



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
12 avril 2018
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement

Soixante-cinquième session, première partie

Genève, 4-12 juin 2018

Point 2 c) de l'ordre du jour provisoire

Enrayer les fuites financières et mobiliser des ressources intérieures et internationales pour réaliser les objectifs de développement durable

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

La réalisation des objectifs de développement durable se heurte à un déficit de financement qui se chiffre en milliers de milliards de dollars. La mobilisation des ressources intérieures peut aider à combler cet écart, mais elle doit s'accompagner d'une hausse des recettes publiques et de l'enclenchement d'un cercle vertueux entre les bénéfices et l'investissement. Les flux financiers illicites en provenance des pays en développement constituent une entrave importante à la mobilisation de fonds pour le développement et une coopération étroite est nécessaire aux niveaux national et international afin de les enrayer. Les estimations de l'ampleur de ces flux sont imprécises et varient d'une étude à l'autre, mais il est question dans tous les cas de centaines de milliards de dollars par an, les transactions liées à la fiscalité représentant les deux tiers de ce montant. Les flux financiers illicites exercent sur les États et la société des effets néfastes directs et indirects qui sont potentiellement importants, et leurs incidences sur l'égalité de revenu à l'intérieur des pays et d'un pays à l'autre sont un motif fondamental de préoccupation. La présente note contient des recommandations en vue de lutter contre ces flux.



I. Mobiliser des ressources intérieures et internationales pour réaliser les objectifs de développement durable : principales questions à prendre en considération

1. La réalisation des objectifs de développement durable se heurte à un considérable déficit de financement dont les estimations varient, mais qui se chiffre vraisemblablement en milliers de milliards de dollars compte tenu des niveaux d'investissement actuels¹. Afin d'y remédier, la mobilisation des ressources intérieures devra s'accompagner d'une hausse des recettes publiques et de l'enclenchement d'un cercle vertueux entre les bénéfices et l'investissement.

2. Le couple bénéfices-investissement repose sur des interactions dynamiques entre des anticipations de bénéfices élevés et le niveau de l'investissement privé, qui, si elles se concrétisent sur les marchés, améliorent la capacité des entreprises nationales à financer l'investissement futur grâce à leurs bénéfices non distribués. L'investissement n'est donc pas étroitement corrélé avec les niveaux d'épargne préexistants qui, par définition, peuvent être faibles².

3. Surtout, l'apparition d'un couple bénéfices-investissement auto-entretenu ne se fait pas de façon spontanée, mais requiert des politiques publiques coordonnées et volontaristes. Il est essentiel de disposer de systèmes bancaires nationaux qui puissent fournir des liquidités et aligner la création de crédit sur les priorités de développement, y compris pour les investissements publics de grande ampleur dans les infrastructures de base, qui se caractérisent par des niveaux élevés de rendement social à long terme, mais de faibles niveaux de rentabilité privée à court terme. Pour promouvoir la capacité d'innovation nationale, le couple bénéfices-investissement doit également s'appuyer sur des instruments de financement qui créent des rentes d'apprentissage temporaires au profit des entreprises dynamiques des secteurs prioritaires.

4. Le moyen le plus important de mobiliser des ressources internationales pour la transformation structurelle est de mettre en place un système de commerce international favorable aux pays en développement qui leur offre un meilleur accès aux marchés d'exportation, conformément à la cible 17.11 des objectifs de développement durable. Une augmentation de la demande extérieure peut renforcer le couple bénéfices-investissement en rehaussant les anticipations de profit des entreprises nationales, en induisant des taux d'investissement intérieur plus élevés et en renforçant la capacité de financer l'investissement futur au moyen des bénéfices non distribués. En outre, la hausse des recettes d'exportation, source importante de recettes fiscales et d'autres recettes publiques supplémentaires, offre une plus grande marge de manœuvre budgétaire pour le financement du développement.

5. Compte tenu de l'ampleur des investissements productifs nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable d'ici à 2030, il demeure essentiel que les pays avancés procèdent à des transferts substantiels vers les pays en développement, que ce soit sous la forme d'aides, d'autres types de financement public international, d'allègements de la dette ou d'investissements étrangers directs privés. Il est important de tenir compte du fait que les ressources financières internationales publiques et privées devraient non seulement être augmentées, mais également être bien orientées, de manière à contribuer aux synergies entre bénéfices et investissements dans les pays en développement. Nombre de ces pays et leurs grandes entreprises ont eu pleinement accès à des capitaux bon marché de

¹ CNUCED, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the Sustainable Development Goals – An Action Plan* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.14. II.D.1, New York et Genève).

² CNUCED, 2016, *Rapport sur le commerce et le développement, 2016 : La transformation structurelle au service d'une croissance équitable et soutenue* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.16.II.D.5, New York et Genève).

2011 à 2014, mais dans l'ensemble, ces ressources n'ont pas servi à financer des investissements productifs et importants sur le plan stratégique³.

6. Les mesures prises dans des domaines tels que l'inclusion financière et le financement mixte ne suffisent pas à elles seules à répondre à la nécessité d'accroître sensiblement le financement du développement et d'orienter de manière dynamique les ressources financières vers des projets d'investissement à long terme dont la rentabilité privée est faible dans un premier temps⁴. Il est peu probable qu'un accès élargi aux services financiers numériques améliore considérablement les anticipations de profit des petites et moyennes entreprises et contribue ainsi à l'émergence de synergies viables entre les bénéficiaires et l'investissement. Mobiliser les modestes financements publics internationaux – notamment l'aide publique au développement – pour attirer principalement des capitaux privés étrangers grâce à des subventions telles que les garanties publiques de prêt, les partenariats public-privé, les politiques de première perte et les aides à l'investissement pourrait entraîner des coûts d'opportunité élevés. À moins que ces capitaux ne puissent également être liés à des projets d'investissement à haut risque qui soient vecteur de transformation, l'utilisation directe de ressources publiques internationales à l'appui de la transformation structurelle pourrait donner des résultats plus stables. Ainsi, une enquête récente a montré que les instruments de financement mixte avaient mobilisé environ 81,1 milliards de dollars de capitaux privés de 2012 à 2015, les garanties publiques représentant près de la moitié des instruments du secteur privé utilisés⁵. Ce montant est loin de combler le déficit de financement annuel estimé pour la réalisation des objectifs de développement durable.

7. Les efforts internationaux et intérieurs de mobilisation des ressources pour le développement sont également étroitement liés par la nécessité de réduire, dans toute la mesure possible, la sensibilité des pays en développement aux chocs extérieurs provoqués par l'évolution des prix à l'exportation, des flux internationaux de capitaux et du service de la dette extérieure. Lorsque ces chocs sont fréquents, les pays en développement ont du mal à orienter leur système bancaire et financier naissant vers le financement du développement à long terme en raison des préoccupations à très court terme soulevées par l'insuffisance des liquidités et de la constitution de réserves internationales importantes pour se protéger de ces risques de liquidités alors qu'ils ont cruellement besoin de fonds pour leur développement.

II. Lutter contre les flux financiers illicites en provenance des pays en développement

8. Les flux financiers illicites en provenance des pays en développement constituent une autre entrave à la mobilisation de ressources pour leur développement et une coopération étroite est nécessaire aux niveaux national et international afin de les enrayer. Ils ne font pas l'objet d'une définition convenue, mais désignent d'une façon générale les transactions économiques et financières internationales qui mettent à profit le secret financier pour échapper aux regards du public et à la réglementation. On les regroupe généralement en trois catégories, selon qu'ils sont liés à des activités criminelles, à la corruption ou à la fiscalité. Selon des estimations empiriques, environ un tiers des flux financiers illicites provient d'activités criminelles telles que le trafic de drogues, le racket et

³ Ibid.

⁴ L'inclusion financière fait référence au processus d'accès aux comptes bancaires et autres services financiers pour les secteurs les plus pauvres de l'économie et, plus généralement, à la numérisation des transactions financières (voir <http://www.worldbank.org/fr/topic/financialinclusion/overview>). D'après le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, le financement mixte « allie le financement public à des conditions favorables et le financement privé aux conditions commerciales et des connaissances spécialisées provenant du secteur public et du secteur privé » (A/RES/69/313).

⁵ J. Benn, C. Sangaré et T. Hos, 2017, « Amounts mobilized from the private sector by official development finance interventions », *OECD Development Cooperation Working Papers*, n° 36, Organisation de coopération et de développement économiques.

le terrorisme, seulement 3 % environ sont issus de la corruption, et les deux tiers restants correspondent à des transactions fiscales internationales. Environ la moitié de ces transactions se rapportent à des opérations de prix de transfert dans le cadre d'entreprises multinationales⁶.

9. Comme l'indique le terme « illicite », les flux financiers illicites comprennent, sans toutefois s'y limiter, les flux illégaux (le *Petit Robert* définit « illicite » comme ce qui est défendu par la morale ou par la loi). La complexité du terme rend difficile de parvenir à une définition convenue, et il importe pour de nombreuses raisons d'éviter de s'enfermer dans une approche légaliste étroite de ce terme. Les flux financiers illicites sont de nature internationale et transitent donc par des pays dont les systèmes législatifs peuvent différer pour des raisons indépendantes de la nature préjudiciable ou abusive de ces flux. Du point de vue du développement, une définition légaliste étroite du concept de flux financier illicite conduit à sous-estimer systématiquement l'ampleur du problème dans les pays à faible revenu et aux capacités réduites, qui sont beaucoup moins susceptibles que d'autres de disposer des capacités administratives et législatives qui puissent leur permettre de déceler, de contester et de sanctionner les activités illicites.

10. Les différentes définitions techniques des flux financiers illicites ont en commun une volonté délibérée de dissimulation, que ce soit pour occulter l'origine des capitaux ou la nature des transactions effectuées. En outre, les méthodes de mesure des flux financiers illicites et les estimations quantitatives qui en découlent varient considérablement et doivent être considérées avec prudence. La CNUCED, en collaboration avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, s'emploie à mettre au point et à tester une méthode commune de mesure des flux financiers illicites pour fournir des données relatives à l'indicateur d'échelle convenu au titre de la cible 16.4. Il ne fait toutefois guère de doute que les pays les moins avancés et l'Afrique sont particulièrement touchés par des montants élevés et croissants de flux financiers illicites⁷.

11. Selon le rapport final du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique⁸, ceux-ci pourraient s'élever à 50 milliards de dollars par an, et leur montant annuel moyen était d'environ 22 milliards de dollars sur la période 1970-2008, soit un total de 854 milliards de dollars, ce qui équivaut presque à la totalité de l'aide publique au développement reçue par les pays africains sur cette période⁹. D'après les données de l'organisation Global Financial Integrity, l'Afrique se classait au premier rang des régions du monde pour ce qui était de la progression des flux financiers illicites (+19,8 % par an) et de leur part du PIB (5,7 %) sur la période 2002-2011¹⁰. La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes estime que dans cette région, ces flux ont atteint un total de 765 milliards de dollars sur la période 2004-2013, ce qui équivaut en moyenne à 1,8 % du PIB régional¹¹.

⁶ A. Cobham et P. Janský, 2017, *Illicit financial flows: An overview*, note d'information présentée à la première session du Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement, Genève, 8-10 novembre 2017 ; CNUCED, 2014, *Rapport sur le commerce et le développement, 2014 : Gouvernance mondiale et marge d'action pour le développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.14.II.D.4, New York et Genève).

⁷ CNUCED, 2016, *Rapport 2016 sur le développement économique en Afrique : Dynamique de la dette et financement du développement en Afrique* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.16.II.D.3, New York et Genève).

⁸ Voir <https://www.uneca.org/fr/publications/flux-financiers-illicites>.

⁹ Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2017, *Financing the 2030 Agenda for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean: The challenges of resource mobilization* (publication des Nations Unies, Santiago).

¹⁰ M. Herkenrat, 2014, « Illicit financial flows and their developmental impacts: An overview », *International Development Policy*, 5(3), disponible à l'adresse poldev.revues.org/1863#text (date de consultation : 10 avril 2017).

¹¹ Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, *Flujos Financieros Ilícitos en América Latina y el Caribe* (publication des Nations Unies, Santiago).

12. Les transferts de bénéfices auxquels procèdent les entreprises multinationales sont l'une des catégories de flux financiers illicites qui ont un impact important sur les pays à faible revenu. Selon une étude récente et qui fait autorité, les pertes annuelles à long terme dues aux transferts de bénéfices s'élèvent à 400 milliards de dollars dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – soit 1 % de leur PIB – et à 200 milliards de dollars dans les pays à faible revenu, soit 1,3 % de leur PIB¹². Le Fonds monétaire international (FMI) a constaté qu'en 2012, les fuites financières représentaient 5 % du montant de l'impôt sur les sociétés dans les pays de l'OCDE et presque 13 % dans les autres pays¹³. La CNUCED a estimé qu'en 2012, les pertes s'élevaient à environ 8 % de l'impôt sur les sociétés, soit 200 milliards de dollars à l'échelle mondiale, dont 90 milliards de dollars dans les pays à faible revenu¹⁴.

13. Au-delà du montant brut des pertes économiques immédiates qu'ils engendrent, les flux financiers illicites ont aussi des effets indirects potentiellement très dommageables sur les États et la société. Ils portent atteinte aux pays de plusieurs façons, notamment en réduisant les recettes fiscales, en alimentant une activité criminelle déstabilisatrice et en sapant la légitimité de l'État par la corruption. Il peut en résulter un cercle vicieux dans lequel les gouvernements affaiblis ont du mal à empêcher l'augmentation des flux financiers illicites, qui contribue à les fragiliser en retour.

14. Du point de vue du développement humain, les flux financiers illicites, en réduisant les recettes fiscales, peuvent avoir une forte incidence sur la situation sanitaire des pays à faible revenu. Plusieurs études montrent que les recettes fiscales sont un déterminant statistique majeur des progrès accomplis en vue de garantir une couverture universelle des soins de santé dans les pays à faible revenu, et proviennent en grande partie des impôts directs sur les bénéfices, les revenus et les gains en capital. En outre, il semble y avoir une corrélation statistique plus forte entre les impôts directs et les dépenses de santé publique qu'entre les impôts indirects et ces dépenses, les pays qui prélèvent davantage d'impôts directs ayant tendance à afficher des niveaux plus élevés de dépenses de santé et à offrir une couverture et un accès plus larges aux systèmes de santé publique.

15. Une autre préoccupation centrale réside dans l'incidence des flux financiers illicites sur l'inégalité de revenu, tant à l'intérieur des pays que d'un pays à l'autre. Comme l'attestent largement les études réalisées, de nombreux indicateurs montrent que l'inégalité de revenu a fortement augmenté au cours des deux dernières décennies¹⁵. Une attention particulière a été accordée à l'inégalité croissante des revenus personnels dans les pays développés, pour laquelle on dispose de données détaillées, mais la répartition fonctionnelle des revenus entre les salaires et les bénéfices a également connu de brusques variations, avec une forte baisse de la part des salaires aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement¹⁶. Toutefois, plus que d'autres facteurs, c'est toujours le lieu d'implantation qui est le plus susceptible de déterminer la place d'un individu dans la distribution globale du revenu, ce qui témoigne de la répartition inégale des capacités productives au niveau mondial. Ainsi, selon une étude, environ 85 % des inégalités mondiales peuvent s'expliquer par les différences de revenu moyen entre les pays, tandis que seulement 15 % sont attribuables à des variations au niveau national¹⁷.

16. Les flux financiers illicites risquent d'exacerber ces tendances en raison de leurs répercussions néfastes sur les capacités de l'État en général, et sur les recettes fiscales et l'aptitude des gouvernements à mettre en œuvre des politiques de redistribution pour corriger le creusement des inégalités de revenu en particulier. La taille de leur secteur

¹² E. Crivelli, R. De Mooij et M. Keen, 2015, Base Erosion, profit shifting and developing countries, International Monetary Fund Working Paper 15/118, FMI.

¹³ Fonds monétaire international, 2014, Spillovers in international corporate taxation, note d'orientation.

¹⁴ CNUCED, 2015, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance* publication des Nations Unies, numéro de vente E.15.II.D.5, New York et Genève).

¹⁵ Voir, par exemple, T. Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Éditions du Seuil, Paris, et CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement, 2012 : Politiques pour une croissance équitable et équilibrée* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.12.II.D.6, New York et Genève).

¹⁶ CNUCED, 2016, *Rapport sur le commerce et le développement, 2016* ; CNUCED, 2012.

¹⁷ B. Milanovic, 2012, « Global inequality: From class to location, from proletarians to migrants », *Global Policy*, 3(2), p. 125-134.

public a permis aux pays développés de mettre en œuvre des politiques de redistribution afin de limiter les effets de l'inégalité croissante de la répartition fonctionnelle du revenu sur la répartition des revenus personnels. Les pays en développement dont le secteur public est beaucoup plus restreint ont une marge d'action moindre¹⁸.

17. D'une façon générale, les mesures redistributives contribuent moins qu'auparavant à modifier la distribution primaire du revenu, ce qui témoigne de la mise en place de systèmes fiscaux moins progressifs et de transferts sociaux moins généreux dans de nombreux pays développés et pays en développement. Cependant, la capacité des élites – qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises – de recourir à l'évasion ou à la fraude fiscales restreint encore la marge d'action dans ce domaine. Une étude montre que l'inégalité due aux flux financiers illicites qui n'est pas recensée pourrait être considérable dans les estimations de la répartition du revenu national, et faire dans certains cas augmenter de 5 points le coefficient de Gini¹⁹. Selon une autre étude, dans certains pays d'Europe du Nord, la fraude fiscale concerne dans une très large mesure la tranche des 0,01 % les plus riches, et l'inégalité peut donc être sous-estimée si les estimations reposent uniquement sur les enquêtes auprès des ménages et les données des déclarations fiscales²⁰.

18. Le transfert de bénéfices par les entreprises multinationales désavantage encore plus les petites entreprises, qui sont généralement la principale source d'emplois au niveau national. En outre, cette situation exacerbe clairement les inégalités entre les pays, puisqu'un petit nombre d'États perçoivent de façon récurrente un montant disproportionné de bénéfices liés à des activités économiques externes. Les États mettent en œuvre des régimes réglementaires à faible fiscalité pour attirer les grandes entreprises, du fait d'un modèle de concurrence fondé sur le moins-disant. En revanche, les transferts de bénéfices et les pertes de revenu concernent tous les autres pays, principalement les pays à revenu élevé, mais les pertes les plus considérables au regard du PIB et particulièrement des recettes fiscales touchent les pays à faible revenu.

III. Recommandations

18. Le Conseil du commerce et du développement voudra peut-être examiner les recommandations ci-après :

a) En ce qui concerne les questions liées à la mesure, y compris l'indicateur pertinent de la cible 16.4, il est important de se garder d'utiliser de simples estimations faites au niveau de chaque pays pour laisser entendre que les États sont les premiers responsables des progrès à faire en matière de réduction des flux financiers illicites. Au contraire, étant donné la nature de ces flux et la prévalence du secret financier, il est essentiel de mettre en œuvre une coopération internationale pour lutter contre ce phénomène ;

b) Une mesure qui pourrait être appliquée au niveau national, ainsi qu'au moyen de la coordination entre les gouvernements, serait d'exiger la publication de rapports pays par pays, par exemple dans le cadre de la nouvelle norme de l'OCDE²¹. Elle pourrait améliorer la transparence et conduire à plus long terme à l'adoption généralisée d'approches fiscales unitaires, c'est-à-dire à l'imposition de l'entreprise multinationale plutôt qu'à celle des filiales individuelles ;

¹⁸ CNUCED, 2012.

¹⁹ A. Cobham, W. Davis, G. Ibrahim et A. Sumner, 2016, « Hidden inequality: How much difference would adjustment for illicit financial flows make to national income distributions? », *Journal of Globalization and Development*, 7(2).

²⁰ A. Alstadsaeter, N. Johannesen et G. Zucman, 2017, Tax evasion and inequality, disponible à l'adresse <http://www.nielsjohannesen.net/wp-content/uploads/AJZ2017.pdf> (page consultée le 10 avril 2017).

²¹ Voir les recommandations concertées formulées par le Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement à sa première session (TDB/B/EPD/1/3). Pour plus de détails sur la nouvelle norme de l'OCDE, voir <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/declaration-pays-par-pays.htm>.

c) Il est utile que les gouvernements s'engagent à coopérer pleinement dans le cadre de l'échange automatique de renseignements fiscaux et de données des registres publics de la propriété effective. En outre, les pays et/ou les groupes régionaux pourraient envisager de lever la protection juridique des sociétés, fiducies et fondations de toute juridiction pour lesquelles les informations relatives à la propriété effective ne figurent pas dans les registres publics. Des mesures telles que l'établissement d'une liste noire des juridictions non coopératives pourraient également être adoptées pour réduire les relations financières avec les juridictions qui pratiquent le secret financier et qui persistent à ne pas se conformer aux normes de transparence et de coopération requises ;

d) Les racines du secret financier, sans lequel les flux financiers illicites seraient beaucoup moins importants, sont mondiales et systémiques. Les pays peuvent et doivent prendre au niveau national des mesures volontaristes, mais pour que des progrès appréciables soient réalisés, il faut un cadre mondial et inclusif qui tienne compte des intérêts de tous les pays. L'OCDE et le Groupe des Vingt ont accompli des progrès considérables face à certains aspects des flux financiers illicites, mais les pays à faible revenu sont exclus des débats qui se déroulent dans ces instances. La mise en place d'une commission mondiale de haut niveau sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies pourrait prendre du temps. Dans l'avenir immédiat, les pays pourraient prendre l'initiative de négocier et d'adopter une convention internationale sur la transparence financière.
