



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
20 juillet 2020
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement

Soixante-septième session

Genève, 2-3 juillet, 7-9 septembre et 28 septembre-2 octobre 2020

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

Le développement économique en Afrique : Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique

Résumé

Au lendemain de la pandémie actuelle de maladie à coronavirus, les pays africains devront accentuer leur effort de mobilisation des ressources en vue de réaliser le Programme de développement durable à l'horizon 2030. La méthode pluridisciplinaire adoptée dans le *Rapport 2020 sur le développement économique en Afrique : les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique* est axée sur les liens entre les flux financiers illicites et les dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable en Afrique. De conception inclusive, ce rapport intègre une optique de genre et fait écho à de multiples points de vue exprimés par divers acteurs, allant de la société civile aux entreprises présentes en Afrique. À partir des données existantes sur les flux financiers illicites, un nouvel éclairage est proposé concernant les estimations nationales de la fausse facturation à l'exportation sur le continent, et les caractéristiques particulières des produits miniers sont soulignées. Certaines des motivations et des causes profondes des flux financiers illicites sont aussi mises en relief.



I. Introduction : Les flux financiers illicites sont un problème que partagent les pays développés et les pays en développement*

1. L'année 2020 marque un tournant historique pour l'Afrique et pour le multilatéralisme. Tandis que de nombreux pays africains célèbrent le soixantième anniversaire de leur accession à l'indépendance du pouvoir colonial, le continent fait un pas important dans la concrétisation des promesses des années 1960 sous la forme de la Zone de libre-échange continentale africaine, dont l'entrée en vigueur prévue le 1^{er} juillet 2020 a dû être retardée en raison de la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19). La Zone de libre-échange continentale africaine constitue une étape historique sur la voie d'une intégration et d'une prospérité accrues. L'année 2020 marque également la célébration du soixante-quinzième anniversaire de la fondation de l'Organisation des Nations Unies, le vingt-cinquième anniversaire de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing et le début de la décennie qui doit aboutir à l'exécution du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Enfin, la quinzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement se tiendra à la Barbade.

2. Au-delà des étapes marquantes qui seront franchies en 2020, l'examen des flux financiers illicites (FFI) est motivé par des inquiétudes croissantes concernant leurs effets constatés sur la stabilité économique, sociale et politique. Le *Rapport 2020 sur le développement économique en Afrique* analyse les FFI et le développement durable en Afrique. À cette fin, il examine les trois dimensions du développement durable : économique, sociale et environnementale. Le rapport se fonde sur la définition approuvée par le Groupe d'experts des Nations Unies et de l'extérieur chargé des indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif 16 (cible 16.4). La définition est la suivante : « Les flux financiers illicites sont des flux financiers dont l'origine, le transfert ou l'emploi sont illicites, qui concrétisent un échange de valeur (au lieu d'une simple transaction monétaire) et qui franchissent les frontières des pays »¹.

II. Les flux financiers illicites dans le discours multilatéral

3. La pléthore d'études et de forums sur les FFI montre que les définitions et les modalités de mesure illustrent les tensions entre des visions clivées du monde qui sont ancrées dans un ensemble de valeurs, dans un patrimoine historique, dans un cadre juridique et dans une idéologie économique. À la Banque mondiale, par exemple, l'expression « flux financiers illicites » est apparue dans les années 1990 pour décrire un certain nombre d'activités franchissant les frontières. Elle était associée au départ à la « fuite des capitaux »². On s'inquiétait, à l'époque, de la fuite des capitaux dans les pays les moins avancés car des ressources provenant d'emprunts extérieurs, de participations étrangères et de sources intérieures étaient nécessaires pour assurer le service de la dette extérieure et financer les investissements intérieurs. Dans le cadre des politiques d'ajustement structurel suivies dans la plupart des pays africains, des sorties brutales ou prolongées de capitaux risquaient d'influer sur les résultats macroéconomiques ; l'augmentation de ces flux au-delà de quantités « normales » a ainsi été qualifiée de « fuite des capitaux »³. Jusqu'au milieu des années 2000, des organisations de la société civile de premier plan ont mené des études qui ont rendu plus familière l'expression « flux financiers

* Sauf indication contraire, toutes les pages Web mentionnées dans les notes de bas de page du présent document ont été consultées en avril 2020.

¹ CNUCED et ONUDC, *Conceptual framework for the measurement of illicit financial flows* (à paraître).

² Banque mondiale, *The World Bank Group's response to illicit financial flows: A stocktaking* (2016), p. 1.

³ S.I. Ajayi et M.S. Khan, éd., *External Debt and Capital Flight in Sub-Saharan Africa* (Washington, Fonds monétaire international, 2000).

illicites » en appelant l'attention sur l'ampleur potentiellement considérable de ces flux cachés en raison soit de l'origine illicite des capitaux soit de la nature illicite des transactions. Ces publications se sont concentrées sur la fraude fiscale commerciale et sur la manipulation des prix commerciaux, considérées comme étant les sources de la plupart des FFI⁴. Comme preuve de sa légitimation, l'expression est désormais employée par les principales institutions multilatérales comme l'Organisation des Nations Unies, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Union africaine.

4. En 2015, le poids de la coalition des acteurs luttant contre les FFI était tel que cette question a été inscrite dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, à savoir dans l'objectif 16 et plus précisément dans la cible 16.4 visant à réduire nettement les flux financiers illicites et le trafic d'armes d'ici à 2030. Comme suite au tournant historique de 2015, l'Assemblée générale a adopté, en juillet 2017, un cadre d'indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable qui comprend un indicateur 16.4.1 sur la valeur totale des FFI entrants et sortants⁵. Compte tenu de ces avancées, il est urgent d'adopter des politiques factuelles et des mesures réglementaires pour réduire les FFI. Toutefois, cette question reste controversée car si les origines et les emplois criminels de ces flux financiers font l'objet de larges accords, il n'y a pas pour autant de consensus sur les éléments commerciaux.

5. La diversité des approches suivie dans les ouvrages révèle que les estimations de l'ampleur des FFI résultent de l'interaction entre principes économiques et cadres juridiques dominants. D'une part, faute de modèle théorique établi sur les FFI, les économistes se fondent sur des méthodes alliant idéologie économique et analyse rigoureuse. D'autre part, les différences entre les pays, les strates du droit international et du droit national et le caractère évolutif des cadres juridiques rendent plus problématiques les distinctions entre « la lettre » et « l'esprit » de la loi, sur lesquelles repose largement la distinction entre illégalité et illicéité⁶. En effet, cette distinction est source de confusion compte tenu de la primauté de l'intention de la loi dans l'interprétation qui en est donnée. En outre, les capacités institutionnelles et administratives jouent un rôle central dans l'établissement des modalités de mesure des FFI, dans leur réglementation et dans la mise en application des lois et réglementations en vigueur.

6. Dans ce que Musselli et Bürgi Bonanomi⁷ ont appelé la « définition du dénominateur commun », les FFI sont des « transferts transfrontières d'argent ou d'avoirs liés à une quelconque activité illégale ». De multiples définitions des FFI comprennent les éléments suivants : les mouvements entre pays d'argent et d'avoirs dont la source, le transfert ou l'emploi sont illégaux. Les sources sont généralement classées en trois catégories : les activités criminelles, les activités commerciales et la corruption. Si l'illégalité de la corruption et de la plupart des activités criminelles ayant trait à différents types de trafic et de contrebande font l'objet d'un consensus, le caractère légal ou illégal d'activités commerciales telles que la falsification des prix commerciaux, la fraude fiscale, la manipulation des prix de transfert et l'évasion fiscale a donné lieu à des débats intenses⁸. La plupart des désaccords portent sur le traitement de la fraude fiscale et de l'évasion fiscale. La fraude fiscale implique d'enfreindre la loi alors que l'évasion fiscale consiste à profiter des règles fiscales nationales et internationales pour obtenir des avantages que les pays n'entendaient pas donner lorsqu'ils les ont adoptées.

7. D'une part, la plupart des organisations de la société civile plaident en faveur d'une définition large des FFI qui va au-delà de la distinction entre légalité et illégalité, mettant ainsi l'accent sur leurs conséquences néfastes pour le développement. La Commission

⁴ R.W. Baker, *Capitalism's Achilles' Heel: Dirty Money and How to Renew the Free Market System* (Hoboken, États-Unis d'Amérique, John Wiley and Sons, 2005).

⁵ A/RES/71/313.

⁶ I. Musselli et E. Bürgi Bonanomi, « Illicit financial flows: Concepts and definition », *Revue internationale de politique de développement* (2020), p. 1.

⁷ *Ibid.*, p. 17.

⁸ Voir, par exemple, A. Cobham et P. Janský, « Measuring misalignment: The location of US[United States] multinationals' economic activity versus the location of their profits », *Development Policy Review*, 37(1):91–110 (2019).

indépendante pour la réforme de la fiscalité internationale des sociétés s'est faite l'écho de ce point de vue⁹, dont les partisans mettent également l'accent sur les comportements immoraux ou regrettables qui donnent lieu à une évasion illégale ou légale (réussie)¹⁰.

8. D'autre part, les organisations multilatérales abordent la dimension fiscale des FFI avec des degrés divers de prudence, motivée par les interprétations fluctuantes de l'expression autour des notions de légalité, d'illégalité, de licéité et d'illicéité. Il découle de la prévalence de la présomption d'innocence dans la plupart des pays que dans la pratique, considérer qu'illicéité équivaut à illégalité reviendrait à dire que des activités ne peuvent être juridiquement considérées comme illicites/illégales que si un tribunal ou une autorité compétente les a déclarées comme telles. Il s'ensuit qu'une telle qualification dépendrait en dernier ressort d'une décision de justice. Cela s'avérerait problématique en raison des différences de perception des normes législatives et d'interprétation juridique¹¹. En outre, les pratiques d'évasion fiscale ne sauraient être réduites à un examen légaliste rigide car on doit tenir compte du caractère particulier et factuel des déclarations fiscales des entreprises¹². Les évaluations préliminaires de la validité des créances fiscales dépendent elles des capacités institutionnelles, notamment des capacités de l'autorité fiscale de mener à bien les tâches qui y sont associées.

9. Ainsi, on retrouve dans la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée de 2000 des éléments correspondant aux FFI, l'accent étant mis sur les dimensions criminelles du transfert et de la dissimulation d'avoirs d'origine illicite. La résolution adoptée à cet égard par le Conseil économique et social de l'ONU en 2001 souligne en outre la nécessité de renforcer la coopération internationale en matière de prévention et de lutte contre les transferts de fonds provenant d'actes de corruption, et la Convention des Nations Unies contre la corruption de 2005 comporte des engagements sur la restitution des avoirs volés. En 2015, les FFI ont été intégrés aux objectifs de développement durable, dans le cadre de débats sur le traitement des questions d'évasion fiscale.

10. Dans ses travaux de recherche, l'ONU adopte une approche pragmatique pour aborder les FFI. Par exemple, le *Rapport sur le commerce et le développement 2014*, intitulé « Gouvernance mondiale et marge d'action pour le développement », indique que « dans le présent rapport, il est question de flux financiers illicites à visée fiscale à chaque fois que la structuration internationale des transactions a une finalité économique limitée ou inexistante et que le seul but de ces flux est de payer moins d'impôts »¹³. Le *World Investment Report 2015* (Rapport sur l'investissement dans le monde) ne contient pas l'expression « flux financiers illicites », préférant mettre l'accent sur la nécessité fondamentale d'accroître les ressources destinées au financement du développement. À cette fin, il se fonde sur l'évaluation figurant dans le *World Investment Report 2014: Investing in the [Sustainable Development Goals] – An Action Plan* (L'investissement au service des objectifs de développement durable : un plan d'action) du montant des fonds qui manquent pour couvrir le déficit d'investissement annuel estimé à 2 500 milliards de dollars, correspondant aux ressources nécessaires au renforcement des capacités de production, des infrastructures et d'autres secteurs dans les pays en développement. L'édition 2015 du rapport traite ensuite, de manière détaillée et rigoureuse, de l'évasion fiscale des entreprises multinationales en abordant la question clef comme suit : comment les dirigeants peuvent-ils lutter contre l'évasion fiscale pour faire en sorte que les entreprises multinationales paient « le bon montant d'impôt, au bon moment et au bon endroit » sans recourir à des mesures qui pourraient avoir des répercussions négatives sur

⁹ M. Forstater, « Illicit financial flows, trade misinvoicing and multinational tax avoidance: The same or different? », document de politique générale n° 123 (Centre for Global Development, 2018).

¹⁰ S. Picciotto, Établissement des prix de transfert : problématiques et possible simplification. Disponible à l'adresse : <https://www.ictd.ac/fr/publication/etablissement-des-prix-de-transfert-problematiques-et-possible-simplification/>.

¹¹ I. Musselli et E. Bürgi Bonanomi (2020).

¹² S. Picciotto (2018).

¹³ CNUCED, *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, 2014), p. 194.

les investissements¹⁴ ? L'évasion fiscale est considérée par de nombreux groupes d'acteurs comme une composante majeure des FFI.

11. Quelles que soient ces variantes conceptuelles, l'Assemblée générale a adopté, en décembre 2018, une résolution intitulée « Promotion de la coopération internationale dans les domaines de la lutte contre les flux financiers illicites et du renforcement des bonnes pratiques en matière de recouvrement des avoirs pour favoriser le développement durable ». Elle y met l'accent sur les aspects liés au développement en « se déclarant à nouveau profondément préoccupée par les effets des flux financiers illicites, notamment ceux issus de la fraude fiscale, de la corruption et de la criminalité transnationale organisée, sur la stabilité et le développement des sociétés dans les domaines politique, social et économique, en particulier par leurs conséquences pour les pays en développement »¹⁵. Par ailleurs, la deuxième Réunion internationale d'experts sur la restitution des avoirs volés s'est tenue à Addis-Abeba, en mai 2019. Plus récemment, les FFI ont été mis en avant dans le résumé établi par le Président du Dialogue de haut niveau sur le financement du développement, organisé par l'Assemblée générale le 26 septembre 2019¹⁶.

12. Les déclarations sur les FFI faites dans le contexte intergouvernemental africain sont influencées par le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique, créé par l'Union africaine et la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) de l'ONU. En rupture avec le traitement ambivalent que la plupart des institutions multilatérales accordaient aux FFI, le rapport établi en 2015, également connu sous le nom de rapport Mbeki, indique que « 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 »¹⁷. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) partage certaines de ces préoccupations, comme l'ont rappelé son Secrétaire général et le Président du Groupe de haut niveau dans la déclaration conjointe faite en 2016 sur le thème « La question des flux financiers illicites (FFI) est au cœur du programme d'action international »¹⁸. La déclaration conjointe invite la communauté internationale à s'unir car « le blanchiment de capitaux, la fraude fiscale et la corruption transnationale, qui constituent l'essentiel des flux financiers illicites, touchent tous les pays ». Elle ne mentionne pas l'évasion fiscale, que celle-ci soit agressive ou non.

13. En ce qui concerne le traitement des FFI par les institutions de Bretton Woods, une fiche d'information sur l'action du Fonds monétaire international (FMI) contre les flux financiers illicites place la lutte contre l'évasion fiscale parmi les activités relevant de son mandat, qui vise à assurer la stabilité du système monétaire international. Son rôle consiste notamment à aider les pays membres à se prémunir contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices¹⁹. La Banque mondiale considère que seuls sont illicites les mouvements transfrontières d'avoirs financiers qui sont associés à des activités considérées comme illégales dans le pays concerné²⁰. Elle précise que les activités d'évasion fiscale,

¹⁴ CNUCED, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.15.II.D.5, New York et Genève, 2015a), p. 176.

¹⁵ Nations Unies, Assemblée générale, Promotion de la coopération internationale dans les domaines de la lutte contre les flux financiers illicites et du renforcement des bonnes pratiques en matière de recouvrement des avoirs pour favoriser le développement durable, A/RES/73/222, New York, 10 janvier 2019, p. 2.

¹⁶ Nations Unies, Assemblée générale, Résumé du Président de l'Assemblée générale, Dialogue de haut niveau sur le financement du développement (New York, 26 septembre 2019), A/74/559, New York, 21 novembre 2019.

¹⁷ Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique, *Flux financiers illicites : rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique* (2015), p. 24. Disponible à l'adresse <https://repository.uneca.org/handle/10855/22692>.

¹⁸ Voir www.oecd.org/g20/topics/international-taxation/joint-statement-on-the-fight-against-illicit-financial-flows-by-angel-gurria-and-thabo-mbeki.htm.

¹⁹ Voir www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2018/10/07/imf-and-the-fight-against-illicit-financial-flows.

²⁰ Banque mondiale, *The World Bank Group's response to illicit financial flows: A stocktaking* (2016).

telles que la planification et l'optimisation fiscales légales, ne font pas partie des flux financiers illicites²¹ et ajoute, dans une note de bas de page, que ces distinctions sont plus faciles à établir en théorie que dans la vie réelle. La Banque mondiale reconnaît en outre que c'est la nature des infractions fiscales qui détermine le degré d'« opacité » de la définition des FFI et estime que seule une décision de justice peut établir ce qui constitue de l'évasion fiscale légale et ce qui constitue de la fraude fiscale illégale. Malgré les difficultés conceptuelles, la Banque mondiale aborde l'évasion fiscale sous divers angles dans le cadre de ses activités liées à la politique fiscale internationale et des travaux qu'elle mène pour aider les pays à améliorer leur administration fiscale et à adopter des mesures visant à prévenir la manipulation des prix de transfert.

III. Les contours conceptuels des flux financiers illicites

14. Le rapport se fonde sur l'intérêt croissant que suscitent les FFI dans les cercles multilatéraux, les sensibilités associées à l'emploi de cette expression et l'ensemble des travaux récemment menés sur la frontière entre activités légales et activités illégales en matière fiscale. Il traite des incidences des flux financiers illicites sur le développement, passe en revue les données existantes concernant certaines activités criminelles associées à ces flux, analyse les activités commerciales et tient compte de la dimension transversale de la corruption. On y examine également les voies par lesquelles les FFI circulent entre les acteurs du monde entier, ainsi que les origines de l'existence de ces flux dans l'ordre juridique et économique international.

15. Pour commencer, le rapport tient compte des indications du rapport Mbeki, y compris de celles relatives aux FFI provenant d'activités commerciales. Cette définition a conduit à constater qu'en Afrique, 65 % de ces flux proviennent d'activités commerciales²². L'ampleur de cette estimation illustre le rôle central que jouent les définitions dans la mesure de ces flux et, en fin de compte, dans l'élaboration de réglementations adéquates. En outre, du fait de la légitimité politique du Groupe de haut niveau en Afrique, c'est sur la base de cette définition que se sont tenues les réunions intergouvernementales sur le continent. Toutefois, pour appliquer pleinement la définition énoncée dans le rapport Mbeki, il faudrait tenir compte de la capacité des systèmes juridiques nationaux africains à lutter contre l'évasion fiscale qui est agressive et néfaste pour le développement. À cet égard, la capacité des organismes de réglementation à jouer au chat et à la souris avec les entreprises a entraîné ce que l'on appelle un effet de déplacement, c'est-à-dire que le fait de combler un vide réglementaire ne fait qu'entraîner l'ouverture de nouvelles brèches²³. Cette situation alimente un jeu sans fin qui exige une vigilance constante et des ajustements réglementaires, même dans les pays dont les systèmes juridiques sont bien développés.

16. Les auteurs du rapport considèrent que pour établir une définition des FFI à des fins d'analyse, il faudrait tenir compte de la nature changeante de ce concept et de l'évolution de la fiscalité internationale des entreprises. Parallèlement, des progrès ont été réalisés dans l'analyse théorique de l'évasion fiscale dans la littérature juridique, comme le montrent les travaux de recherche récemment menés par Musseli et Bürgi Bonanomi (2020) dans le cadre du projet intitulé « *Curbing illicit financial flows from resource-rich developing countries* » (Réduire les flux financiers illicites en provenance des pays en développement riches en ressources). Ces auteurs font valoir, par exemple, que la nature évolutive de la réforme réglementaire du droit fiscal, y compris de l'action relative à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices menée par l'OCDE, remet encore plus en question la distinction entre les régimes fiscaux illégaux et légaux. Ils affirment que les règles générales contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices contribuent à rendre cette distinction de moins en moins pertinente, car elles permettent de transformer des pratiques auparavant licites, fondées sur l'exploitation de failles, en pratiques illicites. L'inclusion pragmatique d'activités de lutte contre l'évasion fiscale dans les programmes d'assistance technique des grandes organisations multilatérales fait en quelque sorte écho à

²¹ Ibid., p. 2.

²² Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique (2015).

²³ Musseli et Bürgi Bonanomi (2020).

la déconstruction par Musseli et Bürgi Bonanomi de l'illusion d'une dichotomie claire entre activités légales et activités illégales.

17. Enfin, on estime que la mesure et le suivi des FFI, ainsi que la définition d'orientations et de réglementations appropriées pour les freiner, dépendent de la prise en compte des deux ensembles d'activités commerciales et criminelles. À cet égard, l'accent dominant mis sur les FFI liés à la fiscalité ne doit pas détourner l'attention des activités criminelles, du commerce illicite et de la corruption, qui mettent en péril le système financier international à des fins de blanchiment d'argent et compromettent les perspectives de réalisation des 17 objectifs de développement durable.

IV. Recommandations

18. Le présent rapport apporte des contributions à l'analyse des moyens de lutter contre les FFI aux niveaux multilatéral, régional et national en Afrique. On trouvera dans le présent chapitre des recommandations formulées à l'intention de la communauté internationale et des gouvernements africains. Ces recommandations s'appuient sur le rapport Mbeki, qui a fait date²⁴.

19. L'une des conclusions essentielles du rapport est que les pays développés et les pays en développement partagent la responsabilité des FFI, ce sujet étant au cœur du multilatéralisme. Indépendamment de leur ampleur (soit environ 86,2 milliards de dollars par an), ces flux constituent un obstacle important au développement économique de l'Afrique et doivent être combattus. Le montant élevé des FFI, dont témoignent les volumes de la fausse facturation et de la fuite des capitaux, indique qu'une proportion importante des transactions commerciales internationales ne profite pas aux nombreux pays africains qui y prennent part et qui subissent des pertes importantes en capitaux et en devises. Les principales conclusions du rapport sont résumées ci-dessous.

A. Renforcer la participation de l'Afrique à la réforme de la fiscalité internationale

20. Les pays africains devraient avoir pour objectif de parvenir à une position commune concernant les propositions de l'OCDE et du G20 compte tenu de la dynamique actuelle des réformes de la fiscalité internationale. Les négociations relatives à la deuxième vague de propositions formulées par le secrétariat de l'OCDE concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, qui ont été regroupées autour de deux piliers (pilier 1 et pilier 2), ont commencé au début de 2019 et devraient se poursuivre jusqu'à la fin de 2020 dans le cadre de multiples réunions. En effet, bien que le processus de consultation soit ouvert à tous, il n'existait en mars 2020 aucune déclaration officielle sur une position africaine commune concernant la négociation du cadre inclusif sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, ce qui soulève des interrogations quant au degré d'engagement des pays africains dans ce processus.

21. La proposition d'une approche unifiée au titre du pilier 1 est principalement axée sur l'attribution des droits d'imposition à la juridiction du marché. En ce qui concerne le champ d'application, il est dit dans le document que « l'approche couvre les modèles d'affaires à forte composante numérique, mais irait au-delà, en étant centrée de façon générale sur les entreprises en relation étroite avec les consommateurs, des travaux supplémentaires étant à prévoir concernant la portée et les exclusions. Les industries extractives ne seraient a priori pas couvertes »²⁵. Il y est également rappelé que des secteurs spécifiques, « comme par exemple les industries extractives et le secteur des matières premières », seraient exclus²⁶. Tout en reconnaissant la nécessité d'une solution administrable du principe de pleine

²⁴ Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique (2015).

²⁵ OCDE, Document de consultation publique : Proposition du Secrétariat d'une « Approche unifiée » au titre du Pilier 1 (2019a), p. 5. Disponible à l'adresse www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/document-consultation-publique-proposition-secretariat-approche-unifiee-pilier-1.pdf.

²⁶ Ibid., p. 7.

concurrence, en particulier pour les pays émergents et les pays en développement, le Secrétariat de l'OCDE précise que « l'approche unifiée proposée maintiendrait les règles actuelles de détermination des prix de transfert reposant sur le principe de pleine concurrence dans les cas où il est largement admis qu'elles remplissent efficacement leur fonction, mais elles seraient complétées par des solutions fondées sur l'application de formules dans les situations devenues plus controversées – notamment en raison de la numérisation de l'économie »²⁷. La proposition globale de lutte contre l'érosion de la base d'imposition (pilier 2) est axée sur les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie²⁸.

22. Dans leur état actuel, ces propositions axées sur la fiscalité et la numérisation ne tiennent pas suffisamment compte des lacunes particulières aux pays africains, qui limitent leurs droits d'imposition. D'après la Commission indépendante pour la réforme de la fiscalité internationale des sociétés, cela vaut pour l'ensemble des pays en développement. Les lacunes des propositions de l'OCDE soulignent à quel point il est urgent que l'Afrique endosse un rôle politique fort dans le cadre des réformes de la fiscalité internationale.

1. Renforcer la collaboration multilatérale et laisser d'autres points de vue s'exprimer

23. Tant que la question sous-jacente de la répartition des droits d'imposition n'aura pas été traitée, les pays africains continueront d'être exposés à d'importantes pertes de recettes. Les intérêts de l'Afrique doivent être défendus dans des instances où les préoccupations des pays sont pleinement entendues et où des points de vue différents et étayés peuvent être examinés concernant la fiscalité internationale des entreprises. Comme le montre le rapport, la dichotomie qui découle de la localisation de l'activité économique réelle et du statut d'établissement stable est au cœur des injustices ressenties. Au niveau mondial, on pourrait faire valoir que seule l'ONU, en raison de sa nature presque universelle et de sa structure démocratique, pourrait faire office d'organe fiscal véritablement mondial²⁹. Signe de ces préoccupations, en mars 2020, les propositions formulées par l'OCDE ne répondaient pas de façon pleinement satisfaisante aux priorités des pays africains. Au nombre des autres instances où les questions fiscales sont débattues figure la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales, fruit de la collaboration du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, de l'OCDE et de l'ONU, à laquelle s'ajoutent les recherches universitaires menées par des entités qui défendent les intérêts des pays en développement.

24. Dans ces instances, la voix de l'Afrique est portée par le Forum africain sur l'administration fiscale. Ce forum, fondé par 25 pays en 2009 et qui comptait 38 membres en novembre 2019, a gagné en légitimité et renforcé sa capacité à défendre les intérêts africains dans le domaine fiscal. En s'appuyant sur les compétences des représentants du Forum africain sur l'administration fiscale, une volonté politique forte au plus haut niveau est nécessaire pour renforcer la participation de l'Afrique à l'élaboration multilatérale de propositions de réforme internationale. Les établissements universitaires africains devraient bénéficier d'un soutien accru pour former au niveau local des spécialistes de la fiscalité et mettre en œuvre des initiatives de partage des données, à l'instar de celle lancée par une équipe multidisciplinaire du Committee on Fiscal Studies. Ezenagu, par exemple, avance des propositions de réforme fiscale qui seraient plus adaptées aux capacités administratives des pays africains³⁰.

²⁷ Ibid., p. 6.

²⁸ OCDE, Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20 [érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices] : Rapport d'étape juillet 2017-juin 2018 (2019a). Disponible à l'adresse : www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/cadre-inclusif-sur-le-beps-rapport-d-etape-juillet-2017-juin-2018.pdf.

²⁹ Commission indépendante pour la réforme de la fiscalité internationale des sociétés, Une feuille de route pour améliorer les règles d'imposition des multinationales (2018). Disponible à l'adresse : <https://www.icriat.com/icriat-documents-a-fairer-future-for-global-taxation>.

³⁰ A. Ezenagu, Safe harbour regimes in transfer pricing: An African perspective, document de travail de l'ICTD n° 100 (2019). Disponible à l'adresse : <https://www.ictd.ac/publication/safeharbour-regimes-in-transfer-pricing-an-african-perspective/>.

2. Réviser les conventions fiscales et viser à augmenter les droits d'imposition

25. Les pays devraient éviter de signer des conventions fiscales qui limitent fortement leurs droits d'imposition. Les conventions fiscales qui comportent des dispositions de lutte contre les abus rendent plus difficile l'évasion fiscale par le biais du chalandage. Par exemple, les retenues à la source constituent un premier rempart efficace contre les transferts de bénéfices pour les pays aux capacités administratives limitées³¹. À cet égard, les pays ne devraient pas accepter que le niveau de ces retenues soit considérablement abaissé dans le cadre de conventions fiscales. De même, ces conventions exemptent souvent d'imposition dans l'État source certains types de revenus perçus dans cet État (par exemple, un différend fiscal relatif à des plus-values). Les pays devraient évaluer les coûts liés à la suppression de ces droits d'imposition à l'aune des avantages potentiels en matière d'attraction de l'investissement étranger direct, dont la réalité n'est pour l'instant pas prouvée. Il est donc recommandé que les pays africains maintiennent le système des droits d'imposition et étendent son application.

26. Pour les pays, la meilleure façon de se protéger est d'intégrer des règles de lutte contre les abus dans les clauses pertinentes de chaque convention et d'y associer une règle antiabus générale couvrant l'ensemble de la convention, tout en incorporant une règle antiévitement dans le droit interne. De telles clauses sont de plus en plus courantes, y compris dans les principaux modèles de convention utilisés pour les négociations.

27. Compte tenu de leur manque à gagner, dont profitent les paradis fiscaux et les pays pratiquant le secret bancaire, les États africains devraient être parmi les premiers à inciter fortement les paradis fiscaux à signer des conventions avec tous les pays. Il est essentiel que des progrès soient réalisés sur ce point, sachant qu'il est prouvé que les paradis fiscaux se sont conformés à l'obligation de conclure un nombre minimum de conventions fiscales en en signant de nombreuses entre eux³². Selon Zucman, la signature de conventions bilatérales prévoyant l'échange d'informations bancaires aurait également entraîné un déplacement des dépôts bancaires d'un paradis fiscal à un autre plutôt qu'un rapatriement massif de fonds. Les paradis fiscaux les moins enclins à se plier aux nouvelles règles ont attiré de nouveaux clients, tandis que les plus respectueux en ont perdu quelques-uns, si bien que le montant total du patrimoine détenu à l'étranger est resté quasiment inchangé.

3. Rendre la concurrence fiscale conforme aux protocoles de la Zone de libre-échange continentale africaine

28. Au-delà de cet engagement, les pays africains doivent intégrer les questions de fiscalité internationale dans les initiatives régionales et continentales pertinentes. Faute d'un régime fiscal harmonisé au niveau du continent, ils devraient s'efforcer de définir des moyens de réduire la concurrence fiscale. Il faudrait pour cela mener par exemple des évaluations analytiques contextuelles des effets sociaux de la baisse des taux d'imposition non ajustés et de la prolifération des mesures d'incitation fiscale à l'échelle du continent, et tirer parti de la Zone de libre-échange continentale africaine pour éviter un nivellement par le bas. La CNUCED continue de fournir une assistance technique dans le cadre des négociations en cours et à venir sur la phase 2 de la Zone de libre-échange continentale africaine, qui porte sur l'investissement, la concurrence et les droits de propriété intellectuelle.

29. Plus important encore, les pays africains devraient s'appuyer sur l'extraordinaire instance de négociation que le continent a mise en place dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine. Pour l'instant, les mécanismes de gouvernance des négociations réunissent des hauts fonctionnaires des ministères du commerce et des ministres du commerce. Il faudrait établir des mécanismes pour faciliter la communication entre ces groupes axés sur le commerce, les ministres des finances et le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites, tout en envisageant des négociations sur la phase 2,

³¹ Voir M. Hearson, *International tax avoidance in Africa*, document de référence pour le *Rapport 2020 sur le développement économique en Afrique*, CNUCED (à paraître).

³² G. Zucman, « Taxing across borders: Tracking personal wealth and corporate profits », *Journal of Economic Perspectives* (2014), 28(4):121-148.

notamment concernant les protocoles sur l'investissement, la concurrence et les droits de propriété intellectuelle. Il existe également des propositions visant soit à donner au Forum africain sur l'administration fiscale une dimension intergouvernementale, soit, comme le soutiennent d'autres auteurs, à créer un organe fiscal africain³³.

B. Intensifier la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent

1. Appuyer et intensifier les initiatives africaines de lutte contre le blanchiment d'argent

30. En plus d'être partie prenante à des initiatives menées au niveau mondial et d'être soumis à la législation de tiers sur la corruption et le blanchiment d'argent, les pays africains devraient collectivement intensifier les initiatives de lutte contre ces problèmes à l'échelle du continent. À cet égard, il conviendrait d'appuyer et de développer les bonnes pratiques, telles que celles du Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest. Établi par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest en 2000 pour lutter contre le financement des groupes terroristes, le Groupe intergouvernemental d'action a, au fil des ans, procédé à des évaluations et mené des activités de renforcement des capacités en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans des pays de la région. Cette initiative a permis d'améliorer la capacité des pays à repérer les opérations suspectes dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent. Toutefois, les résultats obtenus varient considérablement d'un pays à l'autre, certains États affichant des résultats moins bons que les années précédentes. En outre, les rapports d'évaluation montrent que les informations intéressantes recueillies par les services de renseignement financier en matière de surveillance des transactions suspectes ne sont pas correctement exploitées par les autorités d'enquête³⁴, ce qui souligne qu'il est nécessaire que tous les pays africains renforcent leur capacité à surveiller ces transactions et à s'assurer qu'elles fassent l'objet d'enquêtes appropriées.

31. Dans le même ordre d'idées, il faudrait confier au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, qui est un instrument d'auto-évaluation volontaire chargé d'évaluer la gouvernance des États membres de l'Union africaine, le mandat explicite de concevoir des outils juridiquement contraignants pour traiter les questions liées à la corruption et au blanchiment d'argent. Outre les mouvements transfrontières de fonds, l'utilisation accrue des transactions immobilières à des fins de blanchiment en Afrique de l'Ouest³⁵, par exemple, nécessite de renforcer les capacités à recenser les caractéristiques particulières de la lutte contre le blanchiment d'argent au niveau continental et à en tenir compte dans la réglementation.

2. Investir dans l'infrastructure de données et la transparence des données (y compris les données ventilées par sexe)

32. La qualité des données joue un rôle essentiel dans la lutte contre les FFI. L'abondante littérature sur le déplacement des bénéficiaires par les multinationales des États-Unis, par exemple, est rendue possible par la grande qualité des données disponibles³⁶. En tant qu'organismes responsables de l'indicateur 16.4.1 des objectifs de développement durable (valeur totale des flux financiers illicites entrants et sortants, en dollars des États-Unis courants), l'ONU DC et la CNUCED dirigent les travaux visant à élaborer une méthodologie statistique et une norme de mesure pour estimer les FFI. Ces travaux essentiels contribueront à élaborer un ensemble de directives méthodologiques qui pourront être utilisées aux niveaux national et international pour estimer la valeur totale

³³ Ezenagu (2019).

³⁴ Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest, *Rapport annuel 2014* (2014) ; *ibid.*, Résumé des rapports d'activités des pays : octobre 2017-septembre 2018, établi en vue de la trentième réunion plénière de la Commission technique, 12-16 novembre 2018 (2018).

³⁵ Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (2018).

³⁶ G. Zucman « Taxing multinational corporations in the twenty-first century », mémoire de recherche 10, *Economists for Inclusive Prosperity* (2019).

fournie par l'indicateur. Dans le cadre de l'analyse des effets des FFI sur les communautés africaines et la réalisation des objectifs de développement durable, il est nécessaire de disposer de davantage de données de qualité ventilées par sexe concernant les services financiers, le commerce, l'emploi et la fiscalité, afin d'obtenir de nouvelles informations qui éclaireront les mesures à prendre concernant les piliers économique, social et environnemental du développement durable.

3. Collecter davantage de données commerciales de meilleure qualité

33. Pour réduire la fausse facturation dans les pays africains, il faudra disposer de données de qualité, ventilées par sexe au besoin, afin d'analyser l'exposition au risque et de resserrer la coopération régionale sur les normes communes de déclaration des informations fiscales et commerciales des entreprises. Il est essentiel de renforcer l'échange d'informations sur les données commerciales avec les partenaires afin de repérer les anomalies et les divergences qui justifient une enquête plus approfondie. L'étude présentée dans le rapport concernant la détection de la fraude douanière systémique liée à l'exportation de ressources extractives montre que si l'analyse des macrodonnées commerciales peut être un indicateur utile, elle présente des limites, qu'on peut lever en améliorant l'accès aux données relatives aux transactions et l'utilisation qui en est faite. Pour ce faire, il existe différentes plateformes, notamment le système d'évaluation statistique de la production minérale MOSES (Mineral Output Statistical Evaluation System) de la CNUCED, qui a déjà fait ses preuves au niveau national. Dans le cas de la Zambie, par exemple, le système MOSES permet de contrôler la chaîne de valeur des exportations nationales de minéraux. Il comprend un outil qui permet aux entreprises de transmettre chaque mois leur déclaration obligatoire de production et d'exportation et de demander des permis d'exportation en ligne, et qui a remplacé le processus manuel qui obligeait les entreprises à se rendre à Lusaka. Depuis sa mise en œuvre en 2017, le système MOSES a largement bénéficié au Gouvernement zambien.

34. Les gouvernements ayant accès aux données commerciales relatives aux transactions peuvent également mettre en œuvre une analyse de filtrage des prix. Cette analyse porte sur les transactions d'un seul pays et permet de comparer, pour un produit donné, la valeur ou le prix figurant sur une facture douanière aux prix antérieurs ou au prix du marché libre, afin de repérer les anomalies tarifaires³⁷. Bien que les méthodes d'étude des divergences des statistiques commerciales entre pays partenaires et de filtrage des prix aient toutes deux leurs limites, elles peuvent s'avérer utiles et fournir des indications pour la détection des fraudes douanières. Global Financial Integrity a également développé un outil appelé GFTrade, qui s'appuie sur la méthode de filtrage des prix par écart interquartile pour fournir des informations en temps réel aux douaniers. Un logiciel mettant en œuvre la technologie de la chaîne de blocs, actuellement en cours de développement, permettra d'assurer la transparence des chaînes logistiques et des chaînes de valeur mondiales³⁸, ce dont l'Afrique pourrait utilement tirer parti pour lutter contre la fausse facturation. Les pays africains devraient également chercher à tirer parti des dispositions de l'article 12 de l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce sur la facilitation des échanges pour améliorer l'échange de données commerciales et ainsi mieux surveiller les FFI.

4. Accélérer les progrès en matière de déclaration fiscale

35. Les gouvernements africains devraient étudier des moyens novateurs de se servir de la déclaration fiscale volontaire pour mobiliser des recettes et renforcer les initiatives menées dans ce domaine. À cet égard, les multinationales, qui consentent de plus en plus à publier volontairement leurs données fiscales dans le cadre d'initiatives de déclaration à

³⁷ G. Carbonnier et R. Mehrotra, *Abnormal pricing in international commodity trade: Empirical evidence from Switzerland*, document de réflexion n° R4D-IFF-WP01-2019 (L'Institut de hautes études internationales et du développement, 2019).

³⁸ C.A. McDaniel et H.C. Norberg, *Can blockchain technology facilitate international trade?*, mémoire de recherche (Mercatus, 2019). Disponible à l'adresse <https://ssrn.com/abstract=3377708>.

l'échelle mondiale, devraient faire preuve du même enthousiasme pour la communication des données ventilées par pays³⁹.

5. Concevoir un cadre directif et réglementaire régissant expressément les flux financiers illicites

36. L'importance des FFI en Afrique et la diversité de leurs origines, mécanismes et conséquences sont telles que les pays devraient posséder leur propre cadre directif pour lutter contre ces flux, et procéder notamment à une évaluation complète des politiques et législations en vigueur dans les différents pays.

37. En outre, les pays devraient renforcer l'ensemble des mesures législatives et réglementaires qui touchent les FFI. Ils devraient notamment consolider les systèmes judiciaires locaux, accroître les capacités de règlement des différends et envisager d'adopter les réformes de la CNUCED portant sur les accords internationaux d'investissement⁴⁰.

6. S'approprier la Vision minière africaine

38. En 2009, l'Union africaine a adopté la Vision minière africaine afin de promouvoir un développement équitable et généralisé au moyen d'une exploitation et d'une utilisation prudentes des richesses minérales du continent. La Vision minière africaine vise à jeter les bases d'une croissance et d'un développement socioéconomique généralisés et durables, notamment grâce à l'adoption de normes mondiales pour une gouvernance équitable du secteur des ressources naturelles. Ses objectifs sont ambitieux et les actions correspondantes sont réparties entre six grands domaines, à savoir : l'amélioration de la qualité des données géologiques, en tant que moyen de négocier des accords plus justes et des rendements plus équitables sur les investissements miniers ; les capacités de négociation des contrats ; la gouvernance des ressources ; la gestion des richesses minérales ; le traitement des insuffisances infrastructurelles ; la reconnaissance du rôle que les activités artisanales et les exploitations de petite taille du secteur extractif jouent dans le développement.

39. Compte tenu de la portée globale de la Vision minière africaine, les pays devraient tirer parti des lignes directrices qui y sont formulées pour adopter des politiques et des réglementations qui concourent à son application⁴¹. Les attentes des pays africains dotés de ressources minérales au sujet des retombées bénéfiques du secteur extractif sur le développement sont justifiées par le rôle que ce secteur joue comme source essentielle de revenus et de devises dans les pays exportateurs de minéraux. Afin de répondre à ces attentes et compte tenu du poids du secteur extractif dans les FFI, les pays africains devraient mettre à profit les enseignements tirés de leur participation passée à la gouvernance internationale des produits de base.

7. Instaurer une collaboration interinstitutionnelle

40. La nature multidimensionnelle des FFI exige une coordination des actions pluri-institutionnelles au niveau national. À cet égard, il est nécessaire de combiner les mesures ministérielles et de renforcer les institutions de premier plan dans la lutte contre l'évasion fiscale, le blanchiment d'argent et les autres infractions.

41. Les efforts visant à renforcer les capacités des diverses institutions locales chargées de suivre, de détecter et de régler les FFI devraient être soutenus. Les services

³⁹ Tax Justice Network, Financial Secrecy Index 2020 reports progress on global transparency – but backsliding from US [United States], Cayman [Islands] and UK [United Kingdom] prompts call for sanctions (2020). Disponible à l'adresse : <https://www.taxjustice.net/2020/02/18/financial-secrecy-index-2020-reports-progress-onglobal-transparency-but-backsliding-from-us-cayman-and-uk-prompts-call-forsanctions/>.

⁴⁰ CNUCED, UNCTAD's reform package for the international investment regime (Genève et New York, 2018).

⁴¹ Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique, *Guide pour la vision minière nationale : Adapter la vision du régime minier africain* (2014). Disponible à l'adresse : https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/country_mining_vision_guidebook.pdf.

nationaux de renseignement financier sont des organismes publics qui jouent un rôle central en tant que destinataires de notifications sur des transactions importantes et/ou suspectes. Ils analysent ces informations et les transmettent aux organes chargés de l'application des lois si nécessaire. Les autorités fiscales devraient être capables d'examiner les contrats commerciaux et les déclarations comptables et fiscales des entreprises, de recenser les prix exacts des produits et de combattre les pratiques abusives. Les autorités douanières sont chargées de surveiller et d'évaluer la véracité des prix des produits des exportations et des importations et de leurs quantités, alors que les autorités judiciaires sont responsables de l'application des lois. Il incombe aux décideurs de concevoir des politiques et des lois qui s'attaquent aux FFI. D'où l'importance de soutenir le renforcement des capacités institutionnelles à tous les échelons des autorités nationales en Afrique.

42. Plus précisément, les autorités fiscales de nombreux pays africains ont un besoin urgent de ressources supplémentaires et d'activités de renforcement des capacités et de formation. Elles sont en sous-effectif et manquent des compétences voulues. Par exemple, dans une enquête menée au Nigéria, 62 % des entreprises interrogées ont répondu s'inquiéter du manque de connaissances des agents fiscaux pendant les audits⁴². Afin de renforcer ses capacités de recouvrement de l'impôt, ce qui pose problème dans de nombreux pays africains, le Gouvernement de la République-Unie de Tanzanie, par exemple, a investi des ressources dans les capacités d'audit après une décennie d'investissements privés dans le secteur extractif pendant laquelle les recettes perçues sont restées faibles. En 2009, il a créé l'Agence tanzanienne d'audit des ressources minérales, qui est un organisme autonome relevant du Ministère de l'énergie et des minéraux. L'Agence est chargée de suivre la qualité et la quantité des minéraux produits et exportés par les compagnies minières et de réaliser des audits financiers. Dotée de ressources et d'effectifs suffisants, y compris de spécialistes de la fiscalité, de scientifiques de l'environnement, d'analystes des technologies de l'information, d'ingénieurs et de gemmologues, elle a réussi à mener des audits financiers et à lutter contre les prix de transfert. Grâce à la coopération efficace entre l'Agence et les autorités fiscales tanzaniennes, 65 millions de dollars supplémentaires ont été perçus au titre de l'impôt sur les bénéfices des sociétés entre 2009 et 2015, ce qui représente 7 % des recettes fiscales provenant du secteur extractif enregistrées pendant cette période⁴³.

C. Consacrer davantage de ressources au recouvrement des avoirs volés

43. La lenteur des progrès réalisés dans le recouvrement des avoirs volés souligne la nécessité d'accroître les capacités nationales et internationales afin d'en accélérer le rythme dans le cadre de la Décennie d'action. À cet égard, la communauté internationale devrait soutenir davantage les initiatives telles que l'initiative Stolen Asset Recovery (recouvrement des avoirs volés) de la Banque mondiale et de l'ONUDC, qui visent à donner des conseils pratiques sur la stratégie de recouvrement des avoirs et la gestion des efforts qui y sont consacrés. Le caractère multilatéral des organisations à la tête de ce projet en fait un cadre approprié de dialogue et de collaboration sur des cas précis qui impliquent souvent différents pays, aussi bien développés qu'en développement.

D. Protéger et appuyer les organisations de la société civile, les dénonciateurs d'abus et les journalistes d'investigation

44. Les organisations de la société civile, les dénonciateurs d'abus et les journalistes d'investigation jouent un rôle essentiel dans la divulgation de l'ampleur des FFI et des mécanismes qui les sous-tendent en Afrique et ailleurs. Au sein de cette chaîne d'acteurs,

⁴² Andersen Tax, Review of transfer pricing development in Africa: A study of key sub-Saharan African countries (2019). Disponible à l'adresse : https://andersentax.ng/docs/review_of_transfer_pricing_development_in_africa_10042019.pdf.

⁴³ A. Redhead, Improving mining revenue collection: [United Republic of] Tanzania's Mineral Audit Agency, Natural Resource Charter Case Study (Natural Resource Governance Institute, 2017).

les initiatives relatives à la transparence doivent être encouragées et soutenues, notamment lorsqu'elles recourent aux nouvelles technologies.

45. Au niveau mondial, des organisations comme Open Ownership et la Financial Transparency Coalition s'efforcent de mettre fin à la législation du secret qui empêche de pratiquer une transparence totale sur les bénéficiaires effectifs. À côté du Forum africain sur l'administration fiscale, qui joue un rôle central en matière de fiscalité, d'autres organisations telles que Tax Justice Network-Africa mènent aussi des initiatives de renforcement des capacités.

46. Les dénonciateurs d'abus courent des risques énormes mais la loi devrait les protéger car ils peuvent servir l'intérêt public. Par exemple, en octobre 2019, le Conseil des ministres de l'Union européenne a adopté de nouvelles règles visant à faire en sorte que les pays membres modifient leur droit interne pour protéger les dénonciateurs internes de fautes. L'impact des documents panaméens (« Panama papers ») sur l'élaboration de la législation illustre la portée importante de la dénonciation d'abus. Suite aux révélations de la presse, de nombreux pays, notamment l'Australie et la France, ont mis en place des commissions parlementaires pour étudier des mesures visant à combattre l'évasion fiscale. Certaines d'entre elles ont incité le législateur à modifier des dispositions relatives aux pratiques d'évasion fiscale des multinationales.

E. Mettre en place des passerelles entre les entreprises multinationales, la fiscalité et le Programme de développement durable à l'horizon 2030

1. Réduire les flux financiers illicites au profit de la transformation structurelle

47. Les pays africains devraient informer tous les acteurs, y compris les entreprises multinationales, du rôle prépondérant que la réduction des flux financiers illicites jouerait dans le financement du développement durable sur le continent. En outre, les gouvernements et les entreprises multinationales devraient collaborer de manière constructive à l'élimination de la fraude fiscale et à la réduction de l'évasion fiscale. Ils devraient ainsi aider à remédier aux effets des FFI sur la stabilité économique, politique et sociale en Afrique et ailleurs.

2. Passe par la fiscalité ... dans le cadre de la publication d'informations environnementales, sociales et relatives à la gouvernance

48. L'examen du régime international d'imposition des sociétés et des ouvrages économiques théoriques publiés sur les entreprises multinationales et les prix de transfert, figurant dans le rapport, montre que les pratiques fiscales de ces entreprises sont néfastes pour le développement. En outre, les principes directeurs internationaux portant sur l'amélioration des pratiques sont des dispositions de droit souple qui ne sont pas contraignantes tandis que les systèmes internes de réglementation ne sont pas suffisamment développés. En conséquence, les pays africains sont devenus tributaires des contrats d'exploitation minière et des accords particuliers des communautés de développement. Étant donné que les acteurs du secteur privé s'intéressent de plus en plus aux questions de durabilité, les pays africains devraient s'appuyer sur la publication croissante d'informations environnementales, sociales et relatives à la gouvernance pour faire le lien entre ces mécanismes de communication et les objectifs de réduction des FFI au profit du développement durable. L'extension de l'initiative pour des marchés boursiers durables montre qu'un nombre croissant de bourses rendent obligatoire la publication par les entreprises cotées d'informations environnementales, sociales et relatives à la gouvernance, ce qui constitue un bon point de départ pour entamer un examen plus approfondi des éléments liés à la fiscalité. À cet égard, les efforts visant à renforcer les capacités des gouvernements de mesurer et de suivre la contribution du secteur privé à l'exécution du Programme de développement durable à l'horizon 2030 devraient être encouragés. La CNUCED, par exemple, mène un projet visant à mettre en place un cadre directif favorable à la publication par les entreprises d'informations sur la durabilité et les objectifs de développement durable en Afrique et en Amérique latine. Parmi d'autres exemples figurent les pactes de transparence comme Publish What You Pay conclus entre des

gouvernements et le secteur privé. On devrait s'efforcer d'intégrer la fiscalité dans la publication d'informations environnementales, sociales et relatives à la gouvernance en tenant compte des résultats contrastés de la participation du secteur privé aux initiatives en matière de durabilité.

F. Investir dans la recherche afin de rendre compte des liens entre les flux financiers illicites, la durabilité environnementale et les changements climatiques

49. L'examen des sources des FFI, figurant dans le rapport, illustre l'ampleur des activités néfastes à l'environnement, telles que l'exploitation forestière illégale, la pêche illégale, l'exploitation minière illégale et le trafic illégal de déchets. De même, comme il ressort de l'analyse empirique réalisée dans le rapport, les externalités négatives provenant du secteur extractif n'ont pas seulement des retombées sur d'autres secteurs comme l'agriculture, mais touchent aussi les ressources en eau essentielles au niveau communautaire. Cependant, les problèmes dus aux caractéristiques dominantes des modèles économiques actuels de la transformation structurelle et les contraintes en matière de données rendent difficile l'établissement de liens de causalité dans les modèles économétriques sur les FFI et le développement durable.

50. Compte tenu de ces constatations, davantage de travaux de recherche devraient être consacrés à l'intégration de la valeur des dommages environnementaux causés par les sources prédominantes des flux illicites dans les initiatives en cours sur la mesure des FFI. Ces efforts pourraient permettre aux gouvernements africains de renforcer l'argumentation en faveur de l'établissement de passerelles dans les négociations sur la réduction des FFI et l'appel au financement de l'action climatique.

G. Redonner confiance dans le multilatéralisme par des mesures concrètes de lutte contre les flux financiers illicites

1. Appuyer l'initiative multilatérale prise par le Conseil économique et social de l'ONU et l'Assemblée générale des Nations Unies en vue de réduire les flux financiers illicites

51. Le multilatéralisme suppose de recourir à la coopération internationale pour trouver des solutions aux problèmes transnationaux. La mondialisation a fait apparaître une série de nouveaux obstacles au multilatéralisme en diffusant les problèmes transnationaux et en associant de nombreux acteurs non étatiques⁴⁴. Les FFI sont l'un de ces problèmes transnationaux qui pourrait donc être résolu par la voie multilatérale. À cette fin, l'on pourrait mettre à profit les enseignements tirés de la collaboration multilatérale à l'action internationale sur les produits de base.

52. Outre les multiples résolutions adoptées sur les FFI, des initiatives récentes telles que l'initiative conjointe visant à mettre en place un groupe de haut niveau sur la comptabilité financière, la transparence et l'intégrité qui relève de la présidence de l'Assemblée générale et de la présidence du Conseil économique et social permettent d'espérer que davantage de mesures concrètes seront prises pour lutter contre les FFI sous la forme d'une action multilatérale inclusive. Cette initiative conjointe s'inscrit dans le cadre de la Décennie d'action visant à promouvoir une accélération de la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Le groupe est censé produire un rapport assorti de recommandations en janvier 2021.

⁴⁴ E. Newman, R. Thakur et J. Tirman, éd., *Multilateralism Under Challenge: Power, International Order and Structural Change* (United Nations University Press, Tokyo, 2006).

2. Consacrer davantage de ressources à la coopération internationale sur les flux financiers illicites

53. Davantage de ressources sont nécessaires pour amplifier les activités que divers organismes et donateurs consacrent au renforcement des capacités des autorités fiscales en Afrique. Plusieurs donateurs se sont engagés à doubler leur aide au renforcement des capacités fiscales entre 2015 et 2020 dans le cadre de l'Initiative fiscale d'Addis-Abeba, qui vise à accroître le volume et la qualité de l'assistance technique pour renforcer la mobilisation des ressources internes dans les pays partenaires. En outre, l'OCDE et trois pays (Allemagne, Italie et Kenya) ont lancé le programme pilote Africa Academy for Tax and Financial Crime Investigation à la Conférence que le G20 a tenue sur l'Afrique à Berlin en juin 2017. Ce programme portera sur tous les aspects de la conduite et de la gestion des enquêtes financières, y compris les pratiques plus complexes de blanchiment d'argent et le rôle des enquêteurs fiscaux, les techniques d'investigation, la détection, le gel et le recouvrement des avoirs, la gestion des enquêtes internationales et des sujets spécialisés tels que les escroqueries fiscales de taxe à la valeur ajoutée sur les biens et les services.

3. Resserrer la coopération concernant la lutte contre les flux financiers illicites en vue de réaliser les objectifs de développement durable ayant trait à la santé et de renforcer la résilience aux chocs

54. La pandémie actuelle de maladie à coronavirus est premièrement et avant tout une crise sanitaire. Deuxièmement, elle entrave la réalisation des objectifs de développement durable ayant trait à la santé. Troisièmement, elle devient rapidement la cause d'une récession économique et financière mondiale dont les conséquences économiques et sociales sont graves pour les pays les plus pauvres. Il ne sera pas facile de lutter contre la crise dans un contexte d'insuffisance des fonds alloués à la santé dans le monde entier, notamment en Afrique. La crise d'Ébola a suscité des débats sur la création d'un fonds international d'urgence sanitaire⁴⁵. Elle a aussi mis en lumière le rôle que la gouvernance mondiale pourrait jouer dans le domaine de la santé, au moyen d'un partenariat et d'une assistance financière et technique ainsi que d'une réduction des inégalités en matière de santé⁴⁶. Ces questions sont encore d'actualité et les occasions perdues de recouvrer des recettes budgétaires à cause de l'évasion et de la fraude fiscales devraient être abordées⁴⁷. Même si la pandémie actuelle semble moins toucher les femmes que les hommes, les femmes ressentiront probablement les conséquences socioéconomiques de la crise car ce sont essentiellement elles qui prennent soin de leur famille. Compte tenu des incidences, qui commencent à se dessiner, de la crise actuelle de maladie à coronavirus, il faut s'attendre à ce que la réalisation des objectifs de développement durable soit plus difficile et dépende essentiellement de la capacité des pays africains de réduire les FFI, qui entravent la mobilisation de ressources suffisantes pour financer le développement.

4. Trouver des solutions gagnant-gagnant

55. Outre leur participation aux mécanismes actuels d'échange d'informations et malgré les difficultés à éviter la concurrence fiscale, les pays en développement peuvent décider ensemble de définir des domaines d'intérêt communs. Ils pourraient, par exemple, tomber d'accord pour, au lieu de donner des incitations fiscales sur les bénéficiaires, faire porter les incitations sur l'activité économique en fonction d'un ensemble d'indicateurs relatifs à l'économie réelle. De même, davantage de ressources pourraient être mises en commun pour lancer des initiatives de renforcement des capacités dans un double objectif, à savoir : a) échanger des expériences et des ressources ; b) former une coalition dans les domaines d'intérêt communs.

⁴⁵ G. Ooms et R. Hammond, Financing global health through a global fund for health?, document 4 du groupe de travail sur le financement (Chatham House, 2014).

⁴⁶ A. Waris et L.A. Latif, « Towards establishing fiscal legitimacy through settled fiscal principles in global health financing », *Health Care Analysis: Journal of Health Philosophy and Policy* (2015), 23(4):376–390.

⁴⁷ Ibid.

56. À cet égard, les pays africains pourraient échanger des tactiques de négociation sur la manière de combiner de multiples objectifs avec d'autres pays du Sud. Cependant, compte tenu de la divergence des intérêts économiques, il sera difficile d'obtenir un consensus entre les pays sur la lutte contre les FFI mais il faudrait pleinement l'envisager.

H. Lutter contre les flux financiers illicites sur le plan de l'éthique

57. À de nombreux points de vue, la lutte contre les flux financiers illicites est une question d'éthique. Ces préoccupations éthiques sont prises en compte par tous les acteurs participant à la lutte contre les FFI, y compris les entreprises multinationales. En Afrique, l'importance de l'éthique transparait dans le mécanisme africain d'examen par les pairs. La méthode élaborée pour le mécanisme comprend comme domaine thématique la gouvernance des entreprises et l'objectif de veiller à ce que les pratiques internes des organisations respectent l'éthique, qui vise à s'attaquer à la corruption et aux flux illicites de fonds⁴⁸.

V. Conclusions

58. Le multilatéralisme a un rôle clair à jouer en atténuant les conséquences néfastes des FFI et en encourageant la participation des pays africains à la gouvernance mondiale. Les recommandations tirées de l'analyse exposée dans le rapport sont censées renforcer les politiques adoptées pour lutter contre l'importance et l'impact des FFI. L'Afrique en ressortirait plus forte et plus résiliente, et serait mieux à même de lutter contre la pandémie actuelle de maladie à coronavirus et les problèmes à venir.

⁴⁸ Commission de l'Union africaine, *Domestic Resource Mobilization: Fighting Against Corruption and Illicit Financial Flows* (Addis-Abeba, 2019).