

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA P. O. Box 3243 Telephone: 011-551 7700 Fax: 011-551 7844

Website: www.africa-union.org

CONSEIL EXÉCUTIF

Vingt-sixième session ordinaire

23 - 27 janvier 2015

Addis-Abeba (Éthiopie)

EX.CL/891(XXVI)

**RAPPORT FINANCIER DU PANEL DE HAUT NIVEAU DE LUTTE
CONTRE LES FLUX FINANCIERS**

Flux financiers illicites

Document de travail



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

Flux financiers illicites

Document de travail

I. Introduction

1. Le financement des efforts de développement de l'Afrique s'est révélé coûteux, obligeant le continent à dépendre de sources extérieures, ce qu'on appelle communément l'aide au développement international. Ce type d'aide est souvent inégalement réparti, il n'est pas soutenable et est même, dans certains cas, nuisible aux économies nationales dans le long terme. Les enseignements tirés des objectifs du Millénaire pour le développement ont suscité un nouveau courant de réflexion pour l'élaboration d'un cadre de développement vecteur de transformation pour l'après-2015, destiné à assurer l'autosuffisance de l'Afrique. Cependant, un tel programme de transformation structurelle nécessite un mécanisme de financement suffisant, prévisible, durable et intégré, axé sur les objectifs de développement (Abugre et Ndomo, 2014). Le continent doit aussi engager des réformes destinées à capter des ressources actuellement non exploitées ou mal gérées. Il importe, à cet effet, de juguler les flux financiers illicites et de faire de ces fonds un puissant moyen d'améliorer la mobilisation des ressources intérieures, ce qui sera un moyen de contribuer au développement du continent.

2. Les flux financiers illicites sont des flux de capitaux non comptabilisés provenant : a) du produit du vol, de pots-de-vin et d'autres formes de corruption de fonctionnaires ; b) du produit d'activités criminelles telles que le trafic de drogues, le racket, la contrefaçon, la contrebande et le financement du terrorisme ; et c) du produit de l'évasion fiscale et d'opérations de blanchiment d'argent. Les estimations de plusieurs études récentes, dont celle intitulée « Financing Africa's post-2015 development agenda » montrent que, entre 1970 et 2008, les flux financiers illicites ont fait perdre à l'Afrique entre 854 et 1 800 milliards de dollars. Selon le dernier rapport intérimaire du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique, le montant moyen perdu annuellement se chiffre entre 50 et 148 milliards de dollars (CEA, 2013). Les multinationales, à travers la fraude fiscale et les prix de transfert, sont à l'origine de la plus grande partie de ces flux, après viennent les produits d'activités criminelles et de la corruption. Ce manque à gagner dû aux flux financiers illicites, fragilise la génération de revenus et réduit les retombées positives des activités économiques, notamment le secteur des industries extractives (CEA, 2013). Cela compromet également la capacité de l'Afrique de mobiliser les ressources créées par ces secteurs pour financer la réalisation des objectifs de développement, ce qui a des effets négatifs sur les plus pauvres, s'agissant de la protection sociale et de la répartition des richesses, du fait que leurs perspectives en termes d'emplois et de revenus s'amenuisent (Kar et Cartwright-Smith, 2010).

II. Objectif

3. Le présent document de travail vise à :

- Recenser, analyser et faire mieux connaître les défis que posent, sur le plan du développement, les flux financiers illicites pour la transformation de l'Afrique ;
- Identifier les mécanismes et les dynamiques des flux financiers illicites et les principaux problèmes rencontrés dans les actions visant à les juguler et les réorienter, ainsi que les conséquences à en tirer dans une optique de transformation économique de l'Afrique ;

- Déterminer les connaissances nécessaires pour opérer des changements politiques en vue de contrôler et de juguler les flux financiers illicites en provenance d'Afrique dans le cadre de la transformation structurelle ;
- Élaborer les mesures politiques appropriées, notamment mobiliser le soutien pour des procédés permettant d'inverser les flux financiers illicites aux niveaux national, régional et mondial ;
- Proposer des politiques pour faire en sorte que soit mieux saisie l'ampleur du problème pour les économies africaines et encourager l'adoption de directives et instruments pertinents aux niveaux national, régional et international, notamment des mesures de sauvegarde et des accords pour remédier à la situation ;
- S'appuyer sur les expériences des pays et des études de cas pour analyser la nature des flux financiers illicites et leurs effets sur le développement, et s'attaquer aux défis qui freinent les actions entreprises pour limiter leur ampleur et leurs conséquences.

Questions d'ordre général

4. La question des flux financiers illicites est complexe et technique si l'on envisage sous les angles de la provenance, de la destination, de l'échelle, des modalités, des motifs, des acteurs et des mesures réglementaires prises en réaction. Le concept de flux financiers illicites doit être clairement défini, en adoptant une terminologie appropriée. En effet, les termes de flux financiers illicites et de fuite des capitaux sont souvent utilisés l'un pour l'autre. La fuite de capitaux comporte un élément légal, qui est inscrit dans les livres de l'entité réalisant le transfert sortant, et un élément illégal, qui n'est consigné nulle part. Ces ressources dissimulées doivent à juste titre, être qualifiées d'illicites puisqu'elles peuvent englober des flux de capitaux non comptabilisés provenant d'activités criminelles, d'actes de corruption (fonctionnaires recevant des pots-de-vin et commettant des vols) et d'activités commerciales.

5. Le blanchiment d'argent, le trafic de drogues, le racket, la contrefaçon, la contrebande et le financement du terrorisme représentent environ 35 % des flux financiers illicites au niveau mondial (CEA, 2014). Le blanchiment d'argent était estimé à environ 1 600 milliards de dollars, le trafic illicite de drogues à 320 milliards et le marché de la contrefaçon à 250 milliards. Les transactions commerciales des multinationales, la fraude fiscale, le blanchiment du produit des transactions commerciales, l'évasion fiscale abusive par le biais d'exonérations d'impôts préjudiciables, les exemptions et les fausses facturations entre entreprises, représentent 60 % des flux financiers illicites. Les 5 % restants sont le produit de la corruption (vol, pots-de-vin et autres formes de corruption), bien que ce pourcentage puisse être plus important. En effet, la corruption est un phénomène transversal qui touche à d'autres composantes des flux financiers illicites telles que le crime organisé, le trafic de drogues, le blanchiment d'argent, la fraude fiscale, les fausses facturations, la pression exercée sur les décideurs et les prix de transfert pratiqués par des entreprises du secteur privé, qui ne sont pas souvent prises en considération. Le total des flux financiers illicites atteindrait chaque année, d'après la CEA et d'autres sources, 50 milliards de dollars. Ce montant dépasse celui de l'aide publique au développement reçue par l'Afrique. Cette estimation pourrait être bien en deçà du montant réel des flux, puisque l'on ne dispose pas de données précises pour toutes les transactions ni pour tous les pays africains (CEA, 2012).

6. Les répercussions de ces différentes formes de flux financiers illicites sur le continent africain drainent les ressources et les recettes fiscales, en érodant une assiette fiscale essentielle à la mobilisation des ressources internes. Ces flux limitent également l'épargne intérieure dont on a besoin pour réduire le besoin de financement des infrastructures de l'Afrique – qui s'établit à environ 31 milliards de dollars par an – lutter contre les changements climatiques ou le chômage des jeunes. Deuxièmement, les flux financiers illicites posent des problèmes de gouvernance, la répartition des ressources étant caractérisée par la recherche de rentes plutôt que par la maximisation de la productivité. Une telle pratique peut nuire aux États, du fait qu'elle fragilise différentes institutions telles que les banques, les cellules de renseignement financier et autres mécanismes juridiques chargés de repérer les flux financiers illicites et de traduire leurs auteurs devant les tribunaux. Troisièmement, les flux financiers illicites perpétuent la dépendance économique de l'Afrique envers l'aide extérieure. Cette dépendance transparaît dans les niveaux de l'aide publique au développement observés dans les budgets publics, celle-ci représentant jusqu'à 70 % du total des recettes publiques dans certains pays. Enfin, le manque de volonté politique et d'autorité a permis aux flux financiers illicites de prospérer sur le continent africain. Les principales victimes en sont les pauvres et les personnes vulnérables, puisque les ressources qui auraient pu être investies dans des mesures en faveur de la réduction de la pauvreté et de la croissance économique, sont ainsi détournées.

Questions particulières

Flux financiers illicites et ressources naturelles

7. Dans le domaine des ressources naturelles, les flux financiers illicites proviennent principalement de la corruption, de l'exploitation illégale des ressources et de l'évasion fiscale. Parmi les actes de corruption figurent les pots-de-vin versés par des entreprises et l'argent détourné issu de la collecte des impôts ou des allocations budgétaires. L'exploitation illégale des ressources est liée aux revenus d'entreprises non déclarés issus de l'exploitation illégale de ressources et de l'évasion fiscale (y compris la contrebande et la fixation de prix de transfert). Ces formes de flux financiers illicites ont des conséquences néfastes sur les différents flux de recettes de l'industrie extractive. Le paiement de primes, par exemple, se voit limité par les pots-de-vin et les paiements effectués en dehors des comptes des budgets centraux. Les royalties sont touchées par la sous-déclaration des volumes, la sous-estimation des valeurs, des prix de référence ou d'indexation au rabais, l'extorsion et l'évitement du paiement des redevances. De plus, les impôts sur les revenus des sociétés sont amputés en raison de la pratique des prix de transfert ou de la surfacturation, d'exonérations d'impôts ou d'abattements fiscaux induits et des fausses déclarations sur les volumes ou les prix, du gonflement des coûts de fonctionnement et du détournement de fonds. Une telle situation a des effets sur le développement, du fait que la plupart des pays n'arrivent pas à maximiser les bénéfices qu'ils tirent de leur richesse en ressources naturelles, des hauts fonctionnaires étant corrompus et les sociétés en tirant avantage au détriment de la population (Le Billon, 2011).

Flux financiers illicites et gouvernance

8. Les flux financiers illicites et la gouvernance sont deux questions étroitement liées, tant au niveau national qu'international. Par exemple, les problèmes de gouvernance tels que les régimes kleptocrates, l'instabilité politique, la faiblesse de l'administration fiscale, des taux de

change défavorables ou l'absence d'état de droit sont autant d'occasions permettant aux flux financiers illicites de prospérer (Abugre et Ndomo, 2014). Ces sorties de capitaux sont facilitées par la mise en place de systèmes financiers parallèles tels que les paradis fiscaux, les juridictions opaques, les sociétés fictives, les comptes fiduciaires anonymes, les fausses fondations, les politiques de manipulation des prix et les techniques de blanchiment d'argent, qui enrichissent les pays développés et d'autres régions en développement. Au niveau national, les flux financiers illicites compromettent la dynamique d'éléments macroéconomiques tels que l'épargne intérieure, les réserves de change et la collecte des impôts. Les économies des pays africains sont dès lors handicapées et enfermées dans un cycle d'emprunt extérieur et de service de la dette. Ainsi s'est perpétuée leur dépendance envers l'aide extérieure. En 2011 par exemple, les flux de toute l'aide publique au développement à destination de l'Afrique se sont élevés à 50 milliards de dollars, contre 17,4 milliards en 2002. De fait, les flux financiers illicites favorisent l'accroissement des emprunts extérieurs, donnant ainsi plus de champ à l'endettement et limitant les dépenses publiques (NEPAD, 2013). Les flux financiers illicites menacent également la stabilité et la sécurité, du fait que les activités criminelles comme la traite des personnes, le trafic d'armes et de drogues se déroulent à l'intérieur des frontières et au-delà des frontières. (CEA, 2014).

Flux financiers illicites et secteur privé

9. Les conséquences des flux financiers illicites sur le secteur privé sont de deux ordres. D'une part, 60 % des flux financiers illicites sont le fait d'entreprises multinationales et privées, qui manipulent les prix ou établissent de fausses factures en vue de transférer de l'argent à l'étranger ou de blanchir de l'argent par le versement de pots-de-vin aux personnes appliquant la réglementation ou aux inspecteurs. Ces sociétés, par leurs implantations multiples et leur influence dans le monde entier, peuvent transférer les prix et échapper à l'impôt grâce à des pratiques de corruption comme l'achat des autorités du pays. Elles en viennent même à exercer des pressions pendant les négociations de contrats pour qu'on instaure des taux d'imposition bas ou des réglementations laxistes. L'incapacité des gouvernements africains de contrôler de tels actes illicites, a donné aux entreprises multinationales toute la latitude pour se livrer à la falsification des prix des importations et des exportations, la sous-déclaration des volumes de ressources naturelles extraites de l'Afrique et bénéficier de trêves fiscales généreuses, en revendant leurs concessions juste avant leur expiration et en réapparaissant sous les traits d'une société totalement différente. D'autre part, les flux financiers illicites nuisent au secteur privé en étouffant les affaires et l'entreprenariat, et freinent considérablement la transformation structurelle et la diversification économique (CEA, 2012).

Réorienter les flux financiers illicites pour augmenter la mobilisation de ressources internes

10. Accroître la mobilisation des ressources intérieures demeure un défi pour de nombreux États, particulièrement les pays à faible revenu.

11. Comme il ressort de plusieurs études, les flux financiers illicites représentent une source potentielle de ressources intérieures que le continent pourrait mobiliser.

12. Les flux illicites réduisent la marge de manœuvre budgétaire en Afrique et privent les systèmes financiers et les pouvoirs publics de la possibilité de recourir à des systèmes de mobilisation des ressources internes. La fraude fiscale est à l'origine d'une part importante des flux financiers illicites. Par exemple, les conventions de double imposition réduisent ou éliminent, en général, l'évitement fiscal (les impôts sont à payer là où a lieu l'activité) et le prélèvement à la source (les impôts doivent être payés quand l'argent passe la frontière), ce qui permet à la transaction financière de passer la frontière sans subir de contrôles. Les entreprises multinationales tirent parti de plusieurs conventions de double imposition pour transférer les profits d'un pays à un autre, là où les taux de prélèvement à la source sont les plus bas.

13. De tels montants de flux illicites sortants ont des conséquences économiques considérables sur la capacité des pays africains de mobiliser des ressources internes. Le produit de ces mouvements sape le potentiel de transformation économique du continent, puisqu'il ponctionne les recettes fiscales et les rares ressources en devises, étouffe la croissance et le développement socioéconomique et affaiblit la gouvernance. En conséquence, les pays africains se retrouvent pris au piège d'un cycle d'emprunt extérieur et le remboursement de la dette, qui les enferme dans une dépendance envers l'aide extérieure (NEPAD, 2013).

Juguler les flux financiers illicites pour financer l'adaptation aux changements climatiques

14. Les flux financiers illicites représentent un obstacle majeur au développement de l'Afrique, qui est le continent le plus vulnérable aux impacts des changements climatiques et le moins apte à faire face à ces changements en raison, notamment, de son faible niveau de développement économique. L'adaptation aux changements climatiques coûtera à l'Afrique plusieurs milliards de dollars par an, ce qui mettra les budgets de développement à plus rude épreuve.

15. On s'attend à ce que le continent connaisse davantage d'épisodes de sécheresse et d'inondations, des phénomènes extrêmes fréquents, tels que les ouragans et les cyclones, et l'élévation du niveau de la mer. Ces changements auront de graves conséquences sur de nombreux secteurs du développement et menaceront les économies et les moyens de subsistance de nombreux pays africains. Des recherches récentes mettent en évidence ces risques et le besoin urgent de solutions, étant donné que la dynamique actuelle de croissance sur le continent est principalement à mettre au compte d'une utilisation accrue des ressources naturelles et d'une agriculture pluviale sujette aux variations saisonnières et aux changements climatiques (GIEC, 2013).

16. Étant donné les conséquences potentiellement dévastatrices des changements climatiques sur la vie et les moyens de subsistance des populations, des mesures d'adaptation sont mises en œuvre partout en Afrique et à tous les niveaux, mais leur portée est limitée en raison des budgets restreints. Les coûts de l'adaptation pour l'Afrique subsaharienne s'élèveront, selon les projections, à 14 ou 15 milliards de dollars par an et atteindront 70 milliards d'ici à 2045 si aucune mesure supplémentaire d'atténuation n'est mise en œuvre (PNUE, Adaptation Gap report). Les possibilités novatrices de financement de la lutte contre les changements climatiques par des ressources internes, telles que par exemple les ressources dégagées dans le cadre de la lutte contre les flux financiers illicites, pourraient aider à financer la lutte contre ce phénomène.

Comprendre les flux financiers illicites et les conflits en Afrique

17. Selon le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), les extrémistes au Sahel ainsi que les insurrections dans de nombreux pays africains font obstacle à la lutte contre les fonds illicites en lien avec le terrorisme (Sahadath, 2014).

18. Beaucoup des conflits violents qui se déroulent dans des régions forestières sont liés à des matières premières susceptibles d'être pillées comme les métaux précieux et les diamants bruts, qui peuvent servir à alimenter les conflits (CIFOR, 2010). Les recettes de la foresterie sont directement utilisées par les belligérants pour l'achat d'armes et d'autres équipements. Les exploitants forestiers participent aux conflits en se livrant au trafic d'armes et en échangeant du bois contre des armes. Le secteur facilite le blanchiment d'argent et d'autres délits financiers.

19. Les flux financiers illicites font peser des menaces sur la stabilité et la sécurité des pays africains, fragilisent les institutions et la démocratie, et hypothèquent le développement durable et l'état de droit. Il ne fait aucun doute que pour trouver une solution aux conflits en Afrique, il importe de comprendre la nature et les caractéristiques des flux financiers illicites.

Questions transversales

Corruption

20. Bien que la corruption soit en jeu dans toutes les catégories de flux financiers illicites, le terme est, il est vrai, surtout associé à la corruption du secteur public, comme par exemple les pots-de-vin et l'abus de pouvoir (CEA, 2014). La corruption peut potentiellement faciliter les activités criminelles telles que le commerce de drogues, le racket, la contrefaçon, le financement du terrorisme, la fraude fiscale, la contrebande et le blanchiment d'argent. Les acteurs du secteur privé perpétuent également ces pratiques condamnables en versant des pots-de-vin à des fonctionnaires ou en utilisant leurs relations personnelles pour influencer les processus administratifs (CEA, 2013).

Paradis fiscaux et bancaires

21. Les paradis fiscaux et les juridictions pratiquant le secret bancaire, servent de point de chute aux flux financiers illicites provenant de l'évasion fiscale et du blanchiment d'argent. Leur nature garantit le secret et la facilité d'enregistrement, qui sont mis à profit par les propriétaires de sociétés qui utilisent des sociétés-écrans comme façades. En offrant un havre aux fonds, les paradis fiscaux sapent les efforts déployés pour éradiquer les flux financiers illicites en provenance d'Afrique et risquent d'encourager certains pays africains à devenir eux-mêmes des paradis fiscaux ou à pratiquer le secret bancaire (CEA, 2013).

Questions relatives aux moyens

22. L'insuffisance des moyens a rendu la lutte contre les flux financiers illicites difficile. Un bon exemple de cette insuffisance est donné par les services de douanes et des recettes qui sont

dans l'incapacité de s'attaquer au problème de la falsification des prix des biens, des services et de biens immatériels. Il en va de même dans le secteur extractif qui manque des capacités de négocier les contrats ou de faire en sorte que les vues de l'Afrique soient intégrées dans l'architecture mondiale qui se met en place pour juguler les flux financiers internationaux. Il existe un déséquilibre des moyens entre les ministères publics et les multinationales, ces dernières pouvant toujours engager les meilleurs experts juridiques et comptables pour plaider leur cause (CEA, 2014).

Conclusion

23. Il faut impérativement enrayer les flux financiers illicites et combattre la corruption et les paradis fiscaux d'une manière qui garantisse l'usage efficace et rationnel des ressources et le financement interne à long terme. L'argent des flux financiers illicites devrait rester sur le continent, et il pourrait être investi, épargné ou utilisé. L'essentiel de ces fonds pourrait être taxé de manière adéquate pour fournir aux États des recettes fiscales supplémentaires pour alimenter leur budget, souvent en déficit ; il permettrait également de dynamiser les efforts de mobilisation des ressources internes. Pour ce faire, l'Afrique a besoin de s'appuyer sur des conclusions solides au sujet des mécanismes et stratégies, et sur des travaux de recherche par les pairs qui montrent de manière claire les effets des flux financiers illicites sur les différents secteurs d'activité économique. De fait, la lutte contre les flux financiers illicites pourrait devenir un mécanisme clef de mise en œuvre d'un développement durable.

24. Cette lutte exige une action concertée tant des pays sources des fonds illicites que des pays de destination. La démarche juridique et financière doit être transparente et le régime international de recouvrement des avoirs doit être intégré, dans l'optique de mettre un terme aux sorties de capitaux et de libérer ces ressources dont les pays ont si grand besoin.

Bibliographie

Abugre, C. and Ndomo, A. (2014). Structural Transformation and the Challenge of Financing Africa's Post 2015 Development Agenda

African Development Bank Group (2010). Infrastructure Deficit and Opportunities in Africa, Economic Brief, Volume 1, n°2

African Economic Outlook (2014) Youth Unemployment (<http://www.africaneconomicoutlook.org/en/theme/developing-technical-vocational-skills-in-africa/tvsd-in-specific-contexts/youth-unemployment/>)

Centre for International Forestry Research (2010). Fact sheet: Forest and Conflicts

Casey Sahadath (2014). Note d'information pour la Commission économique pour l'Afrique sur les flux financiers illicites et la fuite des capitaux en Afrique, E-international relations students

Economic Commission for Africa (2012). Illicit Financial Flows from Africa: Scale and Development Challenges. Document d'information du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique

Economic Commission for Africa (2013). The State of Governance: The Dimension of Illicit Financial Flows as a Governance Challenge

Economic Commission for Africa (2014). Rapport intérimaire du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique

Economic Commission for Africa (2014). Structural transformation and the challenge of financing Africa's post-2015 development agenda

Global Financial Integrity (2010). Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resources for Development

Intergovernmental Panel on Climate Change (2013). Climate Change 2013: The Physical Science Basis

Kar, D. and Cartwright-Smith, D. (2010). Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resources for Development

Le Billion, Phillipe (2011). Extractive sectors and illicit financial flows: What role for revenue governance initiatives?

Ndikumana, L., and J. K. Boyce (2011), Africa's Odious Debts: How Foreign Loans and Capital Flight Bled a Continent. London: Zed Books

NEPAD (2013). Mobiliser des ressources financières nationales pour la mise en oeuvre des programmes nationaux et régionaux du NEPAD

Dixième session plénière du Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement, Madrid, 27 février 2012,

Vingt-cinquième réunion du comité monétaire et financier du FMI, Washington, D.C., 21 avril 2012

Convention des Nations Unies contre la corruption (2003). Résolution 58/4 de l'Assemblée générale, 31 octobre 2003. ONU, New York

United Nations Environment Programme (2013). Africa's Adaptation Gap: Technical Report

World Bank (2013). Financing for Development Post 2015

AFRICAN UNION UNION AFRICAINE

African Union Common Repository

<http://archives.au.int>

Organs

Council of Ministers & Executive Council Collection

2015

Final report of the high level panel on illicit financial flows (IFF)

African Union

African Union

<http://archives.au.int/handle/123456789/4705>

Downloaded from African Union Common Repository