le ministère public et la société multinationale poursuivie par lui était tel que cette multinationale a pu recruter les meilleurs spécialistes, juristes et comptables disponibles au plan international, qui se sont révélés beaucoup trop chers pour l'État en question. Cela s'est traduit par des situations où le ministère public, dans la plupart des affaires, est presque toujours perdant, ce qui amène à soupçonner une disposition contraire des magistrats du siège. On peut citer également comme exemple frappant le fait qu'alors même que des enquêtes sont en cours sur leur comportement fiscal, des entreprises multinationales sont en mesure de recruter, pour leur service, des fonctionnaires du pays concerné.

Il se pose également des problèmes de double emploi, de chevauchement d'attributions et un manque de coordination entre les différentes administrations. Ces problèmes sont plus accusés dans les pays où les organismes de lutte contre les flux financiers illicites sont déjà nombreux. De même, des pays se plaignent aussi du manque de coopération des pays destinataires des flux financiers illicites, en particulier dès qu'il est question de récupération d'actifs volés. La société civile africaine est très généralement convaincue que les institutions nécessaires sont fragiles et qu'elles ses

heurtent à des difficultés supplémentaires du fait d'une ingérence politique pesante, de l'inefficacité de la législation et des procédures et de l'absence de volonté politique de s'attaquer vraiment aux flux financiers illicites. Ce sont là quelques-unes des questions où il reste encore beaucoup à faire pour que la lutte de l'Afrique contre les flux financiers illicites soit couronnée de succès.

La *méthode de l'ensemble du gouvernement*, préconisée par le Dialogue d'Oslo de l'OCDE, a également attiré l'attention du Groupe du fait que cette démarche permet de traiter tout un ensemble de questions et les institutions correspondantes dans la lutte contre les flux financiers illicites, notamment les questions fiscales, douanières, policières, de lutte contre la corruption, de réglementation financière et de moyens du ministère public. Le Groupe est convaincu que les pays africains pourraient tirer parti de l'exemple d'amélioration de la coopération entre ces différents organismes au niveau national et avec d'autres pays. Il faudrait en particulier réexaminer les dispositions qui empêchent d'utiliser les informations fiscales en vue d'une action des autorités de police.

Le Groupe a également pris note des politiques et des cadres institutionnels mis en place en Afrique pour lutter contre la corruption, par exemple par l'adoption d'un instrument africain (la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption) ainsi que des législations et institutions nationales de lutte contre la corruption.

Le Groupe a également et en particulier pris note des progrès accomplis dans la lutte contre le blanchiment d'argent. La volonté de la région de lutter contre ce phénomène est attestée par sa participation aux travaux du Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest, du Groupe d'action financière (GAFI), du Forum mondial de lutte contre le terrorisme, de l'Équipe spéciale des Nations Unies de lutte contre le terrorisme, du *Financial Crimes Enforcement Network* (Réseau d'application de la législation contre la criminalité financière), et du Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers.

Cette intervention institutionnelle est pour l'essentiel le résultat des régimes de lutte contre le blanchiment d'argent et d'action contre le financement du terrorisme mis en place, principalement à la suite des recommandations du GAFI. Les progrès importants accomplis dans ce domaine sont dus à la volonté politique de tarir les sources de financement des organisations terroristes. Cependant, de sérieuses lacunes subsistent dans l'application des recommandations du GAFI, et il existe d'innombrables indices montrant que de grandes banques, de grandes institutions financières continuent à recevoir, transférer et gérer des capitaux illicites provenant d'Afrique. À ce sujet, il convient de lire l'important rapport de l'OCDE "Les mesures prises par les pays de l'OCDE en réaction aux flux financiers illicites en provenance de pays en développement" (OCDE, 2014).

Les résultats des interventions menées contre les sources commerciales de flux financiers illicites sont plus mitigés. Le Forum africain sur l'administration fiscale, créé pour encourager la coopération et la collaboration entre les administrations fiscales des pays africains, a apporté une importante contribution à l'étude de certains aspects fiscaux des flux financiers illicites. Ce forum a mis au point des modèles de conventions de double imposition et d'échange d'information qui seraient le plus indiqués face aux besoins des pays africains. Les rapports du Groupe avec le Forum africain sur l'administration fiscale lui confirment que la principale difficulté dans la lutte contre les flux financiers illicites en provenance d'Afrique est une question de moyens.

2.6.2 Interventions mondiales

Au niveau mondial, le Groupe a examiné les nouvelles pratiques, les principes et moyens nouveaux de traiter différents aspects des flux financiers illicites, ainsi que les interventions de coopération institutionnelle ayant le même but. Certaines des questions traitées concernent la transparence, c'est-à-dire des questions telles que l'obtention de l'information relative au respect du principe de la pleine concurrence, de la publication de données financières par pays, des bénéficiaires réels, de l'échange automatique d'information et du recouvrement des actifs volés. Le Groupe est convaincu que la transparence est une condition indispensable du succès de l'action menée contre les flux financiers illicites, puisque l'objectif premier des auteurs de ces flux est de dissimuler la richesse. Le Groupe approuve tout à fait la remarque du Juge Louis Brandeis de la Cour suprême des États-Unis d'Amérique, selon qui "le meilleur désinfectant n'est autre que la lumière du jour".

Le respect du *principe de pleine concurrence* est assez bien établi dans les pays développés, comme moyen pour une entreprise de montrer qu'elle ne falsifie pas les prix de transfert. En montrant qu'elle utilise le prix comparé de marchandises semblables, dans la conduite des relations commerciales entre entités de son groupe, une entreprise peut éviter d'être accusée de fraude fiscale ou d'évasion fiscale agressive. Le Groupe a cependant observé que la vérification de l'application du principe de la pleine concurrence n'est pas une question simple pour les pays africains, où les services d'examen des prix de transfert fonctionnent très mal ou sont même inexistants. Le Groupe convient avec le Comité d'experts des Nations Unies sur la coopération internationale en matière fiscale qu'il est difficile et complexe d'assurer le respect du principe de la pleine concurrence car il faudrait pour cela une base de données énorme et très coûteuse et un grand nombre de spécialistes chevronnés. Du fait de l'augmentation rapide du commerce des services et des biens immatériels, le principe de pleine concurrence n'aide guère à déterminer le volume effectif de la transaction et le niveau approprié des prix utilisés.

Des débats ont été amorcés sur la divulgation, pays par pays, des effectifs employés, des bénéfices, des ventes, des impôts payés par les entreprises, comme moyens d'assurer la transparence des transactions transfrontières, et le Groupe trouve cela encourageant. Cette publication, pays par pays, aidera à faire apparaître la localisation des activités réelles et les profits relatifs engendrés ainsi que les impôts payés. En l'absence d'une administration fiscale universelle, cette publication pays par pays permettra aux administrations fiscales et policières de se faire une idée complète des activités d'une entreprise et encouragera les entreprises à une plus grande transparence de leurs transactions avec les pays africains.

La section 1504 de la loi Dodd-Frank, aux États-Unis, fait obligation aux entreprises du secteur minier de publier les paiements qu'elles versent au gouvernement dans les différents pays où elles opèrent, et le Groupe considère que c'est là un bon point de départ. Il faut citer aussi à cet égard les Directives de l'Union européenne sur la comptabilité et la transparence. Le Groupe estime aussi que l'Initiative pour la transparence des industries extractives contribue à améliorer la transparence. En même temps, il constate la nature volontaire de cette initiative et le fait que la publication des paiements aux gouvernements a plus pour effet de limiter la corruption que de venir à bout des flux financiers illicites résultant d'activités commerciales. En effet, la publication des paiements aux gouvernements à elle seule risque de ne pas montrer l'ampleur des flux financiers illicites s'il n'y a pas de base comparaison avec un niveau légitime des profits. De plus, les dispositions de cette initiative ne couvrent pas les quantités non déclarées, qui sont pourtant une source essentielle de flux financiers illicites.

Un principe essentiel qui ressort de la lutte contre les flux financiers illicites est l'importance de l'échange de l'information fiscale entre pays. Cela peut se faire soit à la demande soit par *échange automatique d'information*, solution qui a de plus en plus la faveur des pays développés, dans leurs diverses instances et notamment à l'OCDE. Le Groupe admet que pour les pays africains, se conformer à cet "étalon-or" pourrait poser des problèmes en raison de leurs insuffisantes ressources humaines et financières et des lacunes de leur réglementation. Néanmoins, le Groupe est convaincu qu'il importe beaucoup que l'Afrique s'efforce de prendre part à l'action mondiale nouvelle de lutte contre les flux financiers illicites. L'application du principe des "responsabilités communes mais différenciées" est tout indiquée à cet égard.

La déclaration des *bénéficiaires réels*, dans les entreprises, est une autre question de transparence essentielle. Le fonctionnement de sociétés fictives et la latitude donnée aux propriétaires réels de rester anonymes leur permet de dissimuler des richesses acquises illégalement ou de blanchir de l'argent sans obstacle. Pour résoudre ces problèmes, le Groupe est fermement convaincu qu'un *Registre public* des bénéficiaires réels de l'activité des entreprises est important. Le Groupe se réjouit de l'adoption par le Parlement européen d'une résolution appelant à donner la liste dans des registres publics des bénéficiaires réels des entreprises, des fondations et des fonds fiduciaires, et il attend de prendre connaissance de la législation définitive de l'Union européenne qui pourra servir de modèle dans d'autres pays. Le Groupe est d'avis qu'une action politique est particulièrement nécessaire dans ce domaine. Il note qu'une fois que les institutions financières américaines se sont vu interdire toute transaction avec des entités non américaines de ce type, les banques fictives ont pratiquement disparu.

La question du *recouvrement des avoirs volés* a été jugée d'une importance particulière durant les consultations sous-régionales. Le Groupe tient à souligner combien il importe de récupérer ces fonds volés afin de dégager des ressources qui seront affectées au développement des pays africains tout en exerçant un effet dissuasif sur tous ceux qui cherchent à cacher des gains illicites à l'étranger. Les dispositifs mondiaux de rapatriement de capitaux qui ont été transférés à l'étranger grâce à la corruption sont déjà bien développés et ils couvrent l'Afrique. On peut citer notamment des incitations à rapatrier les avoirs détenus à l'étranger dans leur pays d'origine, par exemple l'amnistie fiscale, une législation nationale unilatérale dans les pays développés et des accords multilatéraux ayant le même objet. À ce sujet, le Groupe reconnaît l'importance de l'Initiative de recouvrement des avoirs dérobés par la kleptocratie, aux États-Unis, et l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) de la Banque mondiale et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

Le Groupe trouve tout à fait encourageante la décision prise au début de 2014 par le Gouvernement américain au titre de cette première initiative de geler puis de rendre au Nigéria des fonds qui atteignent 458 millions de dollars dérobés de son vivant par le dictateur nigérian Sani Abacha, tandis que 100 millions de dollars supplémentaires sont également bloqués (voir encadré 2.5). Le Groupe est convaincu que des décisions de cette nature mettent en évidence l'impératif d'une action politique des pays développés dans la lutte contre les flux financiers illicites. De même, le Groupe salue la contribution de l'Initiative StAR, tout en constatant que jusqu'à présent les résultats en sont limités. Il estime que les mesures nécessaires doivent être prises pour améliorer l'efficacité de cet instrument important.

Encadré 2.5 Aux États-Unis, le Département de la justice gèle des millions de dollars dérobés par Sani Abacha

En mars 2014, le Département de la justice a annoncé qu'il avait sommairement gelé plus de 458 millions de dollars de fonds dissimulés dans divers comptes aux États-Unis et partout dans le monde par suite de faits de corruption, par le dictateur nigérian Sani Abacha, de son vivant et par ses complices. La saisie de ces fonds concernait divers comptes ouverts aux États-Unis, et entre lesquels ces fonds étaient déplacés.

Le recouvrement des capitaux volés a été rendu possible par l'Initiative de recouvrement des avoirs volés par la kleptocratie, menée par le Département de la justice, qui vise à saisir et récupérer les fonds dérobés et placés par des dirigeants étrangers alors que ces fonds appartenaient légitimement aux citoyens que ces dirigeants étaient censés servir et, le cas échéant, à rendre ces capitaux à la nation dont le peuple était lésé par ces actes de corruption et abus de pouvoir.

Bien que ces fonds transférés illégalement aient été semble-t-il blanchis par l'acquisition d'obligations par le canal d'institutions financières des États-Unis, le Département de la justice insiste sur le fait qu'il ne laissera pas le système bancaire américain être un instrument permettant aux dictateurs de dissimuler les recettes de leurs activités criminelles. Le Département de la justice dit qu'il poursuit le recouvrement de capitaux supplémentaires dissimulés au Royaume-Uni, de l'ordre de 100 millions de dollars au moins, le montant exact n'étant pas encore déterminé,

Dans un souci constant de transparence et de meilleur partage d'information, le Département de la justice a également rendu compte de façon détaillée des modalités utilisées pour dérober ces capitaux à la Banque centrale du Nigéria et le rôle de plusieurs banques nigérianes dans le transfert des fonds dérobés vers des comptes ouverts par le général Abacha dans le monde entier.

Les fonds gelés, qui dépassent 458 millions de dollars, et les avoirs supplémentaires catalogués dans la plainte, sont les recettes d'activités de corruption pendant et après le régime militaire du Général Abacha.

Source: États-Unis, Département de la justice.

Le Groupe estime que les initiatives de recouvrement des avoirs volés sont retardées notamment par un manque de moyens et par divers obstacles. Les pays qui sont le mieux parvenus à repérer, geler et rapatrier les avoirs volés disposaient déjà d'une législation permettant la saisie de biens volés, au civil sans devoir passer par le pénal. Les lois qui interdisent les pots-de-vin telles que la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers et le *Foreign Corrupt Practices Act*, aux États-Unis, sont très utiles à cet égard.

L'administration des biens gelés est un problème particulier. Le Groupe est convaincu que les avoirs gelés ne doivent pas rester dans les banques qui ont reçu les fonds en question, en raison de leur complicité. Au contraire, ces fonds devraient être conservés dans un compte séquestre dans les banques régionales de développement, ce qui, dans le cas de l'Afrique, est la Banque africaine de développement. En outre, les pays où les flux financiers illicites ont été reçus ne devraient pas avoir la prérogative de stipuler les conditions de leur retour au pays d'origine. Même à un niveau très élémentaire de justice, les autorités de police ne demandent pas à une personne qui a été cambriolée de donner des garanties sur la façon dont les biens récupérés seront utilisés. Bien entendu, cela ne signifie pas une approbation d'une mauvaise gestion des fonds récupérés ou rapatriés.

Tout en constatant la dimension mondiale du phénomène des flux financiers illicites, le Groupe est convaincu que dans les affaires de corruption, les pays africains et les autres acteurs impliqués doivent assumer leurs responsabilités. En effet, la corruption a pour origine à la fois la demande et l'offre, même dans le continent africain. Ainsi, si des agents publics jouent un rôle important dans la corruption, des opérateurs privés sont souvent à l'origine de ces actes de corruption ou en profitent. Le Groupe souhaite donc souligner combien il importe d'encourager la transparence dans les relations entre les pouvoirs publics et les milieux d'affaires en Afrique, et il propose l'introduction d'audits des modes de vie, qui seraient régulièrement menés en cas d'enrichissement inexplicable.

Le Groupe salue les divers efforts déployés pour enrayer les flux financiers illicites au niveau mondial et grâce à un certain nombre de *forums et initiatives* (voir encadré 2.6). S'il y a de plus en plus une convergence sur les principes et les pratiques, notamment au G8, au G20 et dans les pays de l'OCDE, il reste encore beaucoup à faire pour parachever cette convergence. Ces forums s'occupant des flux financiers illicites sont souvent composés uniquement de pays développés et de pays émergents, de sorte que les procédures qui s'y rapportent ne sont pas universelles et reflètent les intérêts de pays et groupements de pays concernés. Le fait que les pays africains ne participent généralement pas à ces initiatives fait que leurs intérêts ne sont pas toujours pris en compte. En fait, la complexité des problèmes soulevés et les coûts du respect de la législation risquent de faire problème en Afrique. Selon le Groupe, ces questions méritent un complément d'examen aux niveaux régional et mondial.

Encadré 2.6 Initiatives et forums de lutte contre les flux financiers illicites

- Forum mondial pour la transparence et l'échange d'information à des fins fiscales (OCDE)
- Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (OCDE)
- Initiative pour la transparence dans les industries extractives (EITI)
- Projet sur l'érosion de l'assiette fiscale et le déplacement des bénéfices (OCDE et G20)
- Sections 1502 et 1504 de la Loi Dodd Frank (États-Unis)
- *The Foreign Account Tax Compliance Act* (États-Unis)
- Échange automatique d'information (OECD, G20, G8)
- Convention anticorruption (OCDE)
- Registre public (Royaume-Uni)
- Convention des Nations Unies contre la corruption
- Recommandations du Groupe d'action financière (GAFI)
- Partenariat pour un gouvernement ouvert
- Comité intergouvernemental d'experts de la coopération internationale en matière fiscale

Chapter

.....

L'impact des flux financiers
illicites sur la gouvernance
et le développement



Le mandat du Groupe de haut niveau comporte l'examen de l'impact des flux financiers illicites sur la gouvernance et le développement; c'est l'objet du présent chapitre.

3.1 Affaiblissement de la gouvernance

Le phénomène des flux financiers illicites est avant tout un problème de gouvernance, car le civisme est la base d'un bon gouvernement. Comme les flux financiers illicites sont le résultat d'un désir de dissimuler des richesses et d'échapper à l'impôt, les auteurs présumés ne remplissent manifestement pas leurs obligations civiques. Il ressort des travaux réalisés qu'il y a une bien meilleure responsabilisation dans les milieux gouvernementaux quand le secteur public obtient l'essentiel de ses ressources des contribuables, qui presque toujours exigent de savoir comment leur contribution est utilisée.

L'extension des flux financiers illicites en Afrique illustre également un problème de gouvernance en raison d'une insuffisance et d'une fragilité des institutions et de la réglementation. C'est pourquoi les flux financiers illicites contribuent à compromettre la capacité d'action de l'État. Pour atteindre leur but, les particuliers et les entreprises qui sont à l'origine des flux financiers illicites cherchent souvent à compromettre les agents publics et les institutions publiques. Ces activités, s'il n'y est pas mis un terme, aboutissent à une impunité solidement implantée et à l'institutionnalisation de la corruption.

La corruption engendre les flux financiers illicites et en même temps les facilite. Le transfert des pots-de-vin et l'abus de pouvoir sont une chose, mais le rôle de la corruption dans la facilitation des flux financiers illicites en est une autre. L'impact négatif de la corruption sur le développement est bien connu, notamment par un avilissement des valeurs indispensables dans le processus de développement, un détournement des énergies vers des activités de "recherche de rente" et un tel décalage des incitations, que le gain privé, quelle que soit la façon dont il est acquis, devient le principal motif de toute activité économique.

À chaque étape de son travail, le Groupe de haut niveau a rencontré de nombreux exemples du rôle de la corruption dans la genèse des flux financiers illicites. Il s'agit par exemple des pots-de-vin payés à des agents des douanes, de tentatives de séduction des contrôleurs des impôts – notamment par des offres d'emploi –, des paiements occultes à des agents de la sécurité, à des banquiers et à des juges. Plus haut, le Groupe a mentionné que le pouvoir politique est souvent utilisé pour empêcher les agents publics de faire leur devoir. Il peut s'agir notamment d'interdire à des agents publics de vérifier les exportations de produits minéraux, de fouiller des avions privés pour empêcher la sortie illégale d'espèces, et de la conclusion d'arrangements politiques pour empêcher le ministère public de poursuivre les auteurs présumés d'infractions relatives aux flux financiers illicites.

Les flux financiers illicites peuvent contribuer à un malaise politique, en partie parce que le gouvernement est moins en mesure de fournir les services sociaux nécessaires, mais aussi en raison du ressentiment qu'engendre la corruption découlant des flux financiers illicites. Ces facteurs ont été en évidence dans ce qu'on a appelé le Printemps afro-arabe. Les participants aux consultations organisées par le Groupe en Afrique du Nord se sont exprimés très fort au sujet de la colère que leur inspire l'ampleur des ressources transférées illégalement à l'étranger, et la difficulté, la longueur et le coût des opérations de rapatriement de ces fonds.

La relation symbiotique existant entre les activités criminelles et les flux financiers illicites, en particulier mais non pas seulement en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, est une considération connexe importante.

Étant donné la dépendance bien connue de plusieurs pays africains à l'égard de l'aide publique au développement, la perte de ressources entraînée par les flux financiers illicites aggrave encore la dépendance à l'égard des donateurs. Cette dépendance se manifeste non seulement par les fonds nécessaires pour aider le secteur social et les institutions d'État, mais aussi au niveau des idées en matière de développement. C'est un fait établi que malgré les affirmations répétées de volonté d'appropriation, les politiques de développement sont trop souvent le reflet des perspectives propres des créanciers ou des donateurs. Ainsi, quand ils sont gênés par le manque de ressources, les pays africains peuvent souvent se voir imposer des théories venues de l'extérieur, qui peuvent être contraires à leurs propres intérêts.

Un autre aspect des flux financiers illicites, dans leurs conséquences sur la gouvernance, est le fardeau supplémentaire imposé à la population du pays et aux autres secteurs de la société, du fait de l'inégalité devant l'impôt et du phénomène du "passager clandestin". Quand de grandes entreprises, en particulier les sociétés multinationales, pratiquent des activités qui réduisent l'assiette fiscale et déplacent les bénéfices, le poids de l'impôt retombe sur les petites et moyennes entreprises et les contribuables. Cela est contraire à l'idée d'une taxation progressive, dans laquelle celui qui gagne plus apporte une contribution plus grande, en pourcentage, aux recettes publiques. Le phénomène du "passager clandestin" est tout aussi pernicieux pour le fonctionnement de l'État, puisqu'il se traduit par une fraude ou une évasion fiscale de la part de ceux qui entreprennent des activités économiques substantielles sans payer d'impôt et, ce faisant, profitent de l'infrastructure physique et sociale du pays qui, en Afrique, reste fournie surtout par le secteur public.

Le Groupe tient à appeler l'attention sur le fait que, s'agissant de l'impact sur la gouvernance des flux financiers illicites, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) ne prévoit pas de suivi des processus et des flux financiers illicites. Il faut remédier à cette lacune, car le MAEP est un bon instrument de surveillance continue des flux financiers illicites en provenance d'Afrique. Le Groupe estime donc que des mesures doivent être prises pour que le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs couvre aussi la question des flux financiers illicites.

3.2 Conséquences sur le développement

Les flux financiers illicites ont des conséquences sur le développement qui sont assez graves. Quand des sommes importantes sont transférées illégalement hors des pays africains, leur économie ne peut pas profiter des effets multiplicateurs qu'aurait l'utilisation intérieure de ces ressources dans le pays même, sous forme de consommation ou d'investissement. Ces occasions perdues retentissent négativement sur la croissance et en fin de compte sur la création d'emplois en Afrique. De même, quand des profits sont transférés illégalement hors des pays africains, leur réinvestissement et l'expansion qui en résulterait pour les entreprises africaines, n'ont pas lieu.

À ce sujet, le Groupe a pris bonne note des divers calculs de l'impact et des flux financiers illicites qui ont été effectués. Certains de ces calculs montrent que le stock de capital de l'Afrique aurait augmenté de plus de 60% si les fonds qui quittent l'Afrique illégalement étaient restés sur le continent, tandis que le PIB par habitant aurait augmenté de 15% (Ndikumana et Boyce, 2012). Tout aussi frappante est l'estimation figurant dans les Perspectives économiques de l'Afrique 2012, selon laquelle le rapport de l'investissement intérieur au PIB, en Afrique, aurait augmenté, pour passer de 19% à 30% si le stock de capital sorti d'Afrique était resté disponible pour un investissement dans les limites du continent.

La crise économique et financière récente a eu pour conséquence de ralentir l'aide publique au développement. Les pays africains ont donc dû faire une place plus grande à la mobilisation interne des ressources pour dégager les capitaux et l'épargne nécessaires pour financer le développement du continent. Le Groupe a pris bonne note de l'étude NPCA/CEA sur la mobilisation des ressources intérieures pour la réalisation des grands ouvrages d'équipement nationaux et régionaux en Afrique, et du Sommet sur le financement qui a eu lieu ensuite à Dakar et qui a recensé les mesures pratiques qui devraient être prises à cette fin. Ces efforts sont sans aucun doute gravement compromis par les sorties illicites de capitaux. De plus, l'infrastructure n'est pas le seul secteur où les gouvernements africains peuvent attirer les investissements. En prenant des participations dans les secteurs essentiels, notamment pour lancer des investissements dans des secteurs stratégiques et aussi comme garantie des investissements, les gouvernements ont pu attirer des investissements privés assez considérables. Il est donc important qu'ils aient accès à toutes les ressources publiques possibles qui découleraient d'une activité économique ayant effectivement lieu dans leur territoire.

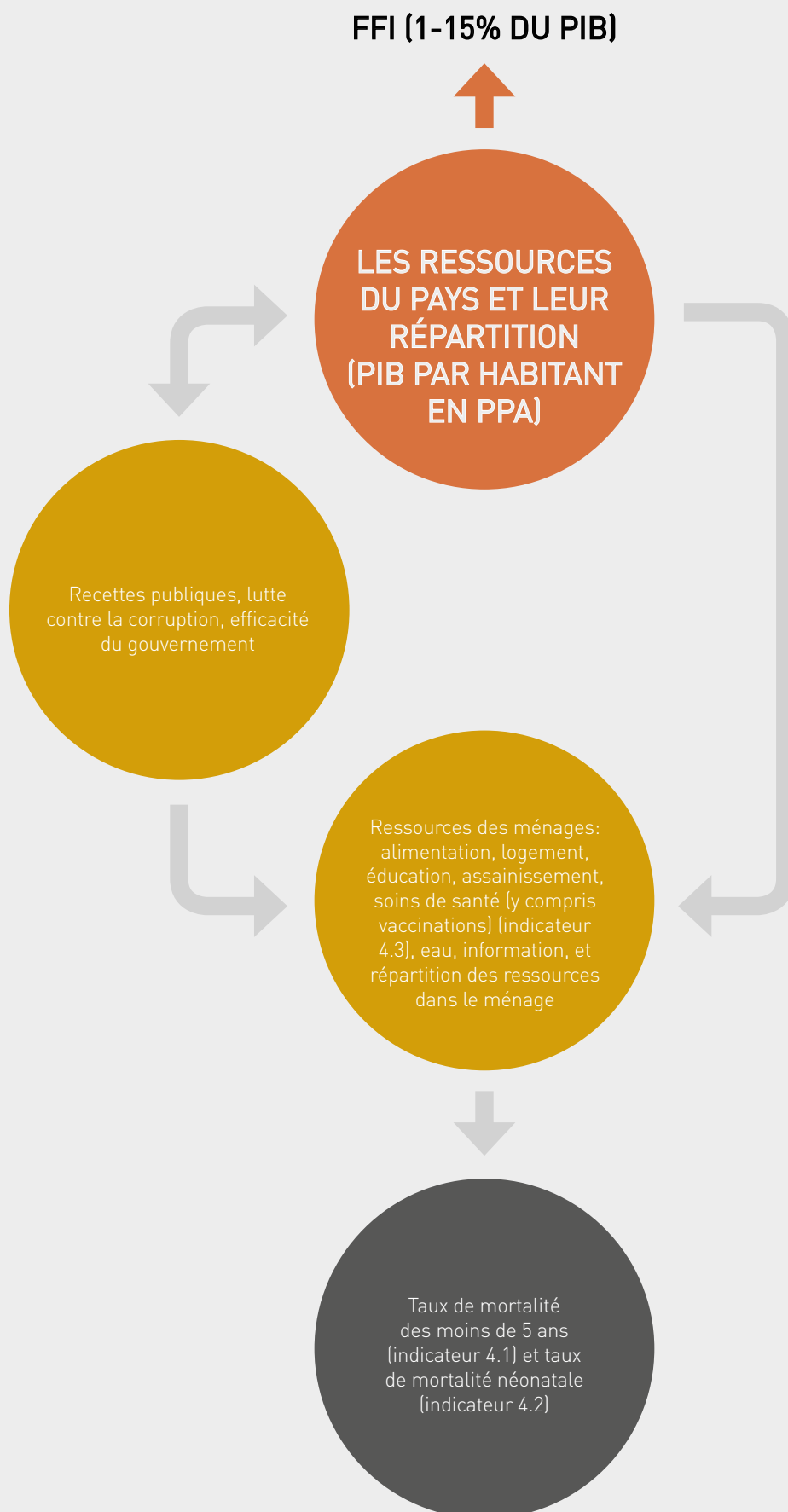
Les défaillances de la collecte des ressources publiques, en Afrique, sont également en partie responsables de la vulnérabilité des pays africains aux déficits budgétaires répétés. Alors qu'à court terme une suite de déficits budgétaires ne fait pas nécessairement problème, à long terme ils peuvent obliger à réduire les dépenses, paralysant ainsi l'économie.

En fait, les flux financiers illicites peuvent contribuer de plusieurs façons à l'austérité économique. Les statistiques de balance des paiements influencent la politique budgétaire et monétaire d'un pays, or les flux financiers illicites masquent la performance effective des pays africains à l'exportation. Les effets bien connus de l'austérité se manifestent de diverses façons. L'austérité a notamment un effet de paralysie sur la croissance, de ralentissement des investissements et de fonctionnement des usines en-dessous de leur capacité, – tout cela s'accompagnant de suppression d'emplois. Le FMI, la Banque mondiale et la Banque des règlements internationaux, étant donné leur rôle dans la gestion des chocs économiques qui frappent les pays africains et dans l'ajustement de leur économie, et étant donné aussi leur rôle dans la publication de statistiques financières, devraient jouer un rôle plus actif dans l'établissement des données qui aideraient à dépister les flux financiers illicites.

En dehors des conséquences des déficits budgétaires, la diminution des recettes fiscales résultant de la dissimulation de fonds qui devraient être imposés a un effet direct sur la fourniture des services publics tels que les écoles, les centres de soins, les moyens d'assainissement, la sécurité, l'eau et la protection sociale. Les ministres des finances ont, dans leurs débats et dans leurs rencontres avec le Groupe clairement affirmé que leur gouvernement se heurte à des pressions persistantes pour réduire les dépenses sociales consacrées à l'éducation, la santé publique et la lutte contre la pauvreté. Le Groupe a pris connaissance d'une étude (O'Hare *et al.*, 2013) qui examine l'impact potentiel des flux financiers illicites sur la mortalité des enfants de moins de 5 ans. La figure 3.1 montre comment l'existence de ces flux financiers illicites retentit sur les indicateurs relatifs à l'OMD 4 sur la mortalité infantile.

Figure 3.1

Les flux financiers illicites et leur effet sur les taux de mortalité infantile



Cette étude examine la réduction potentielle du nombre d'années nécessaires, dans 34 pays africains, pour atteindre l'ODD 4 si les flux financiers illicites étaient éliminés, par rapport au rythme actuel de progrès dans la réalisation de ces buts. Comme le montre le tableau 3.1, l'impact d'une disparition des flux financiers illicites serait tout à fait spectaculaire. Sans eux, la République centrafricaine aurait pu atteindre en 45 ans les indicateurs relatifs à cet ODD, alors qu'il lui faudrait 218 ans au rythme actuel de progrès. On peut citer d'autres exemples frappants: la Mauritanie, 19 ans au lieu de 198 ans, le Swaziland, 27 ans au lieu de 155 ans, la République du Congo, 10 ans au lieu de 120 ans. Ce qui est le plus frappant peut-être, est la conclusion que si les flux financiers illicites avaient été éliminés en 2000, l'Afrique aurait atteint dès 2016 l'ODD 4.

Tableau 3.1
Les flux financiers illicites et leur effet sur l'ODD 4

Pays	Taux de mortalité des moins de 5 ans (TM5) en 2000 (pour 1000)	Cible de l'ODD 4 (taux de mortalité des moins de 5 ans 2000-2011)	Réduction annuelle effective des taux de mortalité des moins de 5 ans (2000-2011)	Flux financiers illicites en pourcentage du PIB	Réduction annuelle potentielle totale du TM5 en l'absence de FFI	Nombre d'années, à partir de 2000, pour atteindre l'ODD au rythme actuel	Nombre d'années à partir de 2000 pour atteindre l'objectif si les FFI étaient éliminés
Afrique du Sud	78	19	4,2	4	5,72	33	24
Angola	200	87	20,0	7	4,66	41	17
Botswana	96	17	10,4	10	14,20	16	11
Burkina Faso	191	67	2,0	3	3,14	52	33
Burundi	164	63	1,5	6	3,78	63	25
Cameroun	148	50	0,8	6	3,08	135	35
Côte d'Ivoire	148	51	1,7	6	3,98	62	26
Éthiopie	141	70	5,3	6	7,58	13	9
Gabon	88	31	2,1	11	6,28	49	16
Gambie	128	55	2,6	14	7,92	32	10
Ghana	99	39	2,2	2	2,96	42	31
Guinée	175	76	2,8	9	6,22	29	13
Guinée-Bissau	177	80	1,3	7	3,96	61	20
Kenya	111	35	4,0	1	4,38	28	26
Lesotho	127	34	2,8	15	8,50	46	15
Madagascar	102	56	4,8	6	7,08	12	8
Malawi	167	75	6,2	10	10,00	13	8
Mali	213	83	1,8	3	2,94	52	32
Mauritanie	116	43	0,5	12	5,06	198	19
Mozambique	177	83	4,7	5	6,60	16	11
Niger	218	102	5,0	3	6,14	15	12
Nigéria	186	77	3,8	12	8,36	23	10
Ouganda	144	62	4,1	3	7,52	20	16
RD Congo	181	66	0,7	3	1,84	144	54
Rep. Congo	104	35	0,9	25	10,40	120	10
République centrafricaine	176	59	0,5	5	2,40	218	45
Rwanda	177	58	11,1	5	13,00	9	8
Sénégal	119	50	6,4	1	6,78	13	12
Soudan	114	41	1,7	3	2,84	60	35
Swaziland	114	28	0,9	11	5,08	155	27
Tanzanie	130	52	5,7	2	6,46	16	14
Tchad	190	67	1,0	20	8,60	104	12
Togo	124	50	1,4	6	3,68	64	24
Zambie	157	57	5,6	9	5,60	18	11
Total	143	56	3,3		3,31	29	16

Note: TM5 = taux de mortalité des moins de cinq ans

Les conséquences sociales des flux financiers illicites vont bien au-delà de la réalisation des OMD car elles aggravent considérablement l'inégalité en Afrique. Le Groupe avait déjà constaté que les flux financiers illicites ont un effet régressif sur le système fiscal et imposent aux contribuables, souvent aux plus pauvres, un fardeau inéquitable. Les flux financiers illicites contribuent à l'aggravation de l'inégalité en Afrique par d'autres voies également. La fourniture des services sociaux et des prestations de protection sociale sont un moyen de réduire l'inégalité. Or, les gouvernements africains ont de plus en plus de mal à fournir ces prestations sociales dans des circonstances économiques de plus en plus difficiles. Les richesses cachées à l'étranger accroissent encore l'inégalité entre les pays bénéficiaires et les pays africains. Le Forum africain sur l'administration fiscale estime que jusqu'à un tiers de la richesse de l'Afrique se trouve ainsi détenu à l'étranger. Cette richesse, et le revenu qui pourrait en résulter, restent hors d'atteinte des autorités fiscales africaines, privant ainsi les pays concernés des ressources qui pourraient être utilisées pour réduire l'inégalité.

Au contraire, les flux financiers illicites contribuent à un déplacement des ressources d'activités productives vers des activités moins productives. Les données dont on dispose montrent que beaucoup de grandes entreprises, notamment les sociétés multinationales, consacrent un effort considérable à des activités dont le but est d'accroître leur rentabilité par la fraude et l'évasion fiscales, plutôt que par une efficacité accrue de leurs opérations. Les flux financiers illicites ont pour effet de réduire l'efficacité de l'allocation des ressources, en privilégiant les activités qui présentent le taux le plus élevé de rentabilité avant l'impôt, au détriment des activités ayant la meilleure rentabilité après impôt. En passant des activités primaires vers des activités secondaires, ce choix tend à réduire la création de valeur ajoutée, pourtant très importante pour l'Afrique qui cherche à restructurer sa production.

3.3 Décourager la transformation et la transparence

Les flux financiers illicites, en décourageant la création de valeur ajoutée, compromettent les aspirations des pays africains à la transformation structurelle de leur économie. En fait, la structure des économies africaines les rend également vulnérables aux flux financiers illicites. En moyenne, l'Afrique a obtenu des taux de croissance économique assez bons, de l'ordre de 5% par an environ depuis 2000. Cependant, les structures économiques des pays africains demeurent inchangées depuis les années qui ont suivi l'accès à l'indépendance, avec une forte dépendance à l'égard de l'agriculture, l'extraction des ressources naturelles et les services traditionnels (CEA et Commission de l'Union africaine, 2014).

Les études de cas et autres travaux que le Groupe a pu lire montrent que le secteur des ressources naturelles est particulièrement vulnérable. Ces recherches ont montré que les pays tels que le Nigéria et la République démocratique du Congo, où les secteurs pétrolier, gazier et minier sont énormes, sont très vulnérables à ce type de fléau. Au Nigéria, la part du pétrole dans les recettes publiques totales dépasse 70% tandis qu'en République démocratique du Congo, le secteur minier représente jusqu'à 30% du produit intérieur brut et 90% des recettes d'exportation.

La dépendance à l'égard des industries extractives en Afrique, pour les recettes publiques comme pour les recettes d'exportation, signifie habituellement que le secteur minier exerce un pouvoir discrétionnaire et une influence politique importants. C'est la source des contrats secrets, inégaux, que les pays africains concluent avec les sociétés minières multinationales. Ces contrats, à leur tour, compromettent la recherche de la transparence et de la responsabilisation dans le secteur minier (voir la figure 3.2 qui illustre les efforts que fait le Nigéria pour améliorer la transparence de son secteur minier.)

Figure 3.2

La Banque centrale du Nigéria publie actuellement chaque mois un rapport sur les recettes pétrolières nationales

LA BANQUE CENTRALE DU NIGÉRIA PUBLIE en février 2014 son rapport mensuel sur les recettes pétrolières

847,81 MILLIARDS DE NAIRA

recettes publiques
brutes collectées par la
Fédération sont estimées

Selon le rapport économique publié par la Banque centrale du Nigéria pour le mois de février 2014, les données disponibles montrent que les recettes publiques brutes collectées par la Fédération sont estimées, pour le mois de février, à **847,81 milliards de naira**.

Ce chiffre, selon le rapport, est inférieur de **10,3%** au budget mensuel estimatif.

VENTES DE PETROLE BRUT ET DE GAZ



224,0 milliards
de naira

PRODUCTION INTERIEURE DE PETROLE BRUT ET DE GAZ



128,2 milliards
de naira

REDEVANCES PETROLIERES ET GAZIERES

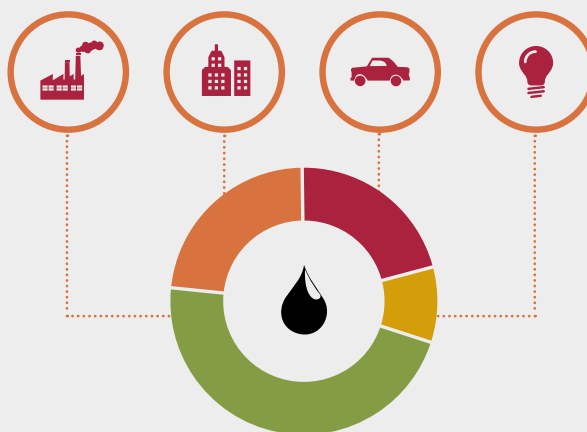


262,2 milliards
de naira

AUTRES



15,7 milliards
de naira



630,14 MILLIARDS DE NAIRA

Les recettes pétrolières ont été de 630,14 milliards de naira en données brutes, ce qui représente 74,3% des recettes publiques totales. Ce chiffre est inférieur à l'estimation budgétaire mensuelle provisoire. La diminution des recettes pétrolières pendant le mois de février est causée par la diminution des recettes de l'exportation de pétrole brut et de gaz en raison du vandalisme qui s'exerce sur les oléoducs et qui entraîne une baisse de la production.



De même, le mal que les pays africains ont à déterminer les quantités précises de celles de leurs ressources naturelles qui sont exportées ne fait qu'aggraver la mauvaise tenue des comptes et la mauvaise collecte de données, quand on sait que c'est l'une des grandes difficultés de la planification du développement dans le continent africain.

La forte corrélation entre la dépendance à l'égard des industries extractives et les flux financiers illicites retentit également sur le développement et sur l'inégalité. En fait, il existe une corrélation positive bien établie entre le niveau des ressources que les pays africains exportent et le niveau d'inégalité dans ces pays. De même, l'Indicateur 2013 de la gouvernance des ressources, qui mesure la transparence dans le secteur pétrolier, gazier et minier dans les 58 pays qui produisent collectivement 85% du pétrole mondial, 50% des diamants et 80% du cuivre, révèle que 80% de ces pays « ne sont pas parvenus à gérer convenablement leur secteur minier ».

Le Groupe est particulièrement préoccupé par l'absence de transparence des budgets nationaux, qui sont pourtant dépendants des recettes produites par le secteur minier. Le Groupe a pris note de l'initiative *Publish What You Pay* (*publiez ce que vous versez*), qui ne se contente pas d'exiger des compagnies minières qu'elles publient les versements qu'elles font aux gouvernements, mais fait également obligation aux gouvernements de divulguer les sommes qu'ils reçoivent de ces entreprises. C'est là le dispositif central de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (EITI). Cependant, le Groupe craint que les dispositifs que l'EITI et les sections correspondantes de la Loi Dodd-Frank ne parviennent pas à éliminer les transactions non comptabilisées, non plus que les dispositions secrètes de contrats ou les quantités non déclarées.

La principale conséquence de la non-déclaration des quantités exportées est la perte de recettes publiques, mais il faut compter aussi avec la réduction de la capacité de quantifier les dommages environnementaux et avec l'impact négatif sur le développement durable. C'est également le cas des pertes résultant des clauses secrètes des contrats de concession. La réduction du bien-être des générations futures du fait de la surexploitation actuelle des ressources minières rendue possible par les clauses secrètes des contrats de concession est un aspect qui préoccupe beaucoup le Groupe de haut niveau. Dans beaucoup de cas, l'absence de transparence des contrats s'explique par le fait que les négociateurs n'ont pas utilisé l'expérience acquise par d'autres, et du fait de l'incapacité des différents acteurs de coordonner leurs efforts pour bien gérer les contrats de concession.

3.4 Insuffisance des moyens de l'Afrique

En dehors des conséquences sur la gouvernance et le développement, les flux financiers illicites exercent des ponctions sur les moyens des gouvernements africains à divers égards. Une grande partie des flux financiers illicites résultent de la fragilité de la réglementation et des moyens d'application de la loi, mais les tentatives pour enrayer ces sorties de capitaux exigeraient des moyens souvent inexistantes. Comme le montre l'exemple des négociations mondiales portant sur le développement, le commerce international et le changement climatique, on constate que les pays africains ont du mal à négocier et à obtenir des résultats équitables dans les négociations. C'est également le cas s'agissant des accords

de concession et des contrats, qui sont souvent à l'origine des flux financiers illicites. Le Groupe est préoccupé en particulier par le risque que courent les pays africains qui accordent des concessions trop généreuses dans les accords de double imposition, dans des contrats de concession d'extraction des ressources naturelles et plus généralement dans la participation aux négociations mondiales en cours visant la lutte contre les flux financiers illicites.

Les pays africains doivent non seulement s'efforcer de trouver les ressources pour entreprendre des négociations qui permettraient d'enrayer les flux financiers illicites, mais ils doivent aussi réaffecter des ressources à la lutte contre ce fléau de plus en plus grave. On a fait observer ailleurs que pour que les pays africains réalisent le même rapport du nombre d'agents du fisc à leur population que les pays de l'OCDE, ils devraient recruter 650 000 nouveaux contrôleurs des impôts.

Certains pays africains, préoccupés par les procédures inefficaces entachées de corruption des appels d'offre, ont dû, dans cette optique, établir des groupes spéciaux d'achat. Les organismes de lutte contre la corruption, les services de renseignements financiers et les services d'examen des prix de transfert sont autant d'exemples de nouveaux coûts entraînés par la lutte contre les flux financiers illicites.

Le Groupe est bien conscient que des études ont montré que le coût supplémentaire de la création de capacités nouvelles, en particulier dans l'administration fiscale, serait compensé par une augmentation des recettes publiques. Mais la difficulté tient au fait que des ressources doivent d'abord être consacrées à la création de ces nouvelles capacités alors qu'il y a de nombreuses autres priorités à observer, tandis que les résultats, avant de se concrétiser, prendront du temps. De même, la nécessité de respecter les nouvelles normes mondiales de lutte contre la fraude fiscale, d'organiser un échange automatique d'information et de créer des capacités nouvelles pour tirer parti des programmes d'assistance mutuelle entraîneront des dépenses. Alors que les pays africains ne peuvent se permettre de demeurer en dehors des cadres de réglementation mondiaux qui se mettent en place, il faut bien voir qu'étant donné leurs contraintes réelles de capacités, ils ont bien souvent du mal à supporter les exigences souvent onéreuses allant de pair avec de tels accords.

Le Groupe réaffirme qu'en dehors de l'assistance technique nécessaire pour venir à bout des flux financiers illicites, les pays africains devraient se prévaloir du principe bien établi dans d'autres négociations mondiales des "responsabilités communes mais différenciées", en d'autres termes du caractère asymétrique des obligations. Après tout, les flux financiers illicites vont essentiellement dans un seul sens, et les pays développés sont peu susceptibles d'exiger des pays africains des impôts sur les activités de leurs propres sociétés multinationales.

3.5 La coopération internationale pour le développement est également compromise

Les flux financiers illicites vont à l'encontre de la coopération pour le développement de diverses façons. Il est évident que ces sorties de capitaux n'aident pas à atteindre les objectifs des accords internationaux tels que le Consensus de Monterrey, puis la Déclaration de Doha sur le financement du développement qui lui succède, accords qui soulignent l'importance

de la mobilisation des ressources intérieures. Dans le même esprit, les flux financiers illicites affaiblissent les efforts internationaux tendant à promouvoir un partenariat pour l'efficacité de l'aide et du développement.

La cohérence des politiques est une autre victime des flux financiers illicites. Il est quelque peu contradictoire, pour les pays développés, de continuer à fournir une assistance technique et une aide au développement (bien qu'en diminution) à l'Afrique tout en maintenant une réglementation fiscale qui rend possible une saignée des ressources du continent africain par le canal des flux financiers illicites. Il serait plus utile d'entreprendre une analyse de l'impact des systèmes fiscaux des pays développés sur les pays africains. Dans le même esprit, la Commission norvégienne des paradis fiscaux a révélé que certains organismes de développement effectuaient en fait des investissements dans des juridictions appliquant le secret bancaire. Cette pratique doit être combattue et il faut se défaire des investissements en question.

Actuellement, la coopération internationale est insuffisante pour s'attaquer aux flux financiers illicites. Il est bien connu que les OMD n'ont rien dit des flux financiers illicites, mais pourtant la tendance à l'augmentation de ces flux en provenance d'Afrique était constatée au moment même où on s'efforçait d'accélérer la réalisation des OMD avant la date limite de 2015. Alors que les flux financiers illicites ne sont pas la seule cause de l'échec dans la réalisation des OMD, ils ont certainement contribué aux difficultés financières qui ont retardé la réalisation de ces nobles objectifs. Le Groupe est satisfait de voir que diverses propositions visant à inclure les financements illicites dans le programme de développement pour l'après-2015 ont été formulées et il tient à souligner combien il importe de définir à cet égard des objectifs précis et réalisables.

Les flux financiers illicites et les questions qui s'y rapportent, comme le déplacement des bénéfices, le manque de transparence, le problème du secret bancaire, l'absence de lumière sur les bénéficiaires réels et l'opacité des paiements effectués dans le secteur minier, ont attiré l'attention des pays membres du G8 et du G20. Assurément, si ces pays sont eux aussi touchés par les conséquences de ces activités, il ne fait guère de doute que les pays africains sont confrontés à des difficultés bien plus grandes encore, étant donné leur déficit en matière de gouvernance, que ces flux illicites ne font d'ailleurs qu'aggraver.

Chapter

.....

Constatations et
conséquences pour le choix
des politiques

4

Dans les trois précédents chapitres, on a présenté la démarche suivie par le Groupe de haut niveau, le cadre de son analyse des flux financiers illicites en provenance d'Afrique, et certaines des conséquences de ces flux pour le développement. Dans le chapitre 4, le Groupe présente ses constatations et les conséquences qu'elles ont pour le choix des politiques à suivre. Ce chapitre s'appuie sur les analyses figurant dans les chapitres précédents et sur les travaux approfondis effectués par le Groupe, notamment les études de cas de certains pays et les vastes consultations entreprises avec les acteurs compétents en Afrique et en dehors du continent. L'encadré 4.1 donne la liste des constatations, qui serviront de base aux recommandations de politique données dans le dernier chapitre du rapport.

Quinze constatations

- **1:** Les flux financiers illicites en provenance d'Afrique sont importants et ne cessent d'augmenter
- **2:** La lutte contre les flux financiers illicites est une question politique
- **3:** La transparence est essentielle dans la lutte contre les flux financiers illicites
- **4:** Le régime commercial des flux financiers illicites mérite examen
- **5:** La dépendance des pays africains à l'égard de l'extraction des ressources naturelles les rend vulnérables aux flux financiers illicites
- **6:** De nouveaux moyens de produire des flux financiers illicites ne cessent d'apparaître
- **7:** Les incitations fiscales ne répondent généralement pas à des analyses coût-avantages
- **8:** La corruption et l'abus de pouvoir demeurent préoccupants
- **9:** Il faut stimuler et accélérer le recouvrement et le rapatriement des avoirs volés
- **10:** Le blanchiment d'argent doit continuer à retenir l'attention
- **11:** La faiblesse des capacités nationales et régionales entrave les efforts déployés pour venir à bout des flux financiers illicites
- **12:** L'architecture mondiale de la lutte contre les flux financiers illicites demeure incomplète
- **13:** Les juridictions appliquant le secret bancaire doivent faire l'objet d'un examen plus attentif
- **14:** Les partenaires du développement ont un rôle important à jouer dans la lutte contre les flux financiers illicites en provenance d'Afrique
- **15:** La question des flux financiers illicites doit figurer en bonne place et être mieux coordonnée dans les procédures et les organismes des Nations Unies

En communiquant ses constatations et ses recommandations, le Groupe de haut niveau tient à souligner d'emblée que les pays africains doivent adopter une démarche systémique et prendre l'initiative de s'attaquer aux flux financiers illicites, notamment en appliquant systématiquement des règles de transparence et en se donnant des normes par la législation et la réglementation.

Première constatation: Les flux financiers illicites en provenance d'Afrique sont importants et ne cessent d'augmenter

Il est établi que les flux financiers illicites en provenance d'Afrique sont importants et augmentent. Cette constatation reste valide quelle que soit la source des données et elle est évidente dans les trois principales catégories de flux financiers illicites: ceux qui résultent d'activités commerciales, d'activités criminelles et d'actes de corruption. Axées surtout sur le secteur du commerce des marchandises, les recherches empiriques effectuées par le Groupe montrent que les flux financiers illicites en provenance d'Afrique sont passés de 20 milliards de dollars en 2001 à 60 milliards en 2010. Un examen des autres travaux effectués par l'Association *Global Financial Integrity*, par la Banque africaine de développement, par le PNUD et par plusieurs organisations de la société civile parvient aux mêmes conclusions. Appliquant une méthode différente, l'Association *Global Financial Integrity* estime à 20,2% par an la croissance moyenne des flux financiers illicites en provenance d'Afrique entre 2002 et 2011. Même ceux qui contestent les méthodes utilisées pour estimer ces flux sont généralement d'accord pour dire que le problème des flux financiers illicites est grave et appelle une action urgente.

Implications pratiques: Le fait que les flux financiers illicites en provenance d'Afrique sont élevés et en augmentation retentit sur le développement, par les pertes de recettes fiscales et par le coût d'opportunité des épargnes et des investissements perdu dans divers secteurs des économies africaines. Ces conséquences ont une importance particulière sur le plan du choix des politiques, du fait de la place nouvelle donnée à la mobilisation des ressources intérieures au moment où l'aide publique au développement diminue. Que les flux financiers illicites égalent trois fois le montant de l'aide publique au développement, comme le pense le Secrétaire général de l'OCDE, ou dix fois le montant de l'aide reçue comme le dit le Réseau mondial pour la justice fiscale, les incidences sont claires. Il faut agir d'urgence et de façon coordonnée pour enrayer les flux financiers illicites.

Deuxième constatation: La lutte contre les flux financiers illicites est une question politique

L'étendue des questions liées aux flux financiers illicites en fait un sujet techniquement complexe. Cependant, le Groupe est convaincu que la lutte contre ce phénomène est essentiellement une question politique. Les problèmes liés à la fixation abusive des prix de transfert, à la falsification des factures commerciales, à la fraude fiscale, à l'évasion fiscale agressive, à la double imposition, aux incitations fiscales, aux contrats inégaux, au secret bancaire, au blanchiment d'argent et à la contrebande, à la traite et à l'abus de pouvoir ainsi qu'à leurs relations complexes, confèrent un caractère très technique à l'étude des flux financiers illicites. Mais la nature des acteurs, le caractère international du phénomène et l'effet des flux financiers illicites sur l'État et sur la société témoignent de l'importance politique de la question. De même, les solutions aux problèmes qui font l'objet des travaux en cours dans diverses enceintes mondiales témoignent de l'importance politique de la question.

Implications pratiques: Les aspects techniques des flux financiers illicites expliquent les divergences d'interprétation, de mesure et de pondération du phénomène. Un consensus mondial sur les moyens de résoudre le problème est indispensable. Cela signifie qu'une réaction concertée dépendra des décisions nécessaires à prendre au niveau politique. Cette exigence est manifeste au vu des travaux sur les composantes très diverses des flux financiers illicites effectués à l'échelle régionale par l'Union africaine et par les communautés économiques régionales, et au niveau mondial par le G20, l'OCDE, la Banque mondiale, le FMI et les Nations Unies. Ces travaux doivent être coordonnés pour assurer la cohérence et le succès de la lutte contre les flux financiers illicites.

Troisième constatation: La transparence est essentielle dans la lutte contre les flux financiers illicites

La transparence est une condition du succès de la lutte contre le phénomène. La remarque que l'on a mentionnée plus haut, faite par l'ancien Juge de la Cour suprême des États-Unis, Louis D. Brandeis, selon qui "le meilleur désinfectant c'est la lumière du jour", est particulièrement pertinente à ce sujet. L'importance de la transparence est manifeste dans les différentes démarches suivies pour lutter contre le problème, soit par l'échange automatique d'information, la publication des données financières pays par pays ou projet par projet, la divulgation des bénéficiaires réels, l'information sur les contrats commerciaux que les gouvernements africains signent, ou encore l'application

des recommandations du Groupe d'action financière. Si des méthodes volontaristes telles que l'échange d'information, que préconise l'Initiative pour la transparence des industries extractives, progressent régulièrement pour ces industries, la nécessité de la transparence doit s'étendre à tous les secteurs commerciaux et il faut passer à des règles obligatoires, telles que celles qui sont consignées dans la section 1504 de la loi Dodd-Frank aux États-Unis ou dans la Directive européenne sur la transparence.

Implications pratiques: Pour le choix des politiques, l'effet d'une plus grande transparence est qu'il faut assurer l'accès à cette information et le droit de l'obtenir. Alors que divers pays et régions mettent au point des mécanismes de partage de l'information, il faut passer à un mécanisme mondial commun. Les pays africains, à leur tour, doivent manifester leur volonté par diverses initiatives facultatives et obligatoires, en s'y ralliant et en systématisant l'adoption des exigences définies aux niveaux national et régional, notamment par l'adoption d'une législation et de normes communes. Il faut également renforcer la capacité de demander, traiter et utiliser l'information obtenue ainsi.

Quatrième constatation: Le régime commercial des flux financiers illicites mérite examen

Le secteur commercial est la principale source de flux financiers illicites en Afrique mais c'est la moins connue. Cela tient à l'étendue des méthodes utilisées pour acheminer ces flux dans le secteur commercial, ainsi qu'à la technicité des questions telles, par exemple, que les prix de transfert, la fraude fiscale, l'évasion fiscale agressive, la falsification des factures commerciales, les incitations fiscales, les accords de double imposition. Alors que l'OCDE travaille sur les questions d'érosion de l'assiette fiscale et de déplacement des bénéfices, ce travail ne cherche pas principalement à répondre aux préoccupations des pays en développement. Les gouvernements africains sont préoccupés par l'impact négatif de ces flux financiers illicites sur leurs recettes fiscales et sur le capital d'investissement, mais la plupart d'entre eux n'ont pas la législation ni les directives voulues sur la détermination des prix de transfert ni les services permettant de traiter au mieux cette question. Quand les pays poursuivent en justice les auteurs présumés de fraude fiscale et d'évasion fiscale agressive de la part des entreprises, ils se trouvent eux-mêmes engagés dans une procédure longue et coûteuse qui aboutit souvent à l'adoption d'un accord mutuel, qui n'est pas nécessairement profitable aux pays concernés.

Implications pratiques: Les pays africains doivent accorder une attention plus grande aux flux illicites émanant du secteur commercial. Il faut pour cela acquérir les capacités nécessaires, établir ou renforcer les institutions voulues, notamment en créant des services de détermination des prix de transfert et en dégagant des ressources pour assurer leur bon fonctionnement. Cela signifie aussi qu'il faut tenir les entreprises multinationales comptables de pratiques frauduleuses en créant des règles pour le transfert des fonds et les pratiques commerciales. En outre, il est essentiel que le secteur privé, essentiellement les grandes entreprises mais aussi les sièges des banques internationales et autres sociétés multinationales, jouent un rôle plus grand pour s'assurer qu'ils ne sont pas complices. Cela signifie aussi qu'il faut suivre les procédures mondiales visant à améliorer la transparence commerciale et le régime fiscal international et y participer. De même, les acteurs mondiaux doivent tenir compte des intérêts et des soucis de l'Afrique dans leur processus actuel.

Cinquième constatation: La dépendance des pays africains à l'égard de l'extraction des ressources naturelles les rend vulnérables aux flux financiers illicites

Les pays africains sont fortement dépendants de l'extraction des ressources naturelles pour leurs recettes d'exportation et leurs recettes fiscales. Cependant, ce secteur est particulièrement sensible à la création de flux financiers illicites par des moyens tels que la falsification des prix de transfert, les clauses secrètes de contrats et les contrats qui sont mal négociés, des incitations fiscales trop généreuses et une sous-facturation. Le manque de transparence dans le secteur minier explique diverses initiatives visant à remédier à la situation, comme l'Initiative pour la transparence des industries extractives, l'adoption des sections pertinentes de la loi Dodd-Frank aux États-Unis et l'Initiative *Publish What You Pay*, animée par des associations de la société civile.

Les études de cas et les consultations ont permis de constater une relation bien nette entre les pays fortement dépendants des industries extractives et l'incidence des flux financiers illicites. Le Groupe a constaté qu'il existe une très importante sous-notification de la quantité et parfois de la qualité des ressources naturelles exportées, qu'il s'agisse du pétrole brut, des diamants, du coltan, de l'or, des crevettes ou du bois d'œuvre, et pourtant aucun des pays étudiés et visités ne s'est doté de ses propres moyens indépendants de vérifier avec précision le volume des ressources naturelles extraites et exportées. Au contraire, ces pays s'en remettent aux notifications des opérateurs, qui sont incités à sous-estimer les exportations, puisque les dispositions de lois telles que la Loi Dodd-Frank ne peuvent évidemment couvrir les quantités non déclarées. Dans le cas du bois d'œuvre, le Gouvernement libérien marque maintenant les grumes à exporter pour remédier à cette situation. C'est ce qui a amené le Groupe à mettre en contact les autorités de la République démocratique du Congo avec celles du Libéria, les premières se trouvant en effet devant la même difficulté.

Implications pratiques: Il est essentiel de s'intéresser aux activités du secteur minier si l'on veut réduire les flux financiers illicites en provenance d'Afrique. Les pays africains ont besoin de capacités et de technologie pour surveiller l'extraction des ressources naturelles et mieux négocier les contrats de concession. Ils doivent aussi utiliser plus largement l'information et l'aide fournie par les mécanismes volontaires existants qui visent la transparence dans le secteur des ressources naturelles, tout en demandant l'adoption de règles obligatoires à l'échelle mondiale. En fin de compte, les pays africains doivent diversifier leur économie pour être moins dépendants des ressources naturelles, et développer des activités à plus haute valeur ajoutée.

Sixième constatation: De nouveaux moyens de produire des flux financiers illicites ne cessent d'apparaître

Indépendamment du mal que l'on a à mesurer la contribution des services traditionnels, de l'économie numérique et des biens immatériels aux flux financiers illicites, ils contribuent désormais au problème d'une façon nouvelle et complexe, comme le reste du secteur des services. Cette constatation reflète en effet la part grandissante du secteur des services dans l'activité économique mondiale ainsi que les changements technologiques qui marquent les transactions relatives aux services. La révolution numérique accélère le transfert d'argent, puisqu'il suffit souvent d'un clic, tandis que le commerce électronique et les paris en ligne font qu'il est plus difficile de "suivre l'argent" à la trace. Alors que les honoraires des consultants, le paiement de redevances et de taxes pour l'utilisation de la propriété intellectuelle ne sont pas en soi des phénomènes nouveaux, on constate un recours grandissant à ces activités en raison des possibilités qu'elles offrent d'accroître encore l'opacité des transactions.

Implications pratiques: Il est impératif de mieux comprendre la contribution grandissante des services aux flux financiers illicites. Il faut pour cela poursuivre les recherches et améliorer la production de données sur les transactions qui concernent les services; c'est en particulier la tâche des organisations internationales qui établissent les statistiques sur le commerce international et les flux financiers. Comme la République démocratique du Congo l'a fait dans le secteur des télécommunications, il faut que les pays partagent avec d'autres leur expérience des disparités constatées dans le commerce des services avec d'autres pays.

Septième constatation: Les incitations fiscales ne répondent généralement pas à des analyses coût-avantages

Les pays africains accordent tout un ensemble d'incitations fiscales telles que des exemptions fiscales temporaires, des dégrèvements sur les investissements, des réductions du taux d'imposition et des mesures administratives afin d'attirer l'investissement étranger direct. Et pourtant, bien souvent, ces décisions ne sont pas du tout le résultat d'analyses coût-avantages soigneusement menées, mais résultent plutôt de la volonté de l'emporter sur des pays concurrents pour l'obtention des investissements étrangers directs, ce qui amène une concurrence fiscale ruineuse par un "nivellement par le bas". En même temps, le consensus et les décisions d'investissement des investisseurs étrangers répondent à un ensemble plus large de considérations, qui vont au-delà des incitations fiscales. Dans beaucoup de pays, la situation est encore

compliquée par le manque de coordination entre les services responsables des incitations fiscales et ceux qui collectent les recettes publiques, sans parler de la difficulté supplémentaire de gérer les incitations fiscales. Le Groupe a été informé d'une utilisation abusive des exemptions fiscales temporaires par la vente d'actifs et le transfert de titres de propriété juste avant l'expiration de la période d'exemption afin de perpétuer l'exemption fiscale temporaire.

Implications pratiques: Il est indispensable d'entreprendre une analyse coût-avantages avant d'accorder des incitations fiscales, en particulier des exemptions fiscales temporaires pour attirer les investissements étrangers directs. De plus, il faudrait une meilleure coordination de ces incitations entre les différentes communautés économiques régionales afin de mettre au point un ensemble de normes communes et de prévenir le "nivellement par le bas". S'agissant des exemptions fiscales temporaires, des règles devraient être établies pour empêcher qu'une même entité, un même bénéficiaire continue à profiter d'une exemption après un changement apparemment substantiel de propriété.

Huitième constatation: La corruption et l'abus de pouvoir demeurent préoccupants

La corruption demeure une préoccupation majeure, malgré l'intérêt grandissant porté à l'échelle mondiale et régionale à la question, qui a mené à l'adoption de la Convention des Nations Unies contre la corruption et la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption. La corruption facilite les flux financiers illicites et fait donc partie intégrante du phénomène. En fait, la perception très généralement exprimée durant les consultations du Groupe, résultant des questionnaires utilisés dans les études de cas, est bien que la corruption est l'un des principaux facteurs expliquant les flux financiers illicites. Cela n'est pas surprenant car la corruption retient l'attention des milieux politiques et suscite l'intervention de la société civile, tout en étant une cause majeure des flux financiers illicites que le profane comprend d'emblée. La corruption qui profite à un intérêt privé sous forme d'un abus de pouvoir, tant dans le secteur public que le secteur privé, demeure donc un problème préoccupant.

Implications pratiques: Les pays africains doivent intégrer dans leur droit interne les dispositions de la Convention des Nations Unies et de la Convention de l'Union africaine. Ces instruments, en particulier la Convention de l'Union africaine, à leur tour doivent être mis à jour, pour bien refléter l'importance de la lutte contre les flux financiers illicites. L'effort mondial de lutte contre la corruption doit se poursuivre sans relâche, par exemple par la création d'organismes nationaux de lutte contre la corruption, par une coopération régionale entre ces organismes et en leur accordant l'autonomie, les ressources et les pouvoirs nécessaires pour prévenir les actes de corruption et en poursuivre les auteurs.

Neuvième constatation: Il faut stimuler et accélérer le recouvrement et le rapatriement des avoirs volés

Il existe de plus en plus d'initiatives pour repérer, recouvrer et rapatrier les sommes transportées par les flux financiers illicites, en particulier quand il y a une affaire de corruption. La Convention des Nations Unies est un instrument mondial précieux à cet égard, car il cherche à donner une base légale au recouvrement des avoirs volés. La Convention de l'Union africaine contient des dispositions semblables. Il y a aussi des efforts bilatéraux entre le pays d'origine et le pays de destination. Il faut mentionner aussi l'importante Initiative StAR, qui est un partenariat de la Banque mondiale avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. Les initiatives de cette sorte, dont certaines existent aussi au niveau sous-régional en Afrique, comme le Forum arabe pour le recouvrement des avoirs volés et le Réseau inter-institutions d'Afrique australe pour le recouvrement des avoirs volés, sont importantes pour démontrer la volonté de repérer et de rapatrier les capitaux acquis de façon illicite, et bien montrer que ces efforts peuvent être entrepris et le sont.

L'une des initiatives à encourager et à renforcer est la Facilité africaine d'aide juridique, rattachée à la Banque africaine de développement, qui depuis 2010 aide les gouvernements africains à négocier les transactions commerciales complexes. Cette facilité a été créée pour remédier au problème de l'asymétrie des capacités de négocier des gouvernements africains face à des investisseurs internationaux qui ont de gros moyens. La Facilité a été créée en réponse à un appel, lancé en 2010 par des ministres africains des finances, pour une aide dans trois domaines importants: le contentieux avec les créanciers commerciaux, la négociation de transactions commerciales complexes et la création de capacités.

Il faut également prendre des mesures pour éliminer les entraves au bon fonctionnement des initiatives de recouvrement des avoirs volés en Afrique, notamment en fournissant aux pays africains des juristes et des auditeurs financiers, et en alignant sur les instruments mondiaux les politiques suivies et les cadres institutionnels établis. On a pu observer que le régime de recouvrement des avoirs volés est limité au rapatriement du produit de la corruption et des fonds acquis illégalement, sans qu'on s'efforce de rapatrier les produits de l'évasion fiscale, qui au contraire dépendent de ce que peut faire chacun des pays. Ainsi, le Groupe a pris connaissance de l'exemption dont ont profité des pêcheurs qui opéraient illégalement dans les eaux de l'Afrique du Sud, affaire qui a amené les autorités américaines à appréhender et poursuivre l'entreprise délinquante et à rendre à l'Afrique du Sud les gains illégalement acquis, qui avaient été déposés dans des banques américaines.

Le traitement réservé aux fonds gelés, dans le cadre d'un effort de recouvrement des actifs volés pose problème. De l'avis du Groupe, il faudrait non seulement rendre très dissuasive l'acceptation par les banques de fonds suspects, mais également faire en sorte que les banques dont la complicité a été démontrée dans la réception des fonds illicites ne soient plus autorisées à conserver ces fonds pendant qu'ils sont gelés. Il faut donc un régime bien précis à appliquer aux fonds gelés. Une solution qui semble rationnelle à cet égard serait de créer un système de comptes séquestres, dans les banques régionales de développement, à qui seraient confiés ces fonds.

Implications pratiques: Il faut des règles et des mécanismes pour faire en sorte que les établissements financiers et les banques repèrent et refusent les fonds illicites, plutôt que de s'en remettre à l'autodiscipline des banques. Les régimes mondiaux de recouvrement des avoirs volés devraient être refondus, pour rendre obligatoire le placement des avoirs gelés dans des comptes séquestres ouverts dans les banques régionales de développement, au lieu d'autoriser les banques qui ont été déclarées coupables d'accepter de tels dépôts de continuer à en tirer des bénéfices.

Dixième constatation: Le blanchiment d'argent continue à appeler l'attention

Si des succès appréciables ont été obtenus dans la lutte contre le blanchiment d'argent, c'est dû surtout au désir d'asphyxier financièrement les organisations terroristes. De nombreux pays s'attachent à appliquer les recommandations du Groupe d'action financière. Il s'agit notamment de créer des services de renseignements financiers, d'adopter une législation de répression du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, d'améliorer la supervision bancaire et de faire connaître les activités nécessaires à cet effet aux banques et aux institutions non financières. En fait, les banques s'efforcent de se conformer à la législation de répression du blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, car elles ne veulent pas mettre en péril leur réputation.

Cependant, de nouvelles filières obscures de blanchiment d'argent sont apparues, notamment le passage d'espèces en contrebande et diverses transactions triangulaires passant par l'Afrique. Il y a parfois des retards dans l'application des règles de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans certains pays africains en raison de l'instabilité politique ou de difficultés institutionnelles et financières. La lutte contre le blanchiment d'argent peut également devenir plus difficile quand une disposition limite à des fins fiscales l'utilisation de l'information recueillie sur le paiement de l'impôt. Il y a là un exemple de divergence entre les intérêts de diverses administrations, puisque le fisc s'occupe uniquement de la collecte des impôts, sans nécessairement se préoccuper de ce qui intéresse l'autorité de police.

Implications pratiques: La communauté internationale doit continuer à être très attentive au blanchiment d'argent, en prêtant un regain d'attention aux obscures nouvelles filières de ce phénomène. Il importe aussi de réduire la divergence entre le fisc et les services de police sur la mise en commun de l'information relative au blanchiment d'argent découverte à la faveur d'audits fiscaux.

Onzième constatation: L'insuffisance des capacités nationales et régionales entrave les efforts de lutte contre les flux financiers illicites

Les pays africains ont du mal à lutter contre les flux financiers illicites en raison surtout de leurs capacités insuffisantes de repérer ces flux, de les arrêter et de rapatrier les fonds illicites. Cette insuffisance des capacités s'exprime à divers niveaux: absence d'information à jour et précise, compréhension insuffisante des divers mécanismes utilisés, absence ou inefficacité des dispositions législatives, réglementaires et institutionnelles. Par exemple, rares sont les pays africains qui ont créé des services d'examen des prix de transfert dans

leur organigramme, et ceux qui l'ont fait souffrent souvent d'un manque de personnel qualifié. Dans certains pays, un appareil institutionnel étendu a bien été mis en place pour lutter contre divers aspects des flux financiers illicites mais le résultat n'est guère encourageant, en raison soit d'une ingérence du pouvoir politique, soit d'une mauvaise coordination entre les administrations, soit d'un manque de ressources.

La plupart des pays africains ne disposent pas des avocats, des comptables et des fiscalistes très qualifiés dont ils auraient besoin pour superviser les fonctions de prévention et de répression des flux financiers illicites. Ceux qui existent, peu nombreux, sont souvent surmenés et ne sont pas en mesure de préparer suffisamment à fond leurs dossiers pour tenir tête avec succès aux avocats de haut vol qui représentent les grandes sociétés. Le Groupe a pris connaissance de plusieurs exemples de tentatives par des auteurs présumés de flux illicites de suborner ou de recruter des agents publics travaillant sur leur affaire. Une tendance analogue est observée dans plusieurs pays: le ministère public perd souvent des affaires importantes contre de puissants intérêts responsables des flux financiers illicites, de sorte qu'il est parfois amené à accuser les juges de ne pas soutenir son action.

Implications pratiques: Il est possible de réduire les flux financiers illicites en provenance d'Afrique mais il faut pour cela améliorer l'ensemble des capacités utilisées à cet effet. Il faut augmenter l'échelle de l'effort mené pour fournir les ressources voulues. Cela signifie trouver des crédits pour créer les organismes pertinents dans l'administration fiscale, sous forme de services d'examen des prix de transfert, de services douaniers, d'organismes de lutte contre la corruption, de services de renseignements financiers – quand ces organismes n'existent pas. Il faut également renforcer les administrations existantes en leur donnant l'autonomie et les moyens voulus pour faire leur travail. Cela signifie aussi recruter et former du personnel très qualifié et tout faire pour le conserver dans le secteur public. Des efforts régionaux sont également nécessaires à cet égard, notamment dans le cadre d'enceintes comme le Forum africain sur l'administration fiscale et de programmes connexes d'assistance mutuelle. Le soutien de la communauté internationale est également essentiel pour remédier aux insuffisances des capacités actuelles. L'idée des "Contrôleurs des impôts sans frontières" illustre bien ce qui pourrait être fait en matière d'aide à ce sujet (voir encadré 4.1).

Encadré 4.1 Contrôleurs des impôts sans frontières

L'Initiative de l'OCDE sous ce titre est un très bon exemple de l'aide que les pays développés peuvent apporter aux pays africains pour remédier aux contraintes de capacités. Cette initiative consiste à détacher des auditeurs et autres experts fiscalistes pour travailler directement avec leurs homologues des pays en développement, afin d'entreprendre des audits et de leur enseigner les méthodes d'audit. Dans le cas d'un pays dont le nom n'a pas été dévoilé, l'OCDE montre qu'une augmentation de 76% des recettes fiscales en une année a été obtenue (passant de 3,3 millions à 5,8 millions de dollars) après une aide à l'audit des prix de transfert d'un coût total de 15 000 dollars seulement.

Douzième constatation: L'architecture mondiale de la lutte contre les flux financiers illicites demeure incomplète

Il n'y a pas encore d'architecture mondiale de lutte contre les flux financiers illicites. Il existe cependant un certain nombre d'initiatives et d'instruments utiles face aux flux financiers illicites dus à des activités commerciales, criminelles ou corrompues, mais ces initiatives sont souvent disparates et s'exercent dans différents processus et enceintes. La volonté de lutter contre les flux financiers illicites n'est pas la même dans tous les pays, régions et groupements de pays, et l'utilisation des moyens existants pose problème même pour les pays développés. Certaines initiatives, certains instruments sont apparus sous les auspices des Nations Unies, de l'Union africaine, du G20, de l'OCDE, du G8, de la Banque mondiale ou du FMI, mais aussi de certains pays. Cependant, prises ensemble, ces initiatives et ces instruments ne constituent pas un cadre cohérent et global de lutte contre les flux financiers illicites. Ces initiatives sont les suivantes:

- Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (OCDE)
- La Convention multilatérale sur la coopération mutuelle en matière fiscale (OCDE)
- L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives
- L'Action internationale contre l'érosion de l'assiette fiscale et les transferts de profits (OCDE et G20)
- Les sections 1502 et 1504 de la Loi Dodd Frank (États-Unis)
- Le *Foreign Account Tax Compliance Act* (États-Unis)
- L'échange automatique d'informations (OCDE, G20, G8)
- La Convention de lutte contre la corruption (OCDE)
- Le Registre public (Royaume-Uni)
- La Convention des Nations Unies contre la corruption
- Les recommandations du Groupe d'action financière
- Le Partenariat pour un gouvernement ouvert
- Le Comité d'experts des Nations Unies pour la coopération internationale en matière fiscale

L'Afrique est en voie d'introduire de premiers instruments et initiatives semblables. Parmi ceux qui retiennent l'attention il faut citer le Forum africain sur l'administration fiscale, qui travaille sur un accord d'assistance mutuelle en matière fiscale et un accord type sur la double imposition. Il faut également mentionner la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption.

Implications pratiques: Ces processus ne sont pas universels et l'action est parfois entreprise par divers pays et groupes dans leur propre intérêt uniquement, sans que l'on observe de véritable articulation entre eux; des liens entre ces procédures doivent chercher à optimiser leur efficacité dans la lutte contre les flux financiers illicites en provenance d'Afrique. Dans certains cas, la complexité et le coût de la conformité poseraient problème à l'Afrique. Il serait sans doute aussi important d'envisager comment intégrer au mieux tous ces éléments dans un régime mondial, peut-être sous les auspices des Nations Unies.

Treizième constatation: Les juridictions appliquant le secret bancaire doivent faire l'objet d'un examen plus attentif

Bien que la notion de juridiction appliquant le secret bancaire et celle de paradis fiscal ne soient pas strictement identiques, elles présentent des aspects communs puisqu'elles permettent des pratiques fiscales néfastes et entretiennent une forte opacité des transactions financières, des lois permettant le secret bancaire et l'enregistrement de sociétés fictives. Sur le plan politique, l'existence même de ces destinations des flux financiers illicites est de plus en plus désapprouvée de façon générale, mais la participation de territoires d'outremer et de juridictions sous-nationales de certains grands pays a eu pour effet de diluer les critères utilisés pour l'inclusion de destinations bien connues dans ces catégories. Comme l'a montré l'OCDE, le nombre des pays ou juridictions entrant dans ces catégories diminue alors même que, comme on l'a vu, le volume des flux financiers illicites en provenance d'Afrique continue à augmenter. On a constaté aussi que certains pays en développement (dont certains en Afrique) sont toujours séduits par les avantages apparents du secret bancaire.

Implications pratiques: Il faut en premier lieu que les efforts tendant à faire pression sur les juridictions en question se poursuivent, car ces juridictions entretiennent une forte opacité financière ou sont dotées de législations comme le secret bancaire et l'enregistrement de sociétés fictives. Pour s'assurer qu'ils n'utilisent pas les instruments des paradis fiscaux et les moyens du secret bancaire pour faciliter la réception des flux financiers illicites, il faut s'assurer que les pays qui souhaitent devenir des centres de services financiers reçoivent l'aide voulue.

Quatorzième constatation: Les partenaires du développement ont un rôle important à jouer dans la lutte contre les flux financiers illicites en provenance d'Afrique

Le Groupe reconnaît que les décisions prises par certains pays pour lutter contre certains aspects des flux financiers illicites se sont révélées très efficaces. Leur soutien politique demeure très précieux dans la lutte contre les flux financiers illicites en provenance d'Afrique. Cela a été démontré dans plusieurs exemples. Avec l'adoption, aux États-Unis du *Patriot Act*, les banques fictives ont disparu du secteur financier. De même, le *Foreign Account Taxpayer Compliance Act* a ouvert la voie à une coopération avec les autorités américaines des paradis fiscaux et des juridictions appliquant le secret

bancaire. Dans une affaire récente, les États-Unis ont pu geler les avoirs liés à Sani Abacha, ancien dictateur militaire du Nigéria, dans plusieurs juridictions, et cela montre l'importance du rôle des principaux acteurs dans la lutte contre les flux financiers illicites. La contribution essentielle des partenaires du développement est également évidente au niveau mondial dans les travaux en cours dans ce domaine, en particulier sous les auspices du G8, du G20 et de l'OCDE (voir encadré 4.2).

Encadré 4.2 L'importante contribution des partenaires du développement

L'application aux États-Unis du *Patriot Act* de 2001, qui notamment cherche à améliorer la surveillance des activités terroristes, à faciliter l'échange d'information et à lutter contre le blanchiment d'argent, illustre bien l'impact possible d'une action politique. Parmi les effets de son application, pour la première fois, les banques et maisons de titres américaines se sont vu interdire l'ouverture de comptes au nom de banques fictives non américaines n'ayant aucune présence physique nulle part et sans aucun lien avec une autre banque. Le *Patriot Act* a beaucoup aidé à réduire, sinon à éliminer totalement, l'activité de banques fictives qui sont une importante filière de la fraude fiscale.

Implications pratiques: Les partenaires du développement doivent s'assurer que les intérêts de l'Afrique sont bien pris en compte dans les initiatives régionales et mondiales en cours pour assurer la transparence des activités commerciales concernant notamment l'échange d'information et les régimes des prix de transfert. Ils doivent également continuer à apporter une assistance financière et technique aux actions nationales et régionales de lutte contre les activités criminelles, en particulier le blanchiment d'argent, la traite des personnes et le trafic de drogues et d'armes. Mais une aide semblable est nécessaire pour assurer le suivi des avoirs volés liés aux flux financiers illicites.

Quinzième constatation: La question des flux financiers illicites doit figurer en bonne place et être coordonnée dans les procédures et les organismes des Nations Unies

Le Groupe s'inquiète de voir que la question des flux financiers illicites dans sa totalité n'est pas solidement inscrite à l'ordre du jour des organismes des Nations Unies. Il y a bien diverses institutions et organismes des Nations Unies qui travaillent sur plusieurs aspects du phénomène tels que l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, qui lutte contre la corruption, la drogue et le crime, le Programme des Nations Unies pour le développement, qui travaille sur les flux financiers illicites et les États fragiles, le Département

des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU, qui rédige un guide pratique des prix de transfert, et le Comité d'experts des Nations Unies pour la coopération internationale en matière fiscale. La CNUCED continue à appliquer un programme de dimensions réduites sur les sociétés transnationales, tandis que des organisations intergouvernementales comme l'Organisation mondiale des douanes travaillent sur des questions voisines. Divers instruments, notamment la Convention des Nations Unies contre la corruption, donnent le ton de l'action mondiale dans cette question essentielle des flux financiers illicites.

Le Groupe est encouragé par les travaux en cours sur le programme de développement pour l'après-2015 qui tiendra compte des flux financiers illicites, question qui au contraire n'était pas mentionnée dans les objectifs du Millénaire pour le développement. Il estime que cette évolution positive doit être complétée par un effort plus rigoureux pour faciliter l'avènement d'un régime mondial unifié de la lutte contre les flux financiers illicites. Le point de départ serait une déclaration des Nations Unies condamnant sans réserve le phénomène.

Implications pratiques: L'Afrique doit agir de façon concertée avec ses partenaires pour s'assurer que les Nations Unies ont bien un rôle plus cohérent et plus visible dans la lutte contre les flux financiers illicites. Il faut pour cela s'assurer que la lutte contre le phénomène est bien inscrite dans le programme de développement pour l'après-2015. De même, l'Afrique doit prendre les premières mesures pour que les Nations Unies commencent à adopter un instrument unique sur les flux financiers illicites afin de faire en sorte que la question soit bien inscrite à l'ordre du jour de l'organisation mondiale.

Chapter

.....

Recommandations

5

Les recommandations présentées ici constituent la modeste contribution du Groupe de haut niveau à la lutte contre le phénomène complexe des flux financiers illicites en provenance d'Afrique. Comme on l'a noté dans l'avant-propos, malgré le mal que l'on a à réunir des informations sur les activités illicites, l'information actuellement disponible montre que le continent africain perd chaque année de 50 à 60 milliards de dollars sous forme de flux financiers illicites.

Les activités commerciales sont de loin le facteur qui contribue le plus à ce phénomène; elles sont suivies par la criminalité organisée et par les activités du secteur public. La corruption joue un rôle majeur dans ces sorties de capitaux.

Les flux financiers illicites ont leur origine dans le continent lui-même, et c'est aux États africains qu'il appartient au premier chef d'en éliminer la cause. C'est pourquoi le Groupe appelle l'Union Africaine à prendre la direction d'une offensive de l'Afrique, au moyen des mesures nécessaires pour réduire et éliminer toutes les filières d'acheminement de ces fonds.

Si les sources des flux financiers illicites se trouvent bien dans le continent lui-même, les mécanismes d'acheminement des fonds impliquent souvent des acteurs privés et publics non africains et sont parfois le résultat de politiques et de lois adoptées par des organes intergouvernementaux et par des gouvernements d'autres continents. Il faut donc que les gouvernements africains s'adressent aux acteurs non africains pour s'assurer que leurs pratiques ne facilitent pas les sorties de capitaux de l'Afrique.

L'objectif ultime de ces recommandations est d'éliminer les flux financiers illicites en provenance d'Afrique. Comme la communauté internationale va bientôt lancer le programme de développement pour l'après-2015, le présent rapport arrive à point nommé. Le programme de développement pour l'après-2015 devrait refléter les recommandations consignées dans le présent rapport. En fait, la Position africaine commune sur le programme de développement pour l'après-2015 appelle déjà à agir contre les flux financiers illicites.

Le principal problème transversal que dégagent les études de cas par pays est l'insuffisante capacité de lutter contre les flux financiers illicites. Dans de nombreux cas, cela ne nécessiterait pas des ressources supplémentaires mais une meilleure utilisation des capacités existantes. Ainsi, au Nigéria il existe déjà une capacité d'action dans le Service des douanes, mais le pouvoir de surveiller certaines exportations a été conféré à un autre organisme.

Comme la plupart des flux financiers illicites mesurables ont pour origine une transaction commerciale, les décisions proposées dans les présentes recommandations devraient avoir la priorité afin d'améliorer la capacité et la responsabilisation dans la lutte contre les flux financiers illicites liés au commerce. Les États africains devraient assumer la responsabilité de mobiliser des ressources pour lutter contre ces sorties de capitaux liées au commerce (ainsi que pour les autres types de flux financiers illicites) en provenance d'Afrique.

A. La composante commerciale des flux illicites

1. Falsification des prix du commerce

Les pays africains doivent s'assurer qu'ils ont bien la législation et la réglementation claires et concises nécessaires pour rendre illégale la notification délibérément incorrecte ou imprécise des prix, des quantités, des qualités et des autres aspects du commerce des biens et services dans le but de transférer des capitaux ou des profits vers une autre juridiction, de manipuler les prix ou éviter toute forme d'imposition, notamment les droits de douane et les impôts indirects.

La première étape, dans la collecte des impôts, est de s'assurer que toutes les entreprises, petites et grandes, sont bien inscrites sur les listes de contribuables. En dehors des autres exigences en matière d'inscription, les pays doivent envisager d'inclure dans les lois correspondantes des dispositions régissant l'inscription au Registre du commerce des sociétés ou des petites entreprises afin qu'aucune inscription sur ce registre n'ait lieu sans présentation d'une preuve de l'inscription sur la liste des contribuables. Dans certains pays, on ne peut pas ouvrir un compte en banque sans donner la preuve qu'on est inscrit sur la liste des contribuables. Pour éviter les retards inutiles dans l'inscription des entreprises au Registre du commerce, les administrations pertinentes doivent avoir la capacité voulue de traiter de tels dossiers. Le Groupe recommande en outre que les bases de données du Registre du commerce et celles de l'Autorité fiscale soient liées entre elles.

Les douanes des États africains doivent utiliser les bases de données disponibles comportant des informations sur les prix comparables pratiqués dans le commerce mondial des marchandises afin d'analyser les importations et les exportations et de repérer les transactions appelant plus ample examen. Les États doivent également commencer à collecter des informations sur les transactions commerciales et à créer des bases de données à l'aide de cette information, dans lesquelles on puisse effectuer des recherches et partager les données avec d'autres États de façon à créer un robuste ensemble de données solides permettant des comparaisons locales et régionales.

2. Les prix de transfert

Le principe de pleine concurrence est actuellement accepté comme norme internationale dans la lutte contre la falsification des prix de transfert, mais pour l'appliquer il faut disposer de données comparables sur les prix des biens et des services. Le Groupe appelle les organismes nationaux et multilatéraux à diffuser plus complètement et plus largement, sans retard, les données sur les prix des biens et des services entrant dans les transactions internationales, en se conformant à la codification douanière officielle.

Les pays africains doivent, sans attendre, se doter de services d'établissement des prix de transfert. Ces services doivent être rattachés comme il convient aux autorités fiscales et doivent être dotés d'un équipement adéquat conformément aux pratiques optimales mondiales. L'établissement de ces services des prix de transfert suppose la formation d'agents du fisc bien choisis dans ce domaine de

spécialité. Le Groupe a été informé du fait que les pays africains qui ont créé ces services des prix de transfert sont prêts à contribuer à la formation d'agents du fisc d'autres pays. Dans le cas présent, un petit investissement consacré à la formation peut avoir un important effet positif sur la collecte des impôts.

Les États africains devraient faire obligation aux sociétés multinationales opérant dans leur territoire de remettre au service des prix de transfert un rapport détaillé montrant des renseignements financiers désagrégés par pays et par filiale. Les gouvernements africains pourraient également envisager d'adopter pour cette notification un formulaire standard qui serait accepté par de nombreuses autorités fiscales africaines.

3. Érosion de l'assiette fiscale et déplacement des profits

La pratique de plusieurs sociétés multinationales consistant à déplacer les profits vers des filiales créées dans des juridictions où le taux d'imposition est faible ou pratiquant le secret bancaire est l'une des principales sources de flux financiers illicites. Dans de nombreux cas, ces filiales n'existent que sur le papier ou ne comptent qu'un ou deux employés, tandis que l'essentiel des activités de la société a lieu dans un autre pays. Si le Groupe recommande aux pays africains de soutenir l'action menée par l'OCDE, qui privilégie une amélioration de l'accès à l'information relative à ces sociétés multinationales, le Groupe sait bien que le problème est un peu plus complexe dans les pays africains.

Le Groupe recommande également d'organiser un échange automatique d'information fiscale entre pays africains. L'Afrique doit exiger l'organisation d'un échange automatique d'information fiscale à l'échelle mondiale, selon les capacités nationales et la capacité de préserver la confidentialité des informations commerciales sur les prix.

4. Recommandations connexes

Pour déterminer la destination des flux financiers illicites et leur origine, il est indispensable d'assurer la transparence des informations sur les propriétaires réels et le contrôle réel des sociétés, des partenariats, des trusts, fonds fiduciaires et autres entités juridiques qui peuvent détenir des avoirs financiers et ouvrir des comptes en banque. Les pays africains doivent exiger que l'information relative aux propriétaires réels soit fournie lors de la constitution d'une entreprise en société ou en trust et son inscription au Registre du commerce; que ces informations soient mises à jour régulièrement; et qu'elles soient placées dans des bases de données publiques. La déclaration des bénéficiaires réels devrait être également exigée de toutes les parties liées par un contrat avec un organisme public. Les fausses déclarations devraient être lourdement pénalisées.

Les conventions de double imposition peuvent contenir des dispositions qui sont contraires à la mobilisation des ressources intérieures et peuvent donc être utilisées pour faciliter des flux financiers illicites. Le Groupe recommande aux pays africains d'examiner le texte de leurs conventions de double imposition déjà signées ou envisagées, en particulier celles qui sont conclues avec des juridictions qui sont des destinations importantes de flux financiers illicites, pour garantir que ces conventions ne comportent pas de dispositions ouvrant la voie à des abus. L'utilisation de l'Accord type de double imposition élaboré par le Forum africain sur l'administration fiscale mériterait d'être examinée.

Les dispositions régionales d'intégration devraient permettre d'introduire les normes acceptées relatives aux incitations fiscales afin d'empêcher une concurrence ruineuse dans l'effort déployé pour attirer les investissements étrangers directs.

Les pays africains sont encouragés à participer au Forum africain sur l'administration fiscale et à lui donner l'appui nécessaire, et notamment à lui réserver la place politique voulue dans les processus régionaux africains tels que la Conférence des ministres des finances de l'Union africaine et de la CEA.

Le secteur minier est la source première de flux financiers illicites en Afrique, mais pas la seule. Les pays africains et les entreprises qui opèrent dans le secteur minier en Afrique doivent participer à des initiatives volontaires telles que l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives. L'Afrique devrait également exiger que soient organisés des moyens de divulgation, pays par pays et projet par projet, des données financières, immédiatement dans le secteur minier et, à court terme, dans tous les secteurs.

5. Appui institutionnel à ces mesures

Les États africains devraient établir ou renforcer les organismes indépendants et les administrations chargées de prévenir les flux financiers illicites. Ces administrations sont notamment: les services de renseignements financiers, tous les organismes de lutte contre la fraude, les organismes douaniers et frontaliers, de collecte des recettes publiques, de lutte contre la corruption et contre la criminalité financière. Tous ces organismes doivent soumettre aux parlements nationaux un rapport d'activité comprenant leurs conclusions.

Les États africains devraient se doter des méthodes et des mécanismes de partage et de coordination de l'information entre les diverses institutions et administrations publiques responsables de la prévention des flux financiers illicites, cette coordination étant animée par le service des renseignements financiers du pays.

Les banques et les institutions financières ont un rôle majeur dans la prévention et l'élimination des flux financiers illicites. Il faut donc mettre en place un solide régime de supervision des banques et des institutions financières non bancaires, par les banques centrales et les cours des comptes. Ce régime doit rendre obligatoire la publication de toutes les transactions qui pourraient paraître suspectes.

B. La composante criminelle des flux illicites

Le braconnage, le trafic de drogues et d'armes et la traite des personnes, le vol de pétrole et de produits minéraux, et toutes les autres formes d'infraction très rémunératrices contribuent aux flux financiers illicites, en utilisant parfois les mêmes mécanismes que les activités commerciales pour échapper à l'impôt et aux droits de douane et faire sortir d'Afrique les recettes de ces activités illégales. Les gouvernements africains devraient s'assurer que les enquêteurs responsables du repérage des criminels engagés dans ces activités soient également tenus de recevoir la formation et les moyens nécessaires pour enquêter sur les aspects financiers de ces affaires, et de poursuivre ceux qui facilitent le mouvement et le blanchiment du produit de ces infractions.

Le service de renseignements financiers de chaque pays africain devrait partager avec ses homologues d'autres pays d'Afrique des informations sur les poursuites contre des personnes physiques et morales inquiétées pour avoir facilité le mouvement et le blanchiment du produit de ces activités criminelles de façon que les circuits illicites puissent être repérés.

Le Groupe constate la qualité des rapports produits par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, sur la criminalité organisée transnationale en Afrique orientale et de l'Ouest. Le Groupe demande à l'Office d'étendre son travail à l'ensemble de l'Afrique. Il faut notamment prévoir les estimations de l'ampleur des flux financiers engendrés par les divers types d'activité criminelle dans le continent.

C. La composante “corruption” des flux illicites

Les flux financiers illicites devraient être distingués comme élément spécifique dans la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption. Cela aurait pour effet immédiat de placer ces flux dans le champ d'application de la stratégie du Conseil consultatif de la Convention. L'association de la société civile et des médias, comme le demande aux autorités l'article 12 de la Convention, deviendra alors une pratique normale largement acceptée.

Pour éliminer les possibilités de flux financiers illicites émanant du Trésor public et des caisses des collectivités locales, les États africains devraient s'assurer que le public a bien accès à l'information sur le budget de l'Etat et celui des collectivités territoriales, et que les processus et procédures d'élaboration du budget et d'audit sont transparents et accessibles au public.

Les marchés publics, les filières d'offre qui demeurent opaques peuvent offrir des occasions de corruption et entraîner des flux financiers illicites. Les

gouvernements africains devraient adopter les pratiques optimales dans la conclusion de contrats ouverts afin de réduire ces flux qui peuvent résulter des modalités d'attribution des marchés publics.

Les normes internationales en matière de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent font obligation aux institutions financières de soumettre les comptes de certaines personnes à une surveillance et un examen plus attentifs, notamment quand il s'agit des hauts fonctionnaires, des dirigeants des partis politiques, des dirigeants des entreprises nationales notamment, et toutes les personnes ayant accès à des sommes importantes d'argent public et ont le pouvoir de les acheminer (personnes souvent dites politiquement exposées). Les gouvernements africains peuvent beaucoup aider les institutions financières en publiant des listes de ces personnes, ainsi que leurs déclarations de patrimoine et toutes informations sur les éléments de la législation du pays qui empêchent ces personnes de détenir des comptes à l'étranger ou limitent ce droit.

Les gouvernements africains peuvent demander aux institutions financières étrangères de donner des précisions sur les comptes tenus par leurs personnes politiquement exposées, de préférence dans le cadre du nouveau système d'échange automatique d'information financière en cours de création sous les auspices de l'OCDE.

D. Autres mesures stratégiques que pourraient prendre les États africains

Les pays africains devraient adopter un instrument normatif qui prendrait la forme d'une déclaration d'engagement de lutter contre les flux financiers illicites et demandant des mesures semblables au niveau mondial. Étant donné le rôle positif essentiel que jouent les organisations de la société civile (la presse, les ONG, les milieux universitaires, les instituts de recherche) dans la lutte contre les flux financiers illicites, il est essentiel que ces organisations aient la marge de manœuvre voulue et les autorisations officielles nécessaires pour se livrer à une activité de plaidoyer, de militantisme et de recherche dans ce domaine. Le Groupe reconnaît aussi l'importance de la poursuite par les gouvernements africains de leur campagne mondiale contre les flux financiers illicites.

L'article 22 de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, qui concerne les fonctions du Conseil consultatif de l'Union africaine sur la corruption, devrait être élargi dans le sens suivant: "Mettre au point des méthodes d'analyse de la nature et de l'étendue des flux financiers illicites en provenance d'Afrique et diffuser l'information auprès du public pour le sensibiliser aux effets négatifs des flux financiers illicites en provenance d'Afrique".

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, qui est un instrument de gouvernance unique en son genre, devrait s'occuper des questions de flux financiers illicites et les mentionner dans le questionnaire qu'il envoie aux différents pays examinés.

Il faut entreprendre une étude des méthodes et des réformes possibles à l'échelle mondiale et régionale que les pays africains pourraient appliquer pour faciliter l'imposition de l'activité des entreprises multinationales là même où ont lieu leurs principales activités économiques, en gardant à l'esprit les normes internationales actuelles et les possibilités pratiques de les améliorer.

La CEA devrait être invitée à entreprendre des recherches sur l'analyse coûts-avantages des incitations fiscales pour guider les pays africains dans l'établissement d'un régime incitatif tendant à attirer les investissements étrangers directs.

La CEA devrait également publier un document pratique et le diffuser à tous les pays africains sur les mesures pratiques de lutte contre les flux financiers illicites et encourager les mesures de mobilisation exposant les dangers de ces flux pour la vie économique, sociale et politique des pays africains. Ce document servirait aussi de moyen pédagogique de présenter d'autres mesures.

Les pays africains devraient s'impliquer dans les travaux de l'OCDE sur l'érosion de l'assiette fiscale et le déplacement des profits pour s'assurer que les règles mondiales actuellement à l'étude et qui seront décidées n'entraînent pas en fait une augmentation des flux financiers illicites en provenance d'Afrique. Les pays africains devraient coordonner leurs efforts et présenter des positions communes, à l'échelle régionale ou même une plus large échelle, en réponse aux consultations et aux réunions de l'OCDE sur le sujet. Si les mesures que l'OCDE adoptera sont contraires aux intérêts de certains pays africains ou même du continent dans son ensemble, les gouvernements africains devraient recommander et publier les mesures que tous les pays africains pourraient prendre pour éliminer les pratiques de déplacement des profits qui sont contraires à leurs intérêts.

Les initiatives prises pour améliorer la transparence financière, tout en étant bienvenues, risquent de comporter des règles trop compliquées ou des conséquences économiques défavorables. La CEA devrait donc être chargée d'évaluer l'impact de ces initiatives sur les pays africains. À cet effet, elle devrait évaluer l'impact sur l'Afrique des dispositions utiles de la loi Dodd-Frank et de la législation comparable d'autres pays, et faire les recommandations voulues.

E. Autres responsabilités des partenaires de l'Afrique

Le Groupe recommande à la Banque des règlements internationaux de publier les données qu'elle détient sur les avoirs bancaires internationaux, par pays d'origine et de destination, sous forme matricielle, dans l'esprit des données publiées par le FMI pour le commerce bilatéral, les investissements étrangers directs et les investissements de portefeuille, de façon à faciliter l'analyse des flux financiers illicites en provenance d'Afrique.

Le Groupe demande à la communauté internationale, c'est-à-dire à toutes ses institutions, y compris les parlements, de prendre les mesures nécessaires pour éliminer le secret bancaire, introduire la transparence dans les transferts financiers et réprimer le blanchiment d'argent. L'Union africaine, le Groupe des 20, le FMI et l'OCDE devraient apporter l'impulsion voulue à cette entreprise.

Le Groupe appelle à une collaboration plus vigoureuse et un engagement plus cohérent entre l'Afrique et les grands acteurs mondiaux tels que les États-Unis, l'Union européenne, le Groupe des 8 et le Groupe des 20 pour qu'ils aident à améliorer la transparence dans le système bancaire international, les banques étant invitées à déterminer l'identité, l'origine des biens et le pays d'origine des dépôts et des déposants.

Le Groupe appelle les pays partenaires à rendre obligatoire la publication d'informations financières désagrégées, pays par pays, relatives aux entreprises multinationales constituées en sociétés, organisées et réglementées dans les territoires de leur juridiction.

La transparence de la propriété et du contrôle des entreprises, des partenariats, des trusts, des fonds fiduciaires et autres entités légales qui sont habilitées à détenir et à ouvrir des comptes bancaires est d'importance critique pour déterminer l'origine et la destination des fonds illicites. Tous les pays devraient exiger la publication de l'information sur les bénéficiaires réels au moment de la constitution en société des entreprises concernées, de façon que cette information soit mise à jour régulièrement et soit dans le domaine public. La déclaration des bénéficiaires réels devrait également être obligatoire dans tous les contrats relatifs à des marchés publics. Les fausses déclarations devraient entraîner de lourdes amendes.

L'Union africaine devrait s'adresser aux institutions partenaires pour élaborer un régime du gel, de la gestion et du rapatriement des avoirs volés. Ce régime devrait prévoir la création de comptes séquestres gérés par les banques régionales de développement, qui prendraient en pension les avoirs dont l'origine illégale aurait été établie.

La législation existante, qui s'est révélée efficace dans la lutte contre les flux financiers illicites devrait être reproduite en tant que pratique et norme optimale. Ainsi, aux États-Unis, le recours à la Loi Lacey pour rapatrier les produits d'activités illégales de pêche en Afrique du Sud en est un bon exemple. De même, la législation fiscale sud-africaine qui a permis à ce pays de récupérer 2 milliards de dollars d'impôt non payé est un autre exemple intéressant à cet égard.

Le FMI, les Nations Unies et la Banque mondiale devraient jouer un rôle plus cohérent et plus visible dans la lutte contre les flux financiers illicites. Les pays africains devraient donc prendre de premières mesures pour l'adoption d'un instrument unique de lutte contre les flux financiers illicites afin d'inscrire la question à l'ordre du jour mondial et rechercher une plus grande cohérence des efforts entrepris à cet effet.

Pour que l'Afrique parvienne à mettre un terme aux flux financiers illicites, les mesures exposées plus haut doivent être appliquées sur le terrain. Les acteurs nationaux, régionaux et mondiaux doivent s'engager activement dans la lutte contre ce fléau.

Le Groupe est absolument certain que moyennant les institutions nécessaires, dont beaucoup sont déjà en place et dont le personnel est composé d'agents publics ayant les compétences requises (que certains pays africains sont du reste disposés à détacher) et moyennant des systèmes intégralement transparents, l'Afrique peut inverser les flux financiers illicites. À tout le moins, grâce à l'action collective des pays africains, ce sont environ 50 milliards de dollars par an qui deviendraient disponibles pour financer les besoins de développement de l'Afrique.

Le Groupe vous recommande la lecture du présent rapport, vous, chefs d'État africains, peuples d'Afrique, et peuples du monde entier.

Annex I:

Résolution établissant le Groupe de haut niveau chargé de la question des flux financiers illicites en provenance d'Afrique

Résolution 896 (XLV)

Flux financiers illicites en Afrique

La Conférence des ministres,

Rappelant la résolution 886 (XLIV) sur les flux financiers illicites, adoptée à la quatrième réunion conjointe de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine et de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la CEA tenue en 2011, qui demandait de prendre des mesures pour s'attaquer à ce problème,

1. Se félicite de la création et de l'inauguration du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites, sous la direction de M Thabo Mbeki, ancien Président de l'Afrique du Sud, assisté de neuf autres membres;
2. Rappelle que les flux financiers illicites constituent un problème majeur pour le développement de l'Afrique qui est ainsi privée de ressources financières dont elle a besoin, ce qui est cause de distorsions économiques et perpétue la pauvreté;
3. Invite la Commission économique pour l'Afrique à fournir au Groupe de haut niveau l'appui technique nécessaire;
4. Demande au Groupe de haut niveau de travailler activement à trouver des solutions au problème et d'en rendre compte à la Conférence des ministres;
5. Invite en outre les différentes parties prenantes, y compris les gouvernements, les organisations de la société civile, le secteur privé et les organisations régionales et internationales à soutenir sans réserve le travail du Groupe de haut niveau.

Annex II:

Typologie des flux financiers illicites (FFI) d'origine commerciale et de leurs effets immédiats

Flux	Manipulation	Motivation illicite	Type de FFI
Exportations	Surfacturation	• Exploiter un régime de subventions • Rapatrier des capitaux non déclarés	• Fraude fiscale • Violation des règles du marché
	Sous-facturation	• Déplacer des revenus ou des profits (licites) non déclarés • Déplacer des produits d'activité criminelle • Contourner le contrôle des capitaux (y compris sur le rapatriement des profits)	• Fraude fiscale • Blanchiment du produit d'activités criminelles • Violation des règles du marché
Importations	Surfacturation	• Déplacer des revenus ou des profits (licites) non déclarés • Déplacer le produit d'activités criminelles • Contourner le contrôle des capitaux (y compris sur le rapatriement des profits)	• Fraude fiscale • Blanchiment du produit d'activités criminelles • Violation des règles du marché
	Sous-facturation	• Contourner les droits de douane • Rapatrier des capitaux non déclarés	• Fraude fiscale • Violation des règles du marché
Investissements vers le pays concerné	Surfacturation	• Rapatrier des capitaux non déclarés	• Violation des règles du marché
	Sous-facturation	• Déplacer des revenus ou des profits (licites) non déclarés • Déplacer le produit d'activités criminelles • Contourner le contrôle des capitaux (y compris sur le rapatriement des profits)	• Fraude fiscale • Blanchiment du produit d'activités criminelles • Violation des règles du marché
	Anonymat	• Dissimuler une position dominante sur le marché • Dissimuler une ingérence politique	• Violation des règles du marché • Abus de pouvoir

Flux	Manipulation	Motivation illicite	Type de FFI
Investissement vers l'extérieur	Surfacturation	- Déplacer des revenus ou des profits (licites) non déclarés - Déplacer le produit d'activités criminelles	- Fraude fiscale - Blanchiment du produit d'activités criminelles
	Sous-facturation	Contourner le contrôle des capitaux (y compris sur le rapatriement des profits)	Violation des règles du marché
	Anonymat	Dissimuler une ingérence politique	Abus de pouvoir
Prêts publics	(Si un remboursement est peu probable ou s'il y a sous-facturation)	Voler des avoirs publics (attribution illégitime de fonds publics)	Abus de pouvoir
Emprunt public	(Si l'État est illégitime ou s'il y a surfacturation)	Voler des avoirs publics (création illégitime d'éléments de passifs publics)	Abus de pouvoir
Prêt à un parti	Sous-facturation	Déplacer des revenus ou des profits (licites) non déclarés	Fraude fiscale
Emprunt par un parti	Surfacturation	Déplacer des revenus ou des profits (licites) non déclarés	Fraude fiscale
Vente d'actifs publics	Sous-facturation	Voler des avoirs publics	Abus de pouvoir
	Anonymat	Dissimuler une position dominante sur le marché	Violation des règles du marché
	Anonymat	Dissimuler une ingérence politique	Abus de pouvoir
Contrats publics	Surfacturation	Voler des avoirs publics	Abus de pouvoir
	Sous-facturation	Dissimuler une position dominante sur le marché	Violation des règles du marché
	Anonymat	Dissimuler une ingérence politique	Abus de pouvoir
Transfert de propriété à l'étranger	Anonymat	Pots-de-vin	Abus de pouvoir

Source: Typologie dressée par Alex Cobham et Alice Lépiessier, Center for Global Development.

Annex III:

Analyse effectuée par la CEA pour la quantification des flux financiers illicites: méthodes et données

Plusieurs tentatives ont été faites pour quantifier les flux financiers illicites en provenance d'Afrique ou d'autres continents. Ce sont celles de Kar et Cartwright-Smith (2008, 2010); de Kar et Freitas (2011) et de Ndikumana et Boyce (2011). Cependant, ces analyses ne comprennent pas de désagrégation des flux financiers illicites en provenance d'Afrique par sous-secteur et par pays de destination. La CEA a donc tenté une telle analyse et les résultats en sont examinés ici.

Aperçu des principales méthodes d'estimation des flux financiers illicites

Plusieurs modèles empiriques ont été utilisés pour estimer à la fois le volume des flux financiers illicites et leurs conséquences économiques pour les pays en développement, notamment africains. Ces modèles et les méthodes d'analyse sur lesquelles ils reposent méritent examen. En particulier, les travaux empiriques adoptent l'une des quatre principales méthodes suivantes: la méthode des capitaux fébriles, la méthode Dooley, la méthode résiduelle de la Banque mondiale et la méthode utilisant la fausse facturation des transactions commerciales appliquée par la Direction des statistiques du commerce du Fonds monétaire international. Ce sont les deux dernières méthodes qui sont le plus largement utilisées.

La méthode des capitaux fébriles enregistre les flux financiers illicites en partant de la rubrique « Erreurs et omissions » des balances des paiements. La méthode Dooley repose sur les avoirs privés détenus à l'étranger signalés dans les balances des paiements qui n'engendrent pas de revenu d'investissement. La méthode résiduelle de la Banque mondiale estime les flux financiers illicites comme la différence entre l'origine des fonds (dette extérieure et investissements étrangers directs) et leur utilisation (déficit des opérations courantes et réserves). Le modèle reposant sur la fausse facturation des transactions commerciales évalue les flux financiers illicites en recensant les disparités résultant de la surfacturation des importations et de la sous-facturation des exportations après ajustement pour les différences ordinaires de prix. Dans ce modèle, les importations sont généralement comptabilisées après ajustement du coût de l'assurance et du fret (CAF), tandis que les exportations sont habituellement comptabilisées franco à bord (FAB) (Kar et Cartwright-Smith, 2008).

Pour dégager une estimation plus complète des flux financiers illicites, l'organisme *Global Financial Integrity* combine dans ses calculs la méthode résiduelle de la Banque mondiale et le modèle du FMI (Kar et Cartwright-Smith, 2008, 2010; Kar et Freitas, 2011). Ndikumana et Boyce (2008, 2011) ont adopté une méthode similaire.

Les estimations les plus récentes des flux financiers illicites, dans le monde, indiquent une perte annuelle moyenne de plus de 1 000 milliards de dollars entre 2007 et 2009, la part de l'Afrique ne dépassant pas 6% (Kar et Freitas, 2011). Il est à noter cependant que ces estimations sont sans doute en dessous de la réalité étant donné l'insuffisance des données et la diversité des filières utilisées.

Les estimations peuvent différer considérablement selon les méthodes, les hypothèses et les données utilisées, même quand la même méthode générale est appliquée. Par exemple, le tout dernier rapport de l'organisme *Global Financial Integrity* sur les flux venant des pays en développement estime que, aux niveaux régional et national les flux financiers illicites peuvent différer de ce qui est publié dans son rapport de 2010 en raison de révisions apportées aux données fournies par les pays membres (Kar and Freitas, 2011). En 2006, les pertes annuelles des pays en développement ont été estimées entre 443,4 milliards de dollars (méthode résiduelle de la Banque mondiale) et 1 100 milliards de dollars (méthode Dooley; Kar et Cartwright-Smith, 2008).

Malgré ces disparités très importantes, on observe en ce qui concerne l'Afrique plusieurs convergences:

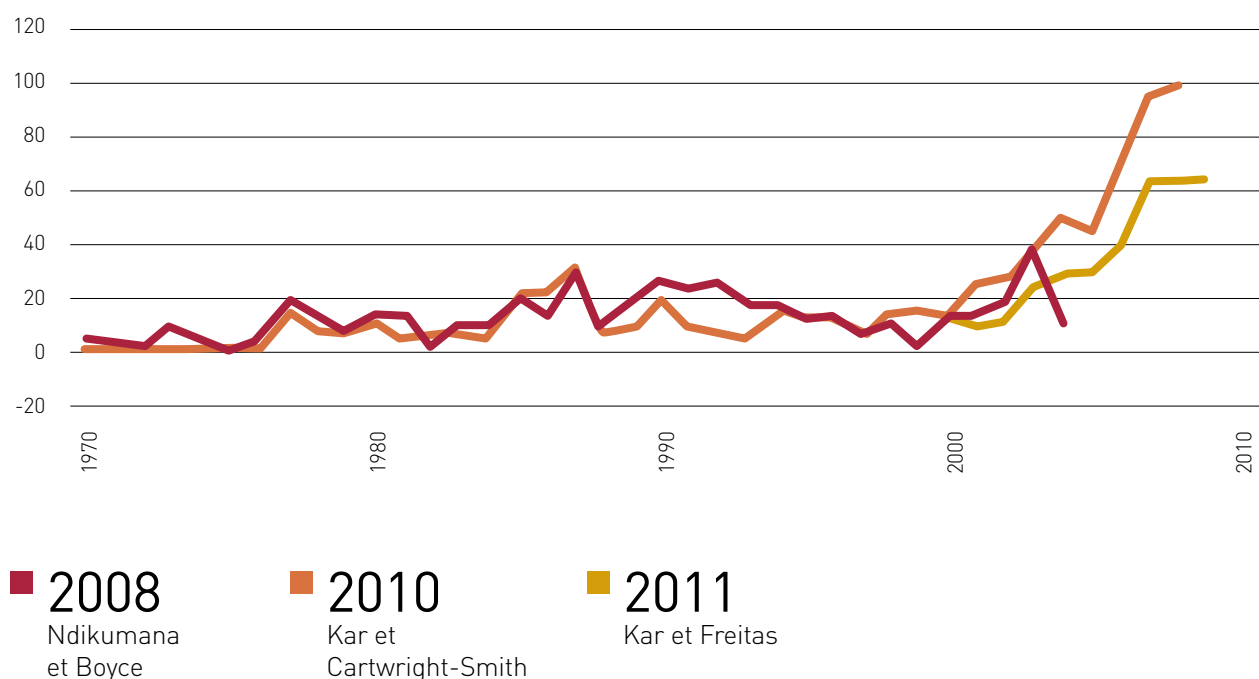
- Les flux financiers illicites sont très importants;
- Ils augmentent avec le temps;
- Les pays exportateurs de pétrole tendent à être en tête de liste des créanciers africains nets du reste du monde.

Ndikumana et Boyce (2008, 2011), Kar et Cartwright-Smith (2010) et Kar et Freitas (2011) confirment ces résultats. Bien que ces études adoptent des méthodes similaires pour conjuguer les données résiduelles (balance des paiements et dette extérieure) et les méthodes reposant sur les fausses facturations, elles diffèrent par l'origine des données et par les hypothèses de travail.

Selon Kar et Cartwright-Smith (2010), l'Afrique aurait perdu 854 milliards de dollars du fait des flux financiers illicites entre 1970 et 2008, soit une moyenne annuelle de 22 milliards de dollars environ (figure AIII.1). Ce montant cumulé est considérable si on le compare à la fois à la dette extérieure du continent et à l'apport total d'aide publique au développement pendant la même période. En fait, ce chiffre est équivalent à la quasi-totalité de l'aide publique au développement reçue par l'Afrique pendant cette période (OCDE, 2012). D'un autre point de vue, une somme égale à un tiers seulement des pertes dues aux flux financiers illicites aurait suffi pour couvrir intégralement la dette extérieure du continent africain qui, en 2008, a atteint 279 milliards de dollars (ECA, 2009).

Figure AIII.1

Flux financiers illicites en provenance d'Afrique, 1970-2009 (en milliards de dollars)



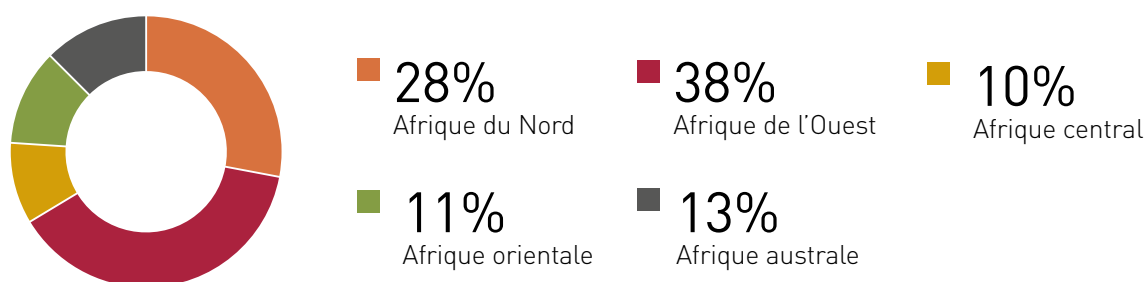
Source: D'après: Ndikumana et Boyce (2008), Kar et Cartwright-Smith (2010) et Kar et Freitas (2011).

La tendance est à l'augmentation au fil du temps et en particulier au cours de la dernière décennie, avec des flux financiers illicites annuels de 50 milliards de dollars en moyenne entre 2000 et 2008, contre 9 milliards de dollars seulement entre 1970 et 1999 (Kar et Cartwright-Smith, 2010). En 2009, la baisse constatée s'explique sans doute par les récentes crises économiques et financières qui ont déprimé le volume du commerce mondial (Kar et Freitas, 2011).

Les flux financiers illicites cumulés en provenance d'Afrique pour la période 1970-2008 sont distribués de façon inégale. Les deux tiers sont attribués à deux régions: l'Afrique de l'Ouest (38%) et l'Afrique du Nord (28%) (voir figure A III 2). Chacune des trois autres régions (Afrique australe, orientale et centrale) est à l'origine de 10% environ du total. Mais cette part faible des trois dernières régions s'explique peut-être aussi par le manque de données ou leur mauvaise qualité.

Figure AIII.2

Flux financiers illicites cumulés en provenance d'Afrique, par région, 1970-2008



Source: Calculs des auteurs, d'après Kar et Cartwright-Smith (2010).

En outre, les données montrent la prépondérance des pays exportateurs de pétrole dans les flux financiers illicites, dans les régions de l'Afrique du Nord et de l'Afrique de l'Ouest. Ainsi, le Nigéria représente la part la plus importante des flux financiers illicites en provenance de l'Afrique de l'Ouest (79% du total pour cette région), et l'Égypte et l'Algérie représentent ensemble 66% des flux financiers illicites en provenance d'Afrique du Nord. Les pays qui ne sont pas exportateurs de pétrole, comme l'Afrique du Sud, le Maroc, la Côte d'Ivoire et l'Éthiopie enregistrent aussi des niveaux élevés de flux financiers illicites entre 1970 et 2008. Ces flux sont remarquablement concentrés dans quelques pays: les 10 premiers, pour la période 1970-2008 représentaient 79% du total (tableau A3.1).

Tableau A3.1

Les 10 premiers pays africains pour les montants cumulés des flux financiers illicites, 1970-2008

Pays	Flux financiers illicites cumulés (1970-2008) en milliards de dollars	Part en Afrique
Nigéria	217,7	30,5%
Égypte	105,2	14,7%
Afrique du Sud	81,8	11,4%
Maroc	33,9	4,7%
Angola	29,5	4,1%
Algérie	26,1	3,7%
Côte d'Ivoire	21,6	3,0%
Soudan	16,6	2,3%
Éthiopie	16,5	2,3%
République du Congo	16,2	2,3%

Source: D'après Kar et Cartwright-Smith (2010).

Les travaux montrent que les flux financiers illicites limitent considérablement les ressources qui seraient disponibles pour le développement des pays africains et que le phénomène retarde donc la réduction de la pauvreté. Mais même si les observations faites au niveau des pays tendent à indiquer des flux plus élevés en provenance des pays exportateurs de pétrole, une analyse approfondie au niveau sectoriel, qui intègre la destination des flux, est d'importance critique pour aider à repérer des créneaux spécifiques. Comme aucune analyse désagrégée à ce niveau n'a été faite, la CEA a mis au point une méthode reposant sur les effets des falsifications des prix du commerce. Cette méthode est indispensable pour informer les responsables des politiques de la nécessité urgente de s'attaquer au phénomène.

La méthode de la CEA

La présente section expose brièvement la méthode suivie par la CEA pour évaluer les flux financiers illicites au niveau du pays et du secteur, à l'aide des constatations sur la fausse facturation dans le commerce international.

Pour évaluer les flux financiers illicites au niveau du secteur, il faut disposer d'abondantes données sur le commerce, par couple de pays. Pour cette raison, l'analyse ne retient que la fausse facturation des transactions des sociétés multinationales. Selon Raymond Baker, "la fausse facturation représente jusqu'à 55% des sorties illicites de capitaux des pays en développement". En d'autres termes, l'essentiel des flux illicites provenant des pays en développement s'expliquent par la falsification de la facturation par les entreprises multinationales (voir figure AIII.2).

La méthode utilisée ici rappelle celle du Modèle de fausse facturation des transactions commerciales, puisque les estimations utilisent aussi les données sur la facturation falsifiée. Comme ce dernier modèle, la méthode suivie par la CEA utilise des données relatives à un échange commercial donné entre deux pays, en comparant les exportations du pays *I* du produit *a* vers le pays *J*, et les importations du pays *J* du produit *a* en provenance du pays *I*. Cette information qui devrait être concordante est habituellement discordante pour plusieurs raisons:

- Les exportations sont généralement exprimées franco à bord (FAB), tandis que les importations sont normalement comptabilisées en CAF (coût-assurance-fret);
- Les pays n'utilisent pas nécessairement la même nomenclature douanière pour un produit donné;
- Des erreurs de comptabilisation dans la valeur des flux sont possibles;
- Il se produit des retards dans le processus d'exportation ou d'importation;
- Les flux financiers illicites peuvent être une source de disparités.

L'analyse de la CEA utilise la disparité entre les données comptabilisées sur les importations et sur les exportations du même échange commercial et soustrait la différence entre les valeurs CAF et FAB, et l'équivalent *ad valorem* des retards dus au processus d'exportation ou d'importation. Le reste est utilisé comme estimation des flux financiers illicites associés à un échange particulier. Ce reste peut également, en partie, s'expliquer par des erreurs de comptabilisation ou de nomenclature utilisée par les pays importateurs et exportateurs. Cependant, en supposant que ces erreurs sont distribuées également de part et d'autre (c'est-à-dire qu'elles réduisent artificiellement les disparités autant qu'elles les augmentent), les erreurs d'un côté ou de l'autre s'annuleraient pratiquement dans les estimations globales des flux financiers illicites et celles-ci devraient donc être assez exactes.

En outre, la méthode de la CEA opère sur des estimations nettes des flux financiers illicites – ces estimations étant la différence entre les flux illicites dus à la falsification de la facturation dans les deux directions, pour un couple donné de pays et pour un produit donné. Cette méthode n'est pas universellement approuvée, car elle risque de mal appréhender les retours de fonds dans les pays sujets à une instabilité politique et économique. Mais il y a de bonnes raisons de recommander son emploi. On n'observe en effet guère d'entrées financières illicites dans les pays africains dans les calculs effectués sur le modèle de la CEA. De plus, au niveau mondial ou national, la différence entre les estimations données par la méthode des estimations nettes ou par la méthode des estimations brutes est généralement limitée. En outre, pour une analyse plus fine des flux financiers illicites, la méthode « brute » risque de créer des incohérences dans l'analyse au niveau mondial. En retenant la démarche « brute », il apparaît des « flux financiers illicites négatifs » pour un pays donné et ils sont alors ramenés à zéro, ce qui introduit des incohérences dans les totaux mondiaux une fois les flux financiers illicites agrégés.

La méthode utilisée s'appuie sur les éléments détaillés suivants. Pour calculer le coût assurance-fret, le modèle de la CEA utilise la base de données BACI, qui donne des flux commerciaux bilatéraux cohérents à l'aide de la base de données Comtrade, au niveau 6 de désagrégation par produit du système harmonisé de nomenclature douanière. Un modèle économétrique utilisant les estimations des coûts de transport permet d'évaluer les valeurs CAF et les flux correspondants aux prix FAB. L'analyse économétrique permet alors de compenser d'autres disparités telles que les erreurs potentielles dans les données et les différences de nomenclature douanière. On trouvera un complément d'information dans Gaulier et Zignago (2010). La méthode de la CEA s'écarte ici du modèle utilisant la falsification des prix du commerce, qui retient la valeur fixe de 1,1 pour le rapport CAF-FAB dans l'évaluation de la valeur CAF.

Pour estimer l'équivalent *ad valorem* des retards dus aux procédures d'exportation et d'importation, on retient, dans le présent document, les équivalents *ad valorem* du temps nécessaire au passage des frontières. On s'écarte ainsi du modèle du FMI, qui ne corrige pas ces facteurs.

La CEA utilise des données fournies par la base de données Comtrade de l'ONU. Cela permet d'analyser les chiffres au niveau du produit, puisque les données sont disponibles pour plusieurs nomenclatures, et notamment au niveau de codification du Système harmonisé de nomenclature douanière à six chiffres, qui donne des données commerciales bilatérales pour plus de 5 000 produits (le modèle du FMI au contraire utilise les données de son modèle de statistiques commerciales, qui ne permet pas une analyse aussi poussée).

Il est à noter que cette méthode a ses limites propres, indépendamment de celles liées aux hypothèses de travail. Certains auteurs estiment que l'évaluation des flux financiers illicites par la méthode des prix falsifiés des échanges commerciaux sur la base de la fausse facturation, est préférable car ils considèrent le commerce international comme une filière probable des flux financiers illicites; d'autres auteurs estiment au contraire que cette fausse facturation est principalement une réaction au niveau élevé des taxes qui frappent le commerce. En outre, de nombreuses transactions commerciales ne sont pas comptabilisées, notamment en Afrique, et elles ne peuvent donc pas être appréhendées par cette méthode de la fausse facturation. Il faut noter aussi que la méthode n'appréhende que les flux financiers illicites résultant des marchandises et non pas des services, faute de données assez détaillées pour les pays africains. Au niveau des pays, Kar et Cartwright-Smith (2010) tentent bien d'inclure les services dans leurs estimations à l'aide d'une variable de substitution des flux financiers illicites liés aux services, dérivée du ratio des services aux marchandises dans le commerce mondial, mais cela est une démarche contestable. En outre, et malgré des résultats significatifs à un niveau très détaillé de désagrégation pour les pays et les produits, l'inconvénient est que les disparités présentées par les données retentissent sur les résultats par pays plus que sur les résultats

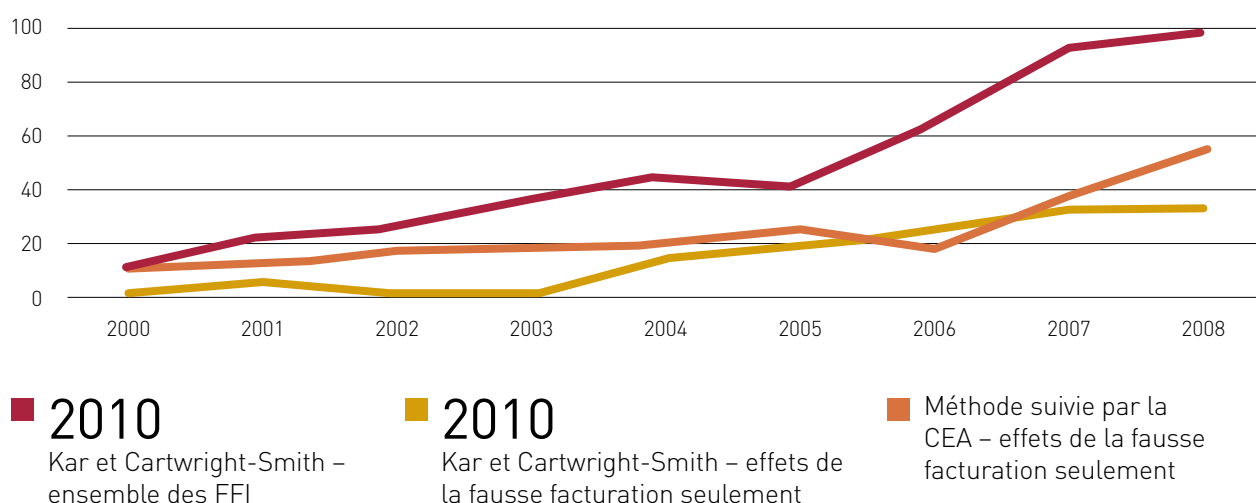
mondiaux. Cet inconvénient est assez bien maîtrisé dans nos estimations du fait de l'utilisation de la base de données BACI. Même si la fausse facturation des échanges commerciaux est à l'origine de plus de la moitié des flux financiers illicites, elle ne peut expliquer l'ensemble des filières suivies. D'autres filières sont en effet difficiles à saisir et, de ce fait, il est difficile de déterminer avec précision l'ampleur du phénomène des flux financiers illicites.

Résultats

Les estimations de la CEA donnent un intervalle semblable à celui du Modèle du FMI pour le rapport des effets de la fausse facturation aux flux financiers illicites totaux, soit 55% pour les flux totaux en provenance des pays en développement (Baker, 2005). La figure AIII.3 montre également les estimations fournies par Kar et Cartwright-Smith (2010) pour le total de la période 2000-2008. Il est possible d'utiliser l'analyse de ces derniers auteurs comme comparateur pour les résultats de la CEA, puisqu'ils isolent l'effet de la fausse facturation du reste des flux financiers illicites dans leurs estimations. Même si elles ne sont pas strictement comparables, les tendances sont assez similaires. Entre 2000 et 2008, Kar et Cartwright-Smith (2010) estiment à 162 milliards de dollars les flux financiers cumulés en provenance d'Afrique par suite de la fausse facturation des échanges, tandis que des estimations comparables produites par la CEA sont plus élevées, à 242 milliards de dollars. Kar et Cartwright Smith évaluent le montant cumulé des flux financiers illicites en provenance d'Afrique à 448,4 milliards de dollars, tandis que la CEA estime que les flux financiers illicites cumulés représentent 54,1% du total, les calculs de Kar et Cartwright-Smith donnant un chiffre correspondant de 36,2%. Enfin, même si l'approximation fournie par Baker sur la part des flux financiers illicites dus à la fausse facturation dans le montant total des flux financiers illicites provient des pays en développement en général et non pas uniquement de l'Afrique, l'association *Global Financial Integrity* affirme que "les sorties illicites de capitaux dues à la fausse facturation des prix du commerce de l'Afrique ont augmenté plus vite, à un taux réel de croissance de 32,5% entre 2000 et 2009, ce qui dépasse de beaucoup l'évolution de sorties de capitaux des pays européens en développement (9,7%), asiatiques (7,7%), et d'autres régions" (Kar et Freitas, 2011, 10).

Figure AIII.1

Évolution des flux financiers illicites en provenance d'Afrique, 2000-2008 (en milliards de dollars)

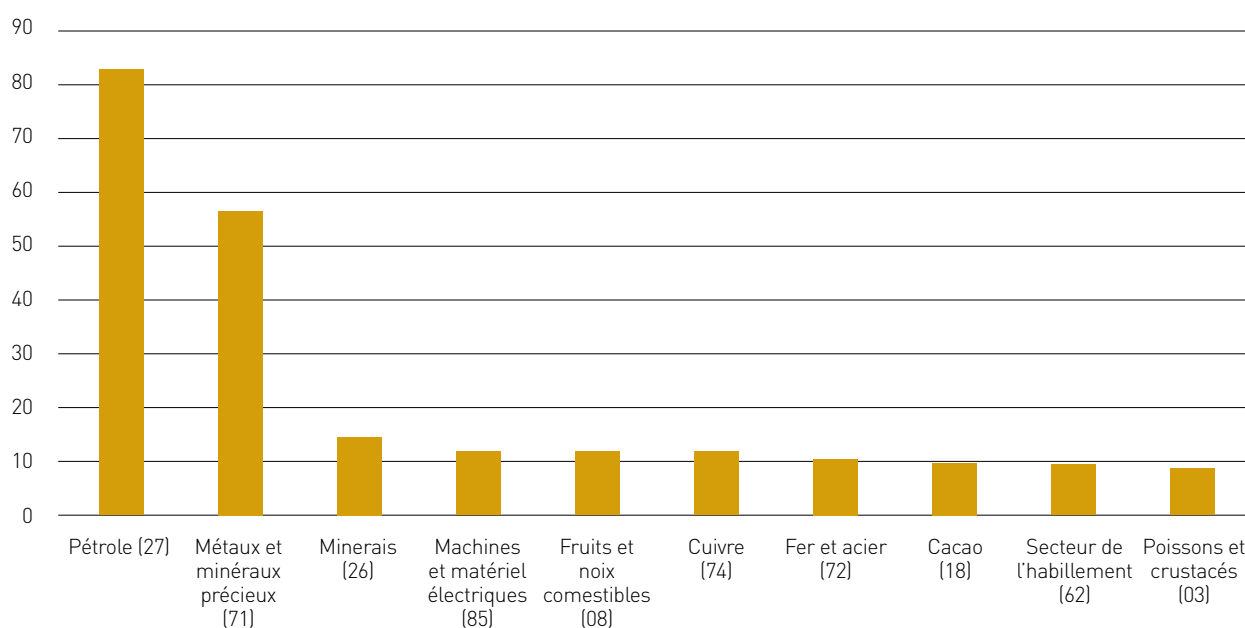


Source: D'après: Ndikumana et Boyce (2008), Kar et Cartwright-Smith (2010), Kar et Freitas (2011) et méthode suivie par la CEA.

La figure AIII.4 donne les 10 secteurs utilisés dans l'analyse sectorielle selon la classification du système harmonisé de nomenclature douanière à deux chiffres (HS2), pour lesquels les flux financiers illicites cumulés provenant d'Afrique ont été les plus élevés entre 2000 et 2010. Les flux financiers illicites en provenance d'Afrique sont les plus importants dans les industries extractives, notamment minières. Plus de la moitié (56,2%) de ces flux au cours de la période provenait du pétrole, des métaux et minéraux précieux, des minerais, du fer et de l'acier, ainsi que du cuivre. De plus, ces flux sont très concentrés dans quelques pays seulement. Près des trois quarts du montant total des flux financiers illicites provenant du pétrole africain entre 2000 et 2010 ont pour origine le Nigéria – 34,5%, l'Algérie – 20,1%, et le Soudan – 12,0% (CEA, 2012). Dans le secteur des métaux et minéraux précieux, dans celui du fer et de l'acier, celui des minerais, les proportions du total les plus élevées sont celles de l'Union douanière de l'Afrique australe, avec 97,6%, 59,7% et 51,8%, respectivement. La Zambie est à l'origine de 65% des flux financiers illicites provenant d'Afrique qui concernent le cuivre.

Figure AIII.4

Les 10 premiers secteurs responsables des flux illicites cumulés en Afrique, 2000-2010 (en milliards de dollars, effet des prix falsifiés du commerce seulement)



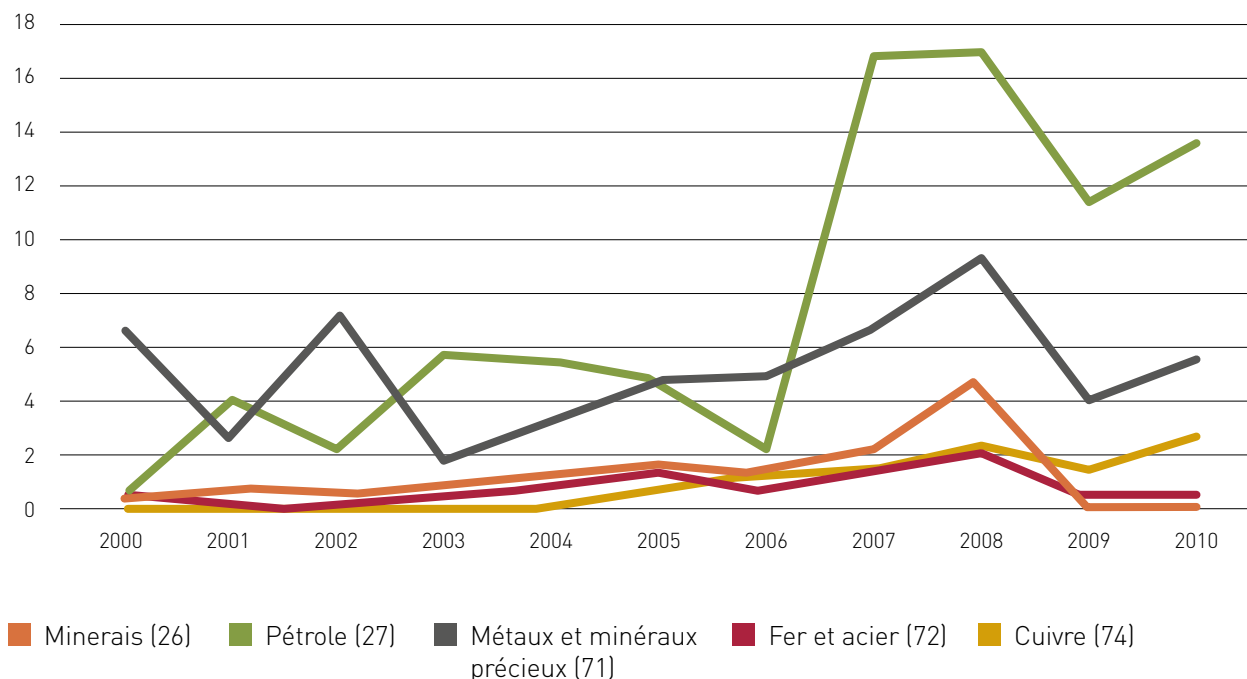
Note: Les 10 premiers secteurs suivent la classification du système harmonisé à deux chiffres. Voir l'Annexe IV pour un complément d'information sur les codes et les définitions.

Source: Calculs de la CEA.

La tendance des flux financiers illicites dans les industries extractives, notamment minières, est à la croissance exponentielle, atteignant un sommet en 2008 en particulier pour le pétrole, date où les cours mondiaux de celui-ci étaient les plus élevés (voir figure AIII.5). Mais l'année 2009 a vu une réduction marquée des flux financiers illicites par rapport à 2008, en raison surtout de la crise financière et économique. La demande de ces produits a baissé, comme leurs cours, mais les flux financiers illicites ont progressivement repris en 2010 avec des augmentations notables dans les secteurs du pétrole, des métaux et minéraux précieux, du cuivre et du cacao.

Figure All.5

Évolution des flux financiers illicites en provenance d'Afrique dans certains secteurs extractifs, 2000–2010 (milliards de dollars, prix falsifiés du commerce seulement)



Note: Les secteurs sont ceux de la classification à deux chiffres.

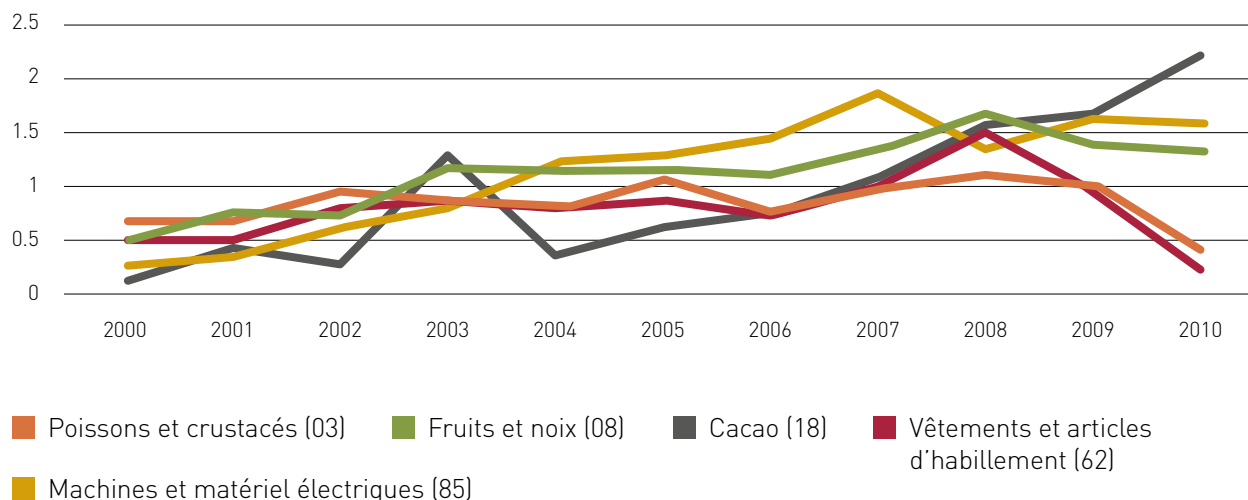
Source: Calculs de la CEA.

Des secteurs tels que les fruits et noix comestibles, les machines et matériels électriques, les poissons et crustacés, les vêtements et articles d'habillement et le cacao ont également engendré des flux financiers illicites entre 2000 et 2010, chacun de ces secteurs représentant de 3 à 4 % du total pour l'Afrique. Les flux financiers illicites entre 2000 et 2010 sont également concentrés dans quelques pays. Dans le secteur du cacao, 86,8 % du total provient de Côte d'Ivoire (38,1 %), du Ghana (26,4 %) et du Nigéria (22,3 %). Dans celui des machines et du matériel électriques 82,7 % du total des flux financiers illicites viennent du Maroc (51,8 %), de la Tunisie (19,1 %) et des pays de l'Union douanière de l'Afrique australe (11,8 %). Il en va de même du secteur des fruits et noix comestibles, où les flux financiers illicites proviennent principalement des pays de l'Union douanière d'Afrique australe (46,4 %), du Cameroun (14,3 %) et de Côte d'Ivoire (13,9 %). Dans le secteur de l'habillement, la Tunisie (33,4 %) et le Maroc (31,4 %) sont à l'origine des parts les plus importantes des flux financiers illicites. Dans le secteur des poissons et crustacés, ces flux sont répartis plus équitablement entre les différents pays africains.

Comme dans les secteurs extractif et minier, les flux financiers illicites, dans les secteurs des fruits et noix comestibles, des machines et du matériel électriques, des poissons et crustacés, de l'habillement, du cacao ont considérablement augmenté au cours des dernières années (voir figure All.6).

Figure AIII.6

Évolution des flux financiers illicites cumulés en provenance d'Afrique dans certains secteurs non extractifs, 2000-2010 (en milliards de dollars, prix falsifiés du commerce seulement)



Note: Les secteurs sont ceux de la classification à deux chiffres.

Source: Calculs de la CEA.

En outre, les flux financiers illicites sont, dans chaque pays, généralement limités à quelques secteurs seulement, et cela reflète le volume des marchandises exportées par ces pays et entrant dans le commerce. Parmi les pays africains où les flux cumulés sont les plus élevés entre 2000 et 2010, 93,2% du total concernent le secteur pétrolier au Soudan, 92,9% au Nigéria, 74,1% en Algérie et 40,6% en Égypte; pareillement, 80% des flux financiers illicites provenant de Zambie concernent le cuivre. Dans les pays de l'Union douanière d'Afrique australe ils sont principalement liés aux métaux et minéraux précieux (51%); le cacao, de son côté, engendre l'essentiel des flux financiers illicites provenant de Côte d'Ivoire (49,7%).

Au Maroc, la concentration est moins prononcée, puisque 29,9% du total concernent les machines et le matériel électriques, 14,2% l'habillement et 10,7% les légumes. Cependant, les exportations marocaines sont parmi les plus diversifiées d'Afrique. C'est pourquoi, si les exportations des pays africains étaient plus diversifiées, les flux financiers illicites seraient plus largement répartis entre les secteurs et seraient peut-être d'un volume moins élevé pour l'ensemble du continent.

La concentration est également forte par pays de destination. En 2008, 76,4% des flux financiers illicites dans le secteur pétrolier provenant du Nigéria sont allés aux États-Unis, en Espagne, en France, au Japon et en Allemagne (tableau AIII.2). Plus généralement, les principaux bénéficiaires des flux financiers illicites en provenance des pays africains sont des pays développés (surtout les États-Unis, divers pays européens, le Canada, le Japon et la République de Corée), ainsi que des pays émergents (comme la Chine et l'Inde), qui sont également d'importants partenaires commerciaux de l'Afrique.

Tableau AIII.2

Les cinq premières destinations des flux financiers illicites de certains pays d'Afrique et de certains secteurs où ces flux sont particulièrement forts, en 2008 (en pourcentages, prix falsifiés du commerce seulement)

Nigéria – Pétrole (Code 27 du SH2)		Algérie – Pétrole (Code 27 du SH2)		Union douanière Afrique australe – Métaux et minéraux précieux (Code 71 du SH2)		Côte d'Ivoire – Cacao (Code 18 du SH2)		Zambie – Cuivre (Code 74 du SH2)	
États-Unis States	29,0%	Allemagne	16,1%	Inde	23,2%	Allemagne	23,6%	Arabie saoudite	23,4%
Espagne	22,5%	Turquie	14,6%	EAU	22,7%	Canada	9,4%	Rep. de Corée Rep.	15,7%
France	8,7%	Canada	11,7%	Italie	14,2%	États-Unis States	9,2%	Chine	10,4%
Japon	8,5%	Tunisie	10,2%	États-Unis States	10,8%	Mexique	8,5%	Thaïlande	5,7%
Allemagne	7,7%	États-Unis	6,8%	Turquie	7,2%	France	7,4%	Pakistan	2,6%
Total 5 pays	76,4%	Total 5 pays	59,4%	Total 5 pays	78,2%	Total 5 pays	58,1%	Total 5 pays	57,9%

Note: Les secteurs sont ceux de la classification SH2.

Source: Calculs de la CEA.

Conclusion

Les flux financiers illicites en provenance d'Afrique, mesurés sur la base des effets de la falsification des prix du commerce, montrent une forte concentration dans quelques pays et quelques secteurs seulement. Les pays africains qui se spécialisent dans l'exportation des produits de l'industrie extractive (Algérie, Égypte, Nigéria, pays de l'Union douanière d'Afrique australe, Soudan et Zambie par exemple) engendrent généralement les flux financiers illicites les plus forts. Mais ces flux se présentent aussi dans des secteurs tels que les fruits et noix comestibles, le matériel et les machines électriques, le fer et l'acier, les poissons et les crustacés, l'habillement, le cacao. Dans chaque pays, les flux financiers illicites proviennent surtout d'un secteur. De plus, ces flux en provenance d'Afrique sont élevés, le total, entre 1970 et 2008, représentant trois fois plus que la dette extérieure courante du continent selon certaines estimations.

Tableau AIII.3

Équivalents ad valorem du temps nécessaire au passage des frontières (pourcentage)

	Exportations	Importations
Algérie	0,9	8,6
Angola	0,5	20,8
Bénin	11,1	20,8
Burkina Faso	20	27,7
Burundi	32,8	20,8
Cameroun	4,9	12
Cap-Vert	6,2	20,8
Comores	6,2	20,8
Côte d'Ivoire	3,6	10,3
Djibouti	31,9	20,8
Égypte	13	4,5
Érythrée	20,6	15,6
Éthiopie	21,3	27,1
Gabon	0,4	13,9
Gambie	6,4	20,8
Ghana	27,2	23,9
Guinée	19,3	20,8
Guinée équatoriale	0,6	28,6
Guinée-Bissau	0,5	11,4
Kenya	10,6	19,2
Libéria	11,1	20,8
Libye	11,1	20,8
Madagascar	10	7,1
Malawi	3,7	30,5
Mali	14,1	32
Maroc	6,8	15,3
Maurice	3,5	3,8
Mauritanie	2,6	12,3
Mozambique	0,9	7
Niger	11,1	39,4
Nigéria	0,2	22,8

	Exportations	Importations
Ouganda	33,6	50,5
Rép. du Congo	1,9	16,6
République centrafricaine	3,9	29,7
République dém. du Congo,	11,1	20,8
Rwanda	6,1	52
Sao Tomé-et-Principe	1,4	20,8
Sénégal	6,7	11,3
Seychelles	6,8	10
Sierra Leone	14,1	20,8
Somalie	11,1	20,8
Soudan	32,2	36,9
Tanzanie	24	11
Tchad	9,3	53,3
Togo	4,4	12
Tunisie	4,8	8,2
Union douanière d'Afrique australe	17,6	13,4
Zambie	14,1	26,2
Zimbabwe	26,4	23,4

Source: D'après: Hummels et al. (2007).

Tableau AIII.4

Flux financiers illicites en provenance d'Afrique, par secteur, 2000-2010 (en milliards de dollars, effets des prix falsifiés du commerce seulement)

Année Code SH2 code	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total cumulé (2000- 2010)	Moyenne annuelle (2000-2010) average (2000-2010)
01	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,6	-0,1
02	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,2	-0,4	0,0
03	0,7	0,7	0,9	0,8	0,8	1,1	0,8	0,9	1,1	1,0	0,4	9,3	0,8
04	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0
05	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
06	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,3	0,1	0,0	0,1	0,2	0,7	0,1
07	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,2	0,7	0,7	0,5	0,5	3,8	0,3
08	0,5	0,8	0,8	1,2	1,1	1,1	1,1	1,4	1,6	1,4	1,3	12,2	1,1
09	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	2,7	0,2
10	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,1	-0,1	0,1	0,0	0,4	0,0
11	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
12	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,2	0,1	-0,2	0,9	0,1
13	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,2	0,0
14	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
15	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	1,0	0,1
16	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,4	0,3	0,2	1,9	0,2
17	0,0	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,3	0,3	1,2	0,1
18	0,1	0,5	0,3	1,3	0,4	0,6	0,8	1,1	1,5	1,7	2,2	10,4	0,9
19	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
20	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,6	0,1
21	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1	0,8	0,1
22	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,1	0,2	0,0
23	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,6	0,1
24	0,2	0,2	0,5	0,2	0,2	0,5	0,2	0,5	0,2	0,3	0,5	3,4	0,3
25	0,2	0,3	0,3	0,4	0,2	0,6	0,6	0,7	1,1	0,4	0,7	5,4	0,5
26	0,7	0,8	0,7	0,9	1,2	1,8	1,4	2,2	4,6	0,5	0,4	15,2	1,4
27	-0,8	4,2	2,5	5,8	5,6	4,9	2,5	16,6	17,0	11,5	13,7	83,4	7,6
28	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5	0,7	1,0	5,5	0,5
29	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,5	0,2	0,3	2,1	0,2
30	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,8	0,1
31	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	1,2	0,2	0,4	2,6	0,2

Année Code SH2 code	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total cumulé (2000- 2010)	Moyenne annuelle (2000-2010) average (2000-2010)
32	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,4	0,0
33	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	0,1	0,1	0,1	-0,9	-0,1
34	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
35	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
36	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
37	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
38	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	0,0
39	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,4	-0,1	-0,4	-0,6	-0,1
40	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	1,6	0,1
41	0,2	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2	-0,1	0,0	-1,3	0,4	0,0
42	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0
43	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
44	0,5	0,6	0,5	0,8	0,7	0,8	0,5	1,1	1,2	0,6	0,8	8,2	0,7
45	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
46	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
47	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,3	0,0
48	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,2	0,0	0,2	0,8	0,1
49	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,6	-0,8	0,1	0,0	-2,3	-0,2
50	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
51	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,3	0,0
52	0,4	0,3	0,2	0,3	0,4	0,5	0,3	0,3	1,0	0,1	0,5	4,2	0,4
53	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0
54	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,0
55	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,3	0,0
56	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
57	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,4	0,0
58	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
59	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	-0,1	0,0	0,0	0,2	0,0
60	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
61	0,3	0,4	0,6	0,6	0,9	0,9	0,9	0,9	1,3	0,8	1,1	8,9	0,8
62	0,5	0,5	0,8	0,8	0,8	0,9	0,7	1,0	1,5	1,0	1,2	9,7	0,9
63	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0
64	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,8	0,1
65	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Année Code SH2 code	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total cumulé (2000- 2010)	Moyenne annuelle (2000-2010) average (2000-2010)
66	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
67	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
68	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0
69	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,5	0,0
70	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,6	0,1
71	6,6	2,7	7,2	2,0	3,3	4,8	5,1	6,7	9,3	4,0	5,4	57,2	5,2
72	0,6	0,5	0,4	0,5	0,9	1,3	1,0	1,5	2,4	0,9	0,9	10,9	1,0
73	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,7	0,1
74	0,0	0,3	0,2	0,3	0,4	1,0	1,3	1,7	2,5	1,7	2,9	12,2	1,1
75	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,7	0,3	0,4	0,2	0,8	3,6	0,3
76	0,1	0,5	0,5	0,1	1,1	0,3	0,5	0,4	1,5	1,0	1,7	7,8	0,7
78	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,3	0,0
79	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	-0,1	0,1	0,2	0,0	0,5	0,0
80	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
81	0,1	0,1	0,1	0,0	0,2	0,3	0,1	0,2	0,4	0,1	0,2	1,6	0,1
82	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
83	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,3	0,0
84	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,9	1,3	0,5	6,0	0,5
85	0,3	0,4	0,6	0,8	1,2	1,3	1,4	1,9	1,3	1,6	1,6	12,3	1,1
86	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,4	0,0
87	-0,1	0,1	0,3	0,0	0,0	-0,1	0,2	-0,1	0,6	0,9	0,9	2,7	0,2
88	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1	0,5	-0,1	0,1	1,1	0,1
89	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,2	-0,5	-0,9	0,1	-1,0	-1,6	-0,1
90	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	1,0	0,1
91	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0
92	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
93	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,4	0,0
94	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0	0,8	0,1
95	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,3	0,0
96	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
97	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0
TOTAL	13,0	16,3	20,6	20,6	23,0	26,6	23,2	42,2	56,8	35,7	40,2	318,4	28,9

Note: Pour tout complément d'information sur les classifications du système harmonisé, consulter l'adresse suivante: [/www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-online.aspx](http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-online.aspx).

Source: Calculs des auteurs.

Annex IV:

Vulnérabilité et exposition au secret bancaire

Si le phénomène des flux financiers illicites intéresse le Groupe de haut niveau, c'est en raison du fait qu'il s'agit *de flux dissimulés, qui cachent délibérément l'origine illicite des capitaux ou la nature illicite des transactions*. Par définition, les flux dissimulés ne se prêtent pas à la mesure. Cependant, il est possible d'analyser avec plus de précision les risques de voir un élément dissimulé dans un flux donné.

À l'aide des données financières et économiques bilatérales sur les flux financiers, il est possible de déterminer le risque auquel est exposé un pays donné, en fonction de l'intensité de l'opacité financière de la juridiction partenaire. Par exemple, le risque de flux financiers illicites inhérent à un échange commercial portant sur des marchandises avec la Suisse, est sensiblement plus élevé qu'une transaction équivalente avec la Suède; de même, les transactions intragroupes d'une entreprise multinationale ayant une filiale aux Bermudes comportent un risque bien plus grand qu'avec une filiale située au Brésil. Cela ne signifie pas bien sûr que les échanges commerciaux avec la Suisse sont tous illicites, et ne signifie pas non plus que toutes les entreprises multinationales ayant des filiales aux Bermudes se livrent à la fraude fiscale. Cependant, plus la transparence de la juridiction du partenaire est grande dans une transaction bilatérale donnée, plus le risque est faible que quelque chose soit dissimulé, toutes choses égales par ailleurs. Toutes les transactions qui sont moins que transparentes ne sont pas illicites, mais la probabilité que des transactions illicites soient présentes dans un flux financier peu transparent sera plus élevée. **En d'autres termes, plus le degré d'opacité est prononcé, plus le risque de flux financiers illicites est grand.**

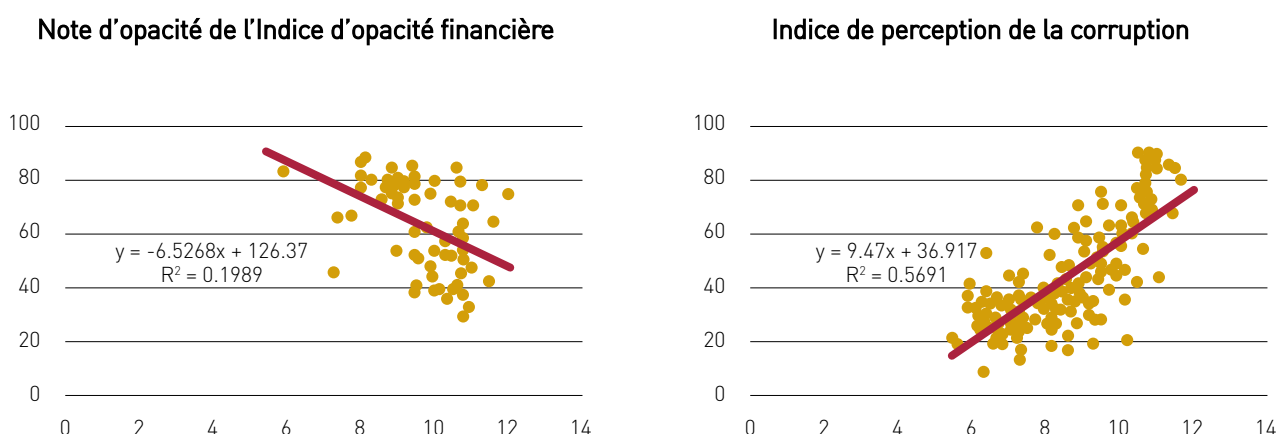
La mesure la plus courante de l'opacité financière est l'Indice d'opacité financière publié tous les deux ans par le Réseau mondial pour la justice fiscale, et il est désormais largement utilisé. Il fait partie par exemple de l'Indice de prévention du blanchiment d'argent de Bâle, et il constitue un instrument d'évaluation du risque recommandé dans le *Manuel de l'OCDE de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts*. L'Indice d'opacité financière repose sur une "note d'opacité", construite à l'aide de 48 indicateurs de transparence dans des domaines allant des notifications par les entreprises aux activités bancaires et aux bénéficiaires réels – sur la base essentiellement de l'évaluation effectuée par les organisations internationales et multilatérales compétentes. L'ensemble complet d'indicateurs est donné au tableau AIV.1. Cette note d'opacité constitue la base d'une évaluation des juridictions partenaires commerciales et financières des pays concernés.

Cette démarche, en outre, ne limite pas l'étude aux paradis fiscaux. L'un des résultats importants de la démarche fondée sur l'Indice d'opacité financière est qu'il n'est pas justifié de distinguer entre de "bonnes" et de "mauvaises" juridictions. Au contraire, dans toutes les juridictions, on constate un degré plus ou moins grand d'opacité financière (et c'est pourquoi toutes les juridictions peuvent accomplir des progrès à cet égard). Il ne servirait pratiquement à rien de "fermer" certaines des petites juridictions habituellement désignées sous le nom de paradis fiscaux, quand la grande majorité des flux potentiellement assortis de risques passent par certains grands pays.

La note d'opacité va en théorie de zéro (transparence financière parfaite) à 100% (opacité financière totale); en pratique, aucune juridiction n'a une note inférieure à 30%. Il est intéressant de comparer la relation, entre les pays, de la note d'opacité financière avec le revenu par habitant, et avec une mesure couramment utilisée de la corruption (l'Indice de perception de la corruption de *Transparency International*). Comme le montre la figure AIV.1, la note d'opacité financière fait apparaître une relation beaucoup plus faible avec le revenu par habitant (en échelle logarithmique) que ne le fait l'Indice de perception de la corruption → dont plus de la moitié peut être "expliquée" par le revenu, ce qui explique que la corruption est présentée comme un problème de pauvreté. La note d'opacité financière, par contraste, et l'Indice d'opacité financière dans son ensemble→ reflètent une situation dans laquelle la corruption implique nécessairement des acteurs multiples et où l'opacité financière offerte par certaines juridictions à revenu très élevé est souvent essentielle.

Figure AIV.1

Note d'opacité de l'Indice d'opacité financière, et Indice de perception de la corruption, dans leur relation avec le PIB par habitant en échelle logarithmique



La relation entre la transparence financière et le risque lié aux flux financiers illicites permet d'analyser chaque flux, rendant possible une analyse détaillée des facteurs de vulnérabilité aux flux financiers illicites auxquels est exposé chaque pays ou région. Comme l'état actuel des connaissances ne permet pas de se prononcer très précisément sur l'importance relative des types particuliers de flux financiers illicites pour des pays donnés, on se borne ici à explorer ce qui est connu: la mesure dans laquelle un pays donné est exposé à des "juridictions pratiquant le secret bancaire" (terme préféré à celui de "paradis fiscal", en raison de sa précision et de l'existence de critères vérifiables, voir Cobham, 2012) dans chacune de ses relations économiques et financières.

Pour illustrer cette démarche, considérons un échange commercial particulier: les exportations de la Zambie. Pour chaque partenaire commercial, on attribue à sa part des exportations de la Zambie la note d'opacité financière du partenaire (qui va de zéro à 100). Les résultats peuvent être agrégés pour donner le niveau d'ensemble d'opacité financière de toutes les exportations de la Zambie et cette note reflète donc la vulnérabilité de ce pays à la présence de flux financiers illicites dus à ses exportations. Si l'on multiplie cette note de vulnérabilité par la part des exportations dans le PIB de la Zambie on obtient une mesure de la vulnérabilité de la Zambie aux flux financiers illicites, qui peut alors être comparée à d'autres données de stock ou de flux. Une vulnérabilité de 50, pour des exportations égales à 10% du PIB, donnerait un taux d'exposition de 5%. Cela revient à dire que la Zambie effectue 5% de ses exportations vers une juridiction appliquant le secret bancaire pur (soit une note de 100%) et que toutes les autres exportations vont à des partenaires commerciaux entièrement transparents. Ce taux d'exposition peut alors être considéré comme une activité économique équivalent à un secret bancaire pur de la Zambie, en proportion de son PIB (note: là où il n'y a pas de note de l'opacité financière, on applique la valeur la plus faible observée, soit 33. Cela tire les données vers le bas, mais bien moins que si on supposait une note d'opacité nulle).

Dans cet exercice, on a utilisé des données sur les investissements directs, de portefeuille et sur le commerce. Si les données nécessaires devenaient disponibles, cette analyse d'équivalence pourrait et devrait être effectuée pour tous les autres types de flux financiers, par exemple les flux bancaires et la distribution des profits des entreprises. On utilise des données relatives aux trois années les plus récentes disponibles, 2009-2011, pour trois types d'activité économique: le commerce de marchandises (grâce à la base de données Comtrade des Nations Unies), l'investissement direct (enquête coordonnée par le FMI sur l'investissement direct) et l'investissement de portefeuille (enquête coordonnée par le FMI sur l'investissement de portefeuille). On notera que comme on se trouve contraint de n'utiliser que les données de stock sur les investissements (les données de flux ne sont pas disponibles à la CNUCED), le taux d'exposition ne doit pas être comparé directement avec celui des flux commerciaux pour évaluer leur importance relative. Néanmoins, l'image d'ensemble, quand on compare les pays africains, les uns aux autres ou avec d'autres pays, fait apparaître leur importance relative.

La figure AIV.2 donne la vulnérabilité des pays africains: ainsi la note relative à chaque activité économique pour chaque pays reflète la moyenne pondérée de la note d'opacité financière pour tous les partenaires dans cette activité. Un autre problème important apparaît: l'absence d'autonotification des données commerciales dans plusieurs pays africains, ce qui confirme l'urgence d'un développement des statistiques dans ce domaine. Cela tire les résultats globaux vers le bas, et rend moins révélatrice la comparaison avec ce groupe.

Les figures AIV.3 et AIV.4 montrent l'intensité de chaque activité, c'est-à-dire la part de chaque flux ou stock dans le PIB par pays. La figure AIV.4 exclut trois juridictions relais, Maurice, les Seychelles et le Libéria, de façon à montrer plus clairement les résultats résiduels. Il est à noter que les investissements dominent dans les trois relais en question, tandis que le commerce est la principale composante dans toutes les autres juridictions.

Figure AIV.2

Vulnérabilité par pays et par activité

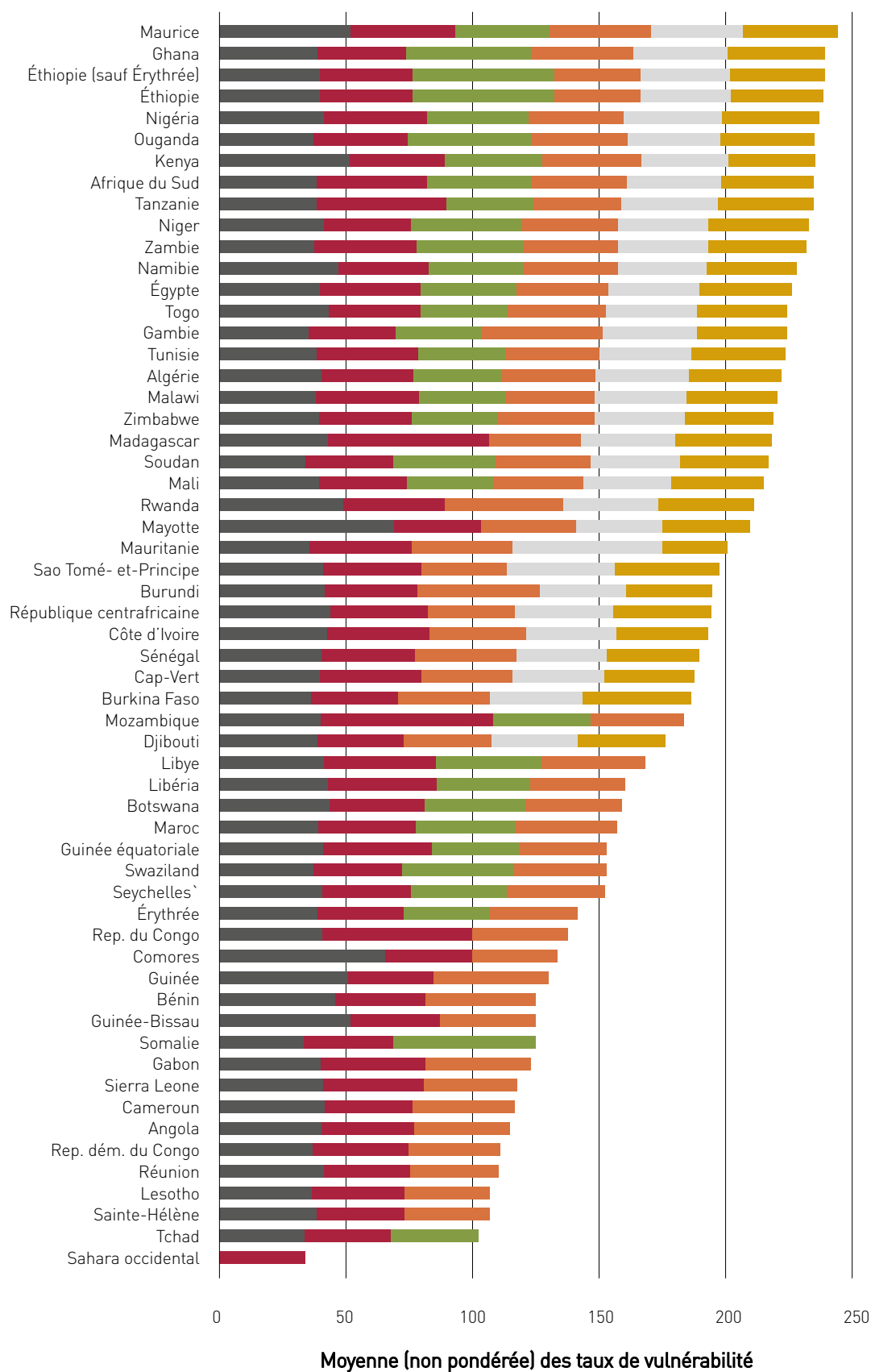


Figure AIV.3

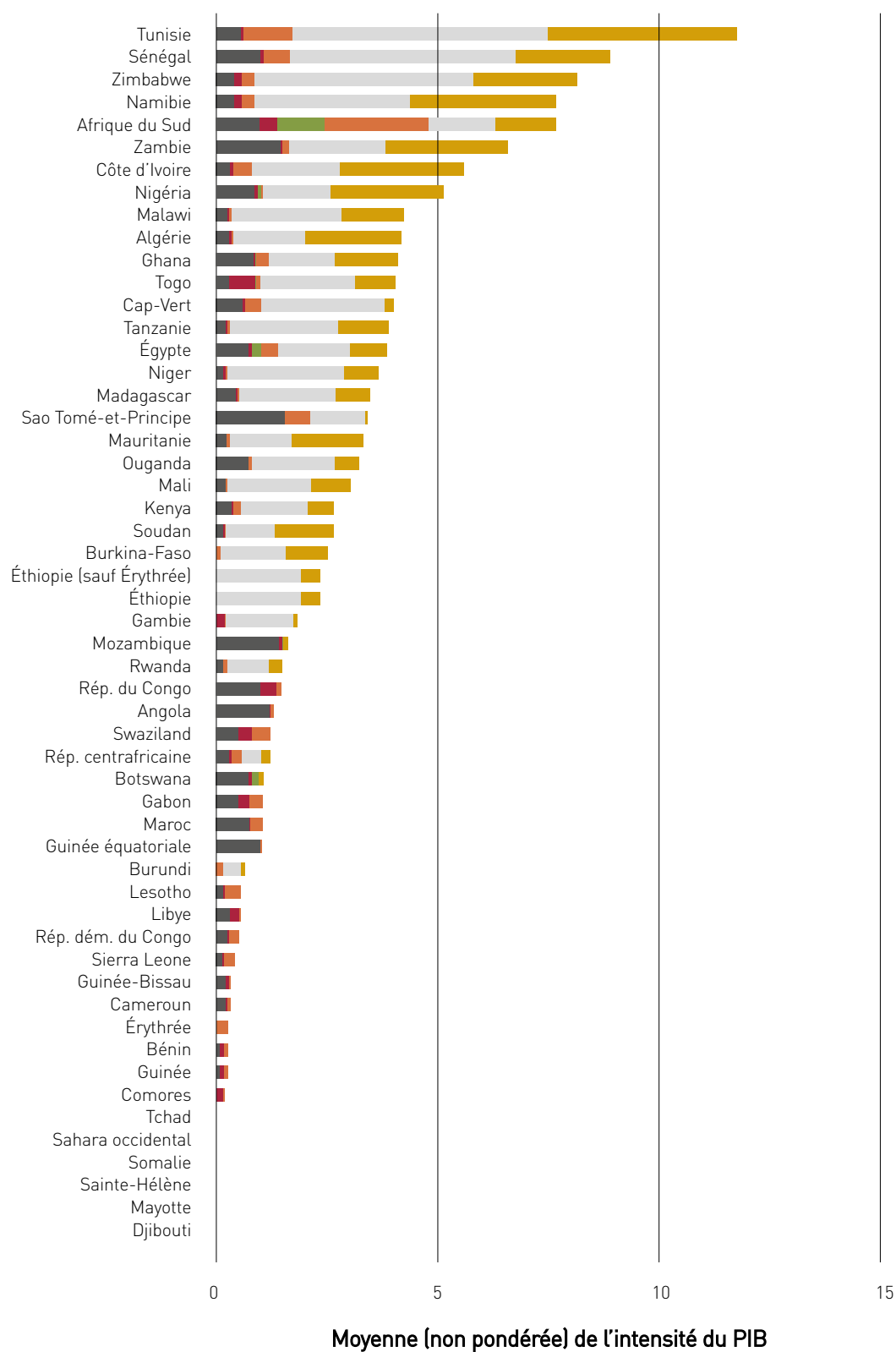
Intensité par activité et pays



■ Investissements directs entrants ■ Investissements directs sortants ■ Investissements de portefeuille ■ Investissements de portefeuille, passif ■ Importations ■ Exportations

Figure AIV.4

Intensité par activité de pays à l'exclusion des pays relais



Investissements directs entrants Investissements directs sortants Investissements de portefeuille Investissements de portefeuille, passif Importations Exportations

On peut tirer aussi des conclusions plus larges au sujet du potentiel d'élargissement de cet exercice et ce qu'il peut présager pour chaque pays – ainsi que les implications pour la politique régionale. Il est intéressant d'envisager l'étendue des données disponibles pour étendre cet exercice à tous les domaines importants de l'activité économique et se faire ainsi une image plus complète de la vulnérabilité à l'opacité financière et donc aux flux financiers illicites. On n'a pas pu accéder ici aux données collectées par la Banque des règlements internationaux sur les engagements internationaux des banques au niveau bilatéral, mais si on disposait de ces données elles pourraient être utilisées. On pourrait aussi utiliser certaines données sur le commerce des services, par exemple celles de la base de données Comtrade. En outre, la CNUCED collecte des données sur l'investissement étranger direct dans une acception plus large, en incluant des données de flux, mais les auteurs de la présente étude n'ont pas eu accès à ces données.

Enfin, ce sont les données sur la localisation des profits des grands groupes multinationaux qui sont les grandes absentes de la typologie des flux financiers illicites. Les recherches effectuées sous les auspices du Centre international pour la fiscalité et le développement visent à évaluer l'ampleur de la distorsion de l'assiette fiscale des grandes entreprises internationales, par rapport à la situation où les profits seraient répartis en proportion de l'activité économique effective – mais les sources de données connexes existantes sont limitées à divers égards.

Sans un ensemble complet de données bilatérales, il est impossible de tirer des conclusions définitives sur l'importance relative des différents éléments de la typologie des flux financiers illicites présentée au chapitre 2. Dans l'ensemble, il serait très utile que les pays africains soient plus cohérents dans la publication de leurs données financières (ainsi que dans leur utilisation des données) sur les relations économiques bilatérales.

Étant donné la nature des données qu'on a pu utiliser et les estimations des flux financiers illicites discutées plus haut, il est possible de relier les constatations à la typologie présentée au tableau AIV.1. L'un des facteurs de l'exposition d'ensemble au risque de flux financiers illicites est la forte exposition à ce risque de certains pays africains, surtout Maurice. Ce pays relais fonctionne comme un écran pratiquant une certaine opacité financière, ce qui entraîne une forte exposition pour le pays lui-même mais aussi pour les autres pays de la région. S'agissant des acteurs, le rôle des spécialistes des investissements et des entreprises qui encouragent l'utilisation des juridictions relativement opaques pour réaliser des investissements en Afrique mériterait un regain d'attention. De même, quoique moins caractéristique, il faut citer le cas des Seychelles et du Libéria.

Au niveau de chaque pays, cependant, c'est le commerce qui entraîne dans la plupart des cas la plus forte exposition au risque. Dans certains cas, en particulier à des niveaux faibles de revenu, cette exposition aux risques est liée aux importations; pour d'autres, en particulier les pays producteurs de produits de base, le risque réside dans les exportations. Cela comporte des implications évidentes pour les pays qui souhaitent réduire leur exposition au risque de flux financiers illicites, relatifs à l'opacité de leurs partenaires commerciaux et à l'étendue de la transparence et de la vigilance au regard de la fixation des prix de leurs échanges. L'importance du supercycle des produits de base des années 2000 dans la genèse des flux financiers illicites en provenance d'Afrique est également confirmée.

Pour ce qui est des acteurs concernés, on privilégie généralement les recettes des activités criminelles dans la genèse des flux financiers illicites, de même que l'abus de pouvoir. Mais la principale filière des flux financiers illicites semble bien être la falsification des prix du commerce → c'est ce que montrent aussi bien l'analyse comparée originale de Raymond Baker (2005) que l'analyse faite par la CEA de données commerciales très détaillées au moyen des estimations fournies par *Global Financial Integrity* sur les flux dissimulés par le biais du compte de capital. Comme la falsification des prix du commerce n'est pas compatible avec l'abus de pouvoir dans la genèse des flux financiers illicites, on est orienté vers le rôle probable des violations commises par les entreprises (de la réglementation fiscale ou commerciale). Plutôt que d'attirer l'attention avant tout sur les mouvements illégaux de capitaux, il serait peut-être plus indiqué de considérer les acteurs

du secteur privé dont les activités donnent lieu à des flux financiers illicites de capitaux légitimes par le biais de transactions abusives. Cela implique aussi que la composante fiscale des flux financiers illicites en provenance d'Afrique mérite un examen particulier.

Tableau AIV.1

Principaux indicateurs de l'Indice d'opacité financière (PIOF): composantes qualitatives

Indicateur	Description	Résultat	Pondération
CONNAISSANCE DU BÉNÉFICIAIRE RÉEL			
Secret bancaire	A-t-il une base statutaire?	O/N (Oui-Non)	20%
	Dans quelle mesure les banques sont-elles tenues à une vigilance appropriée concernant leurs clients (recommandation 5 du GAFI)?	1: conforme; 2: essentiellement conforme; 3: partiellement conforme; 4: non conforme	20%
	Dans quelle mesure les banques sont-elles tenues de conserver les archives des comptes de leurs clients et des transactions pour satisfaire les autorités (recommandation 10 du GAFI)?	1: conforme; 2: essentiellement conforme; 3: partiellement conforme; 4: non conforme	20%
	Les banques et autres entités visées sont-elles tenues de notifier les transactions importantes en devises ou en d'autres instruments monétaires aux autorités désignées?	O/N	10%
	Les banques sont-elles tenues de conserver pendant une période spécifique, par exemple cinq ans, les comptes, en particulier les comptes relatifs à des transactions importantes ou inhabituelles?	O/N	10%
	Les autorités ont-elles les pouvoirs voulus pour obtenir et divulguer sur demande l'information bancaire?	1: Oui, sans réserve; 2: Oui, mais certains problèmes; 3: Oui, mais problèmes majeurs; 4: Aucun accès, sauf exceptionnel	10% (uniquement si la réponse est 1)
	Pas de droits de notification indue ou de recours opposable à l'échange d'information bancaire sur demande?	1: Oui, sans réserve; 2: Oui, mais avec certains problèmes; 3: Oui, mais problèmes majeurs; 4: Non, accès et échange interdits	10% (uniquement si la réponse est 1)
Enregistrement des trusts et des fondations	Le trust existe-il?	0: Les trusts de droit étranger ne peuvent être administrés, et le droit national ignore le trust; 1: Les trusts de droit étranger peuvent être administrés, mais le droit national ignore le trust; 2: Le trust de droit national et l'administration des trusts de droit étranger sont possibles	Évaluation complexe: voir PIOF2 pour des détails; maximum de 50% dans le PIOF 2

Indicateur	Description	Résultat	Pondération
	Convention du 1er juillet 1985 sur la Loi applicable au trusts et à leur reconnaissance	O/N	
	Trusts: Leur enregistrement officiel est-il requis?	0: Les trusts de droit étranger (et éventuellement les trusts de droit national) doivent être enregistrés; 1: aucun enregistrement n'est nécessaire pour les trusts de droit étranger mais il est nécessaire pour les trusts de droit national; 2: Aucun enregistrement n'est nécessaire pour les trusts de droit national mais il est nécessaire pour le trust de droit étranger; 3: Aucun enregistrement n'est nécessaire pour les trusts de droit étranger ou national	
	Trusts: L'enregistrement est-il publié et dans le domaine public?	0: L'information n'est pas publiée, ni sur les trusts de droit étranger ni sur les trusts de droit national; 1: Elle est publiée pour les trusts de droit national, mais non pour les trusts de droit étranger; oui pour les trusts de droit national et étranger (si applicable)	
	La fondation privée existe-elle en droit?	O/N	Évaluation complexe: voir le PIOF2 fondations: maximum de 50% dans le PIOF 2
	Fondation: Leur enregistrement officiel est-il nécessaire?	O/N	
	Le constituant est-il désigné?	O/N	
	Les membres du Conseil d'administration sont-ils désignés?	O/N	
	Les bénéficiaires sont-ils désignés?	O/N	
	L'acte constitutif est-il publié, de même que les avenants et les lettres d'intention?	O/N	
	Fondations: Les informations sur l'enregistrement sont-elles dans le domaine public	0: Aucune divulgation automatique pour les fondations privées; 1: Publication partielle pour toutes les fondations privées; 2: Oui, divulgation intégrale en ligne pour toutes les fondations privées	

Indicateur	Description	Résultat	Pondération
Enregistrement des bénéficiaires réels	Sociétés: L'enregistrement donne-t-il une information sur l'identité du bénéficiaire réel?	0/N: Non; 1: Uniquement pour les entités juridiques; 2: Bénéficiaire réel (BR) toujours indiqué	BR=100%; à condition que la mise à jour ne soit pas "non"
	La mise à jour de l'information sur l'identité des bénéficiaires réels est-elle obligatoire?	0/N	

PRINCIPAUX ASPECTS DE LA RÉGLEMENTATION SUR LA TRANSPARENCE DES SOCIÉTÉS

Propriété des sociétés cotées en bourse	Sociétés: L'enregistrement donne-t-il une information sur l'identité des propriétaires?	0: Non; 1: Uniquement pour les entités juridiques; 2: BR toujours indiqué	OL: 20%; BR: 100%; à condition que la mise à jour ne soit pas "non"
	Sa mise à jour est-elle obligatoire?		
	L'information est-elle disponible en ligne? Dans le domaine public (consultations coûtant moins de 10 euros ou dollars): Identité des propriétaires?	0: Non; 1: Uniquement pour les entités juridiques; 2: BR toujours indiqué	
Compte des sociétés cotées en bourse	Les données comptables sont-elles exigées?	0/N	Si toutes les réponses sont oui = 100%
	Les comptes sont-ils remis à l'autorité publique?	0/N	
	L'information est-elle disponible en ligne: dans le domaine public (à un coût inférieur ou égal à 10 euros ou dollars): Comptes?	0/N	
Notification pays par pays	Obligation de notification pays par pays pour les entreprises cotées en bourse nationale?	0: Non; 1: Non, sauf divulgation unique du type EITI pour les sociétés nouvellement cotées en bourse; 2: Non, sauf divulgation partielle dans le secteur extractif ou le secteur bancaire; 3: Oui, divulgation partielle dans le secteur extractif et le secteur bancaire; 4: Oui: publication intégrale pays par pays pour tous les secteurs	1: 10%; 2: 25%; 3: 50%; 4: 100%

EFFICACITÉ DE LA RÉGLEMENTATION FISCALE ET FINANCIÈRE

Adéquation de l'échange d'information	Tous les contribuables sont-ils tenus de signaler automatiquement à l'administration fiscale les paiements versés à tous les non-résidents?	0: Aucun; 1: Oui, les dividendes mais pas les intérêts; 2: Les intérêts mais pas les dividendes; 3: Oui intérêts et dividendes	100% (dividendes: 50%, intérêts: 50%)
--	---	--	---------------------------------------

Indicateur	Description	Résultat	Pondération
Efficacité de l'administration fiscale	L'autorité fiscale fait-elle usage des coordonnées des contribuables pour notifier l'information fiscale et la comparer avec l'information communiquée par les institutions financières sur les paiements d'intérêt et par les sociétés sur les paiements de dividendes?	0 Non; aucun; 1: Oui pour les intérêts, non pour les dividendes; 2: Non pour les intérêts, oui pour les dividendes; 3: Oui, dans les deux cas	80% (dividendes, 40%, intérêts, 40%)
	L'autorité fiscale s'est-elle dotée d'un service s'occupant uniquement des gros contribuables?	O/N	20%
Moyens de promouvoir la fraude fiscale	En l'absence de convention bilatérale, la juridiction applique-t-elle un système de crédit d'impôt aux intérêts perçus?	3: Oui, pour les trois types de résidents: i) personne morale – partie indépendante; ii) personne morale – partie liée; iii) personne physique; 2: pour 2; 1: pour 1; 0: pour aucun	0: 0%; 1: 10%; 2: 20%; 3: 50%
	En l'absence d'une convention bilatérale, la juridiction applique-t-elle un système de crédit d'impôt au dividende perçu?	3: Oui pour tous les types de destinataires; 2: pour 2; 1: pour 1; 0 pour aucun	0: 0%; 1: 10%; 2: 20%; 3: 50%
Véhicules légaux mais nocifs	Sociétés – Différents types disponibles: existe-t-il des sociétés écran?	O/N	50%
	Trusts – Les trusts dotés de clauses de fuite sont-ils interdits?	O/N	50%
COOPÉRATION ET NORMES INTERNATIONALES			
Lutte contre le blanchiment d'argent	Blanchiment d'argent: Note globale sur les normes du GAFI en pourcentage (100% = tous les indicateurs sont conformes; 0%: aucun indicateur n'est conforme)	49 critères chacun d'un poids égal (chaque critère: 1: conforme; 2: essentiellement conforme; 3: partiellement conforme; 4: non conforme)	Note pouvant aller jusqu'à 100%
Échange automatique d'information	Application des règles de la Directive de l'Union européenne sur l'imposition de l'épargne (ou règles équivalentes)?	O/N	100%
Conventions bilatérales	Nombre de conventions de double imposition	Nombre	Somme en% de 46; ou
	Nombre d'accords d'échange de renseignements en matière fiscale	Nombre	
	Convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (1988) et son Protocole d'amendement (2010)	O/N	Oui, alors 100%

Indicateur	Description	Résultat	Pondération
Engagements en matière de transparence internationale	Convention européenne de 1988/ Convention de l'OCDE/Protocole amendant celle-ci	O/N	20%
	Convention des Nations Unies contre la corruption	O/N	20%
	Convention des Nations Unies contre le trafic de drogues 1988	O/N	20%
	Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme	O/N	20%
	Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée	O/N	20%
Coopération judiciaire internationale	Une aide légale mutuelle est-elle accordée aux enquêteurs, aux procureurs et aux juges (recommandation 36 du GAFI)?	1: Conforme; 2: essentiellement conforme; 3: partiellement conforme; 4: non conforme	20%
	L'aide légale mutuelle est-elle accordée sans qu'il y ait obligation de double criminalité (recommandation 37 du GAFI)?	1: Conforme; 2: essentiellement conforme; 3: partiellement conforme; 4: non conforme	20%
	L'aide légale mutuelle est-elle accordée concernant l'identification, le gel, la saisie et la confiscation des biens volés (recommandation 38 du GAFI)?	1: Conforme; 2: essentiellement conforme; 3: partiellement conforme; 4: non conforme	20%
	Le blanchiment d'argent est-il considéré comme une infraction extradable (recommandation 39 du GAFI)?	1: Conforme; 2: essentiellement conforme; 3: partiellement conforme; 4: non conforme	20%
	La coopération internationale la plus large possible est-elle accordée aux homologues étrangers au-delà de l'assistance légale formelle dans la lutte contre le blanchiment d'argent et les infractions initiales (recommandation 40 du GAFI)?	1: Conforme; 2: essentiellement conforme; 3: partiellement conforme; 4: non conforme	20%

Annex V:

Les membres du Groupe de haut niveau et du Secrétariat



Thabo Mbeki

M. Mbeki a été le deuxième président de l'Afrique du Sud de l'après-apartheid, ayant fait deux mandats entre le 14 juin 1999 et le 24 septembre 2008. Il était président du Congrès national africain entre 1997 et 2007. M. Mbeki a été président de l'Union africaine (2002-2003); il est titulaire d'un diplôme de maîtrise en économie de l'Université du Sussex.



Carlos Lopes

M. Carlos Lopes est actuellement secrétaire général adjoint des Nations Unies et secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique. Il remplit cette fonction depuis septembre 2012. M. Lopes était auparavant directeur général de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche à Genève et directeur de l'École des cadres du système des Nations Unies à Turin, au niveau de sous-secrétaire général entre mars 2007 et août 2012.



Olusegun Apata

M. Olusegun Apata est le président de Coca-Cola Bottler au Nigéria, et il est membre du conseil d'administration de la *Nigerian Bottling Company* depuis 2006. Pendant trois décennies, il a rempli des fonctions dans la diplomatie nigériane avant de devenir ambassadeur. Il a étudié à l'Université de Lagos, puis a fait des études de troisième cycle au *University College* de Dublin et à l'Université d'Oxford.



Raymond Baker

M. Baker dirige le centre de réflexion de l'organisation militante *Global Financial Integrity* sise à Washington; il était auparavant chercheur invité à la *Brookings Institution* et chargé de recherche principal au *Center for International Policy*. En janvier 2009, M. Baker a réuni un ensemble d'organismes de recherche et de mobilisation et les représentants de plus de 50 gouvernements pour former le Groupe de travail sur l'intégrité financière et le développement économique, qui plaide pour une plus grande transparence du système financier mondial. Il est diplômé de la *Harvard Business School* et du *Georgia Institute of Technology*.



Zeinab Bashir el Bakri

M^{me} Zeinab El Bakri est membre du Panel d'inspection de la Banque mondiale. Elle est ancienne vice-présidente pour les opérations sectorielles du groupe de la Banque africaine de développement (BAD) en Tunisie. Après avoir quitté la BAD elle a été nommée au Cabinet du Premier Ministre du Koweït où elle dirige l'Unité de prestation de services chargée de la mise en œuvre d'importantes initiatives de réforme visant à améliorer l'environnement des affaires, la formation et la passation de(s) marchés. Elle a été également membre du Groupe de haut niveau chargé d'examiner le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et a travaillé comme évaluatrice-experte du Corps commun d'inspection de l'ONU.



Abdoulaye Bio Tchané

M. Abdoulaye Bio Tchané a fait une carrière de 30 ans dans la banque, la finance et le développement en Afrique. Il a occupé des postes élevés à la Banque centrale de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest et il est ancien directeur du Département d'Afrique du Fonds monétaire international ainsi qu'ancien président de la Banque ouest-africaine de développement. M. Bio Tchané, dans sa fonction de ministre des finances du Bénin, a accompli une réforme largement saluée des procédures budgétaires, des marchés publics et de la fiscalité de son pays; il lutte activement contre la corruption.



Henrik Harboe

M. Henrik Harboe, est depuis juillet 2013 Directeur de la politique de développement au Ministère norvégien des affaires étrangères; il était auparavant négociateur principal pour la Norvège dans les négociations climatiques internationales. Auparavant il dirigeait la Section des banques et finances multilatérales au Ministère norvégien des affaires étrangères et à ce titre il était chargé de la relation de la Norvège avec la Banque mondiale et avec les banques régionales de développement, s'agissant des questions financières mondiales et de l'allègement de la dette. Il est titulaire d'une maîtrise en économie du développement de la *London School of Economics* (1987) et d'une licence d'économie de l'Université d'Oslo.



El Hadi Makboul

M. Makboul est Secrétaire général au Ministère du développement industriel et de la promotion des investissements de l'Algérie. Il est l'ancien directeur du Centre national d'études et d'analyse de la population et du développement, un institut de recherche qui entreprend des études et des analyses dans le domaine de l'économie, de la démographie et du développement social et culturel. M. Makboul a récemment été élu au Comité de la CEA sur la gouvernance et la participation populaire.



Akere Muna

M. Muna est fondateur et ancien président de *Transparency International Cameroon*. Avocat de formation, il est président de l'Union panafricaine des avocats et ancien bâtonnier du barreau du Cameroun. Akere Muna est président du Conseil économique, social et culturel de l'Union africaine et membre de plusieurs commissions nationales de réforme de la législation et de lutte contre la corruption. M. Muna a activement participé au groupe de travail de *Transparency International* qui a aidé à rédiger la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption; il a écrit un manuel de la Convention qui a été publié par *Transparency International*.



Irene Ovonji-Odida

Mme Ovonji-Odida est une militante et avocate spécialiste des droits de l'homme ayant 21 ans d'expérience de l'action pour le développement. Elle a travaillé dans le secteur public à la réforme de la législation et sur la déontologie du secteur public pendant huit ans. Elle s'occupe d'*ActionAid* en Ouganda depuis 2003, devenant présidente du Conseil national de cette organisation en 2005 puis présidente du Comité du développement et de la gouvernance internationale, avant d'être élue présidente du Conseil international d'*ActionAid* en juin 2009.

Membres du Comité technique du Groupe de haut niveau

Président:

M. Abdalla Hamdok, Secrétaire exécutif adjoint de la CEA

Membres:

M. Said Adejumobi, Directeur du Bureau sous-régional de la CEA en Afrique australe

M. Adeyemi Dipeolu, Directeur de la Division du renforcement des capacités de la CEA

M. Adam Elhiraika, Directeur de la Division des politiques macroéconomiques de la CEA

Maître Mojanku Gumbi, membre et conseiller

M. Stephen Karingi, Directeur de la Division de l'intégration régionale et du commerce de la CEA

M. René Kouassi, Directeur du Département des affaires économiques de l'Union africaine

M. Harald Tolan, Conseiller principal au Ministère norvégien des affaires étrangères

Secrétariat du Groupe de haut niveau

Chef de secrétariat:

M. Adeyemi Dipeolu, Directeur de la Division du renforcement des capacités de la CEA

Membres:

M. Gamal Ibrahim, Chef de la Section du financement et du secteur privé, Division des politiques macroéconomiques de la CEA

Mme Souad Aden-Osman, Chargée de programme Senior, Bureau du Secrétaire Exécutif Adjoint, CEA

M. Allan Mukungu, Chargé des affaires économiques, Division des politiques macroéconomiques de la CEA

M. Simon Mevel, Économiste, Centre africain pour les politiques commerciales de la CEA

M. William Davis, Économiste, Centre africain des politiques commerciales de la CEA

M. John Kaninda, Spécialiste de la communication, Division des politiques macroéconomiques de la CEA

Mr. Oladipo Johnson, Spécialiste de la communication, Division du renforcement des capacités de la CEA

Références

Banque africaine de développement, 2013. "New AfDB-GFI Joint Report: Africa a Net Creditor to the Rest of the World", 5 mai 2013. <http://www.afdb.org/en/news-and-events/article/new-afdb-gfi-joint-report-africa-a-net-creditor-to-the-rest-of-the-world-11856/>

—, 2014. Page Web sur le financement de l'équipement, <http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/sectors/private-sector/areas-of-focus/infrastructure-finance/>, consulté le 28 octobre 2014.

Banque mondiale, 2014. *Indicateurs du développement dans le monde*. Consulté en ligne le 28 octobre 2014 à l'adresse suivante: <http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi-2014-book.pdf>.

Baker, Raymond W., 2005. *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*. Hoboken, É.-U., John Wiley & Sons.

Boyce, James K. et Léonce Ndikumana, 2012. *Capital Flight from Sub-Saharan African Countries: Updated Estimates, 1970-2010*. PERI Research Report. Amherst, É.-U., Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst.

CEA, 2012. *Illicit Financial Flows from Africa: Scale and Development Challenges*. Addis-Abeba.

CEA et Commission de l'Union africaine, 2014. *Economic Report on Africa 2014*. Addis-Abeba, CEA.

Cobham, Alex, 2012. Tax Havens and Illicit Flows. In *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*. P. Reuter, dir. de publ., pages 337-372. Washington, Banque mondiale.

Communications Africa [2011] "\$15 mn SIM box fraud", 5 mai 2011. <http://www.communicationsafrica.com/security/150mn-sim-box-fraud>

Economist, 2014. "Tax inversions - Inverse logic", 24 septembre, <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21618912-america-weighs-action-discourage-corporate-exodus-inverse-logic>

FMI, 2014. Perspectives économiques mondiales, base de données, octobre 2014. <http://imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx>, consulté le 28 octobre 2014.

Foster, Vivien et Cecilia Briceño-Garmendia, 2010. *Africa's Infrastructure: a Time for Transformation (Overview)*. Washington, Banque mondiale.

Gaulier, Guillaume et Soledad Zignago, 2010. "BACI: International trade database at the product level. The 1994-2007 version." Document de travail CEPIL No. 2010-23. Paris, CEPIL.

Green, Duncan, 2013. "Poor Countries Are Losing \$1 Trillion a Year to Illicit Capital Flows". *From Poverty to Power*, 16 décembre 2013, <http://oxfamblogs.org/fp2p/poor-countries-are-losing-1-trillion-a-year-to-illicit-capital-flows-7-times-the-volume-of-aid/>

Human IPO, 2012. "SIM Box Fraud: New Headache for Africa's Mobile Operators", 13 mars 2012, <http://www.humanipo.com/news/142/sim-box-fraud-new-headache-for-africas-mobile-operators/>.

Hummels, David, Volodymyr Lugovskyy et Alexandre Skiba, 2007. "The Trade Reducing Effects of Market Power in International Shipping". NBER 12914. Cambridge, É.-U., National Bureau of Economic Research.

Kar, Dev, 2011. *Illicit Financial Flows from the Least Developed Countries: 1990-2008*. New York, Programme des Nations Unies pour le développement.

Kar, Dev et Devon Cartwright-Smith, 2008. *Illicit Financial Flows from Developing Countries, 2002-2006*. Washington, Global Financial Integrity.

— (2010). *Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development*. Washington, Global Financial Integrity.

Kar, Dev, and Sarah Freitas (2011). *Illicit Financial Flows from Developing Countries over the Decade Ending 2009*. Washington, DC: Global Financial Integrity.

———, 2012. *Illicit Financial Flows from China and the Role of Trade Mispricing*. Washington, Global Financial Integrity.

Kar, Dev et Brian Leblanc, 2013. *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002–2011*. Washington, Global Financial Integrity.

Katsouris, Christina et Aaron Sayne, 2013. *Nigeria's Criminal Crude: International Options to Combat the Export of Stolen Oil*. Chatham House.

Ndikumana, Léonce et James K. Boyce, 2008. "New Estimates of Capital Flight from Sub-Saharan African Countries: Linkages with External Borrowing and Policy Options". Document de travail, série No. 166. Amherst, É.-U., University of Massachusetts Amherst, Political Economy Research Institute.

——— (2011). "Capital Flight from Sub-Saharan Africa: Linkages with External Borrowing and Policy Options". *International Review of Applied Economics*, vol. 25, No. 2, pages 149–170.

——— (2012). "Capital Flight from Sub-Saharan African Countries". Rapport de recherche. Amherst, É.-U., University of Massachusetts Amherst, Political Economy Research Institute.

Nations Unies, 2013. *Rapport 2013 sur les objectifs du Millénaire pour le développement*. New York.

Nations Unies, Division de la population, 2012. *World Population Prospects: The 2012 Revision*, consulté en ligne le 28 octobre 2014 à l'adresse suivante: data.un.org.

Nations Unies, Division de statistique, 2014. *National Accounts Official Country Data*. Consulté en ligne le 28 octobre 2014 à l'adresse suivante: data.un.org.

New York Times (2012). "Double Dutch with an Irish Sandwich". 28 avril 2012, http://www.nytimes.com/interactive/2012/04/28/business/Double-Irish-With-A-Dutch-Sandwich.html?ref=business&_r=0

OCDE, 2012. Calculs basés sur le tableau 2.2.9, Rapport sur l'aide au développement – statistiques par région, chapitre II. Paris, OCDE.

OCDE, 2014. Mesurer la réaction de l'OCDE aux flux financiers illicites provenant des pays en développement.

O'Hare, B., I. Makuta, N. Bar-Zeev, L. Chiwaula et A. Cobham, 2013. "The Effect of Illicit Financial Flows on Time to Reach the Fourth Millennium Development Goal in Sub-Saharan Africa: A Quantitative Analysis". *J R Soc. Med.*, 13 décembre 2013, <http://jrs.sagepub.com/content/early/2013/11/27/0141076813514575.full.pdf+html>

Premium Times. "CBN Economic Report February 2014" 2 mai 2014, Abuja (Nigéria), <http://media.premiumtimesng.com/wp-content/files/2014/05/CBN-Report-on-Oil-Revenue-Feb-14-721x1080.png>

Rayner, Gordon, 2012. "Former Wickes Cashier James Ibori Stole £50m to Live 'Like Royalty' after Winning Election in Nigeria, Court Told". Londres, *The Daily Telegraph*, 16 avril 2012. <http://www.telegraph.co.uk/news/9207852/Former-Wickes-cashier-James-Ibori-stole-50m-to-live-like-royalty-after-winning-election-in-Nigeria-court-told.html>

Reuter, P., 2012. *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*. Washington, Banque mondiale.

Tax Justice Network, 2014. "The Impacts of Illicit Financial Flows on Peace and Security in Africa", 25 juin 2014, <http://www.taxjustice.net/2014/06/25/impacts-illicit-financial-flows-peace-security-africa>.



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique