



FLUX FINANCIERS DÉLOYAUX ET ILLICITES: DÉFI ET MOYENS D'ACTION POUR LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE LA SUISSE

Depuis la crise financière de 2008/2009 au moins, la question des «flux financiers déloyaux et illicites» suscite bien des débats, pas seulement dans les milieux scientifiques et dans la société civile, mais aussi au sein des gouvernements des pays membres de l'OCDE. Elle se pose avec encore plus d'acuité en Suisse: place financière totalisant le plus grand nombre d'avares en banques de clients domiciliés à l'étranger, elle est aussi une importante plaque tournante pour le commerce international de matières premières. Qu'entend-on exactement par «flux financiers illicites»? En quoi ce phénomène est-il aussi un enjeu de la politique de développement suisse? Quelle est la position actuelle du gouvernement suisse en la matière? Ce Development Policy Brief fait le point et engage une réflexion sur les moyens d'agir dans le cadre de la politique de développement de la Suisse.

C'est avec la plus grande clarté et sans dissimuler son irritation que Ngozi Okonjo-Iweala, ministre des Finances du Nigeria, s'est exprimée dans les pages du journal britannique *The Guardian*, le 25 mars 2013: «Je suis vraiment excédée par ces flux illicites. Est-ce si compliqué pour les pays du G8 et du G20 de prendre des mesures visant à faire pression sur les pays qui se comportent comme des paradis fiscaux?»

Pendant ce temps, à Accra, à un bon millier de kilomètres de la capitale nigérienne, de petits commerces locaux vendent la bière qui provient de l'un des plus grands producteurs mondiaux de cette boisson, également établi au Ghana. Marta Luttgrod, qui a tenu un tel commerce, a acquis en 2010 une notoriété internationale en tant que gérante d'un stand de vente de bière employant trois personnes et réalisant un bénéfice de 220 UK£ par mois, sur lequel elle versait une redevance fixe à la municipalité ainsi qu'une

taxe trimestrielle au fisc (*Ghana Revenue Authority*), contrairement à son fournisseur, la multinationale *SABMiller*, qui a principalement affiché des pertes entre 2007 et 2010 et ne s'est donc acquitté de l'impôt sur les entreprises qu'une seule fois durant cette période. Or, dans le même temps et prétendument en toute légalité, la société *SABMiller* a transféré des sommes colossales vers l'étranger, notamment vers l'île Maurice, les Pays-Bas et la Suisse.

C'est du moins le constat établi par l'ONG britannique ActionAid concernant la non-imposition de la société *SABMiller* au Ghana. Cet exemple illustre bien le défi crucial auquel sont confrontés les nations émergentes et en développement quant à leur aptitude à mobiliser leurs propres ressources, grâce à un système d'imposition juste et approprié, et à s'en servir pour assurer le développement durable de leur pays.

Cet exemple met aussi en évidence un autre problème: certains pays justifiant d'un revenu par habitant élevé, voire très élevé, s'emploient à attirer chez eux des investissements et dépôts bancaires, entrant ainsi dans le jeu d'une concurrence fiscale. C'est là une pratique que les pays émergents et en développement, par manque de capacités propres, ne sont généralement pas suffisamment en mesure de contrer, d'où une fuite effective de capitaux.

Enfin, les flux financiers déloyaux et illicites sont aussi un défi pour la politique de développement. En effet, ce sont les aides publiques au développement qui viennent compenser les ressources qui font défaut aux pays en développement, alors que les profits qui y sont réalisés partent vers l'étranger (y compris vers la Suisse). Le Ghana est un pays prioritaire du programme de coopération au développement de la Suisse.

FLUX FINANCIERS DÉLOYAUX ET ILLICITES: DÉFINITION ET ORDRE DE GRANDEUR

Les estimations les plus prudentes indiquent que, chaque année, ce sont des sommes considérables qui sont ainsi délocalisées vers diverses destinations à faible taux d'imposition, dans des pays de l'OCDE. Outre leur illégalité, ces transferts sont un frein au progrès des pays émergents et en développement dont ils sont issus.

Comment définir et évaluer les flux financiers internationaux déloyaux et illicites? Cette question suscite des discussions animées et controversées depuis déjà longtemps. Après dix années de débats et d'analyses, ces fameux «*illicit financial flows*» sont devenus un grand thème d'actualité, les gouvernements et les organisations internationales reconnaissant qu'il s'agit d'un problème.

Au sens strict, les flux financiers illicites recouvrent uniquement les transactions illégales enfreignant la législation nationale dans les pays de provenance et de destination ainsi que les transferts ayant fait l'objet d'une tarification abusive au sein de grands groupes. Au sens large, cette notion fait également référence aux pratiques qui ne sont pas formellement interdites mais qui portent préjudice au développement. Le graphique qui figure sur la page suivante permet de mieux appréhender ce concept.

Selon la définition de l'OCDE, les «*illicit financial flows*» recouvrent: (a) la tarification abusive des transferts au sein d'un groupe d'entreprises à des fins d'évitement de l'impôt, (b) d'évasion fiscale ou (c) de manipulation des évaluations dans le commerce des marchandises. S'ajoutent à cela des pratiques telles que (d) le blanchiment d'argent et (e) la corruption. Les opérations financières dont il s'agit peuvent aussi bien être effectuées

par des entreprises que par des particuliers¹.

L'OCDE estime que, sur l'ensemble des flux financiers illicites, l'évasion fiscale et les formes strictement illégales d'évitement de l'impôt représentent une part de 60 à 65%, contre 30 à 35% pour les activités criminelles, les 3% restants provenant de faits de subornation, de corruption et de vol impliquant des agents de la fonction publique.

Dans son évaluation de l'ordre de grandeur, l'OCDE s'appuie sur les calculs de l'institut de recherche *Global Financial Integrity (GFI)*, l'un des plus compétents au monde dans ce domaine.² Le GFI estime que de 2001 à 2010 les flux financiers illicites ont atteint un montant de 5.9 billions de dollars alors que l'aide publique au développement se chiffrait à un montant total de 677 milliards de dollars. La commission instituée par le gouvernement norvégien (*Commission on Capital Flight from Developing Countries*) ainsi que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) arrivent à peu près aux mêmes chiffres.

L'institut GFI estime que, sur l'ensemble des montants recensés entre 2001 et 2010, près de la moitié provient de la Chine, ce qui représente un montant cinq fois supérieur à celui du Mexique, deuxième au classement. Les autres pays fortement exposés sont la Malaisie, la Russie et l'Arabie saoudite, ainsi que, dans une moindre mesure, les Philippines, le Nigéria, l'Inde, l'Indonésie et les Emirats arabes unis.

Une autre étude réalisée par GFI sur l'Afrique en arrive à la conclusion que, sur l'ensemble de ce continent et après intégration des afflux financiers, il y a eu presque exclusivement des transferts nets à destination de l'étranger sur une période d'observation de 30 ans.

1 Pour une analyse de la thématique et des contributions des différents pays à la résolution du problème, se reporter au document *Measuring OECD Responses to Illicit Financial Flows from Developing Countries*. OECD - *Better Policies for Better Lives*, Paris, December 2013. (Evaluation des mesures prises par l'OCDE en réaction aux flux financiers illicites en provenance des pays en développement. OCDE - Des politiques meilleures pour une vie meilleure, Paris, décembre 2013, en anglais). www.oecd.org/dac/governance-development/IFFweb.pdf

2 <http://www.gfintegrity.org/content/blogsection/11/148/>

Quant à l'ordre de grandeur, il est aujourd'hui largement reconnu que les flux financiers déloyaux et illicites en provenance des pays émergents et en développement représentent un montant bien supérieur à celui de l'aide publique au développement. Même en tenant compte des investissements internationaux directs, le solde est négatif.

En comparant ces estimations au montant des valeurs patrimoniales d'origine illicite détenues par des personnes politiquement exposées et confisquées puis restituées par des pays de l'OCDE, on constate que ce dernier n'atteint même pas 5% du total des flux financiers déloyaux et illicites.

IMPACT SUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT – UN DÉFI POUR TOUS

De l'avis unanime des organisations internationales, des instances de politique de développement ainsi que des acteurs des milieux scientifiques et de la société civile, les flux financiers déloyaux et illicites pénalisent tout particulièrement les pays en développement car, pris dans leur ensemble, ils constituent un obstacle majeur à la croissance économique et à la bonne gouvernance, tout en contribuant à accroître les inégalités sociales. Le rapport *Perspectives économiques en Afrique 2012* indique que l'objectif du millénaire pour le développement visant à «réduire de moitié la pauvreté» entre 1990 et 2015 aurait pu être atteint en Afrique si les ressources

transférées à l'étranger avaient été réinvesties sur ce continent. Selon l'édition 2010 de ce rapport, les Etats ne disposent même pas des moyens nécessaires pour assumer leurs fonctions élémentaires, ne serait-ce que parce qu'il leur manque aussi la légitimité requise pour pouvoir prélever davantage d'impôts sans entraîner en même temps une intensification des sorties de fonds déloyales et illicites.

Les flux financiers déloyaux et illicites représentent cependant aussi un défi pour les pays de l'OCDE, qu'ils privent également d'abondantes rentrées fiscales.

L'une des principales causes de la multiplication des flux financiers illicites, avec les effets dont elle s'accompagne, réside dans la mondialisation accrue des activités économiques et financières internationales: tandis que les instruments de pilotage politique, juridique et judiciaire sont principalement actionnés à un niveau national, les acteurs de la finance internationale, qu'il s'agisse des banques, des prestataires de services financiers, des entreprises ou des particuliers, opèrent à un niveau planétaire. Les lacunes qu'accusent les législations nationales ainsi que les discordances qui existent entre elles, mais aussi le manque de capacités dans les pays en développement pour faire pleinement valoir l'ordre juridique et les conventions internationales contribuent à créer une configuration qui permet aux acteurs économiques et aux particuliers de se livrer à des transferts de fonds massifs et ciblés vers l'étranger. Bien souvent, et surtout dans des contextes fra-

FLUX FINANCIERS ILLICITES : SOURCES, MÉTHODES, CONTRE-MESURES

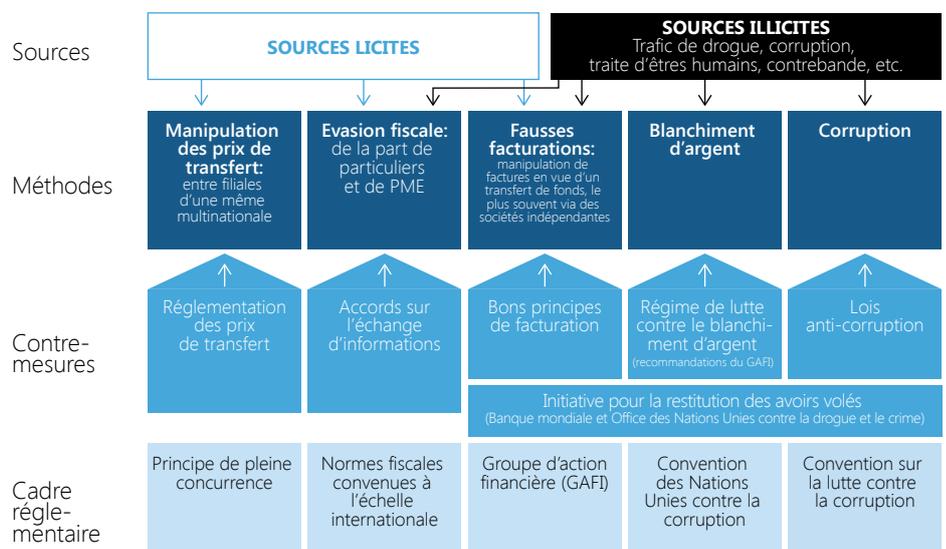


Figure 1: Évaluation des mesures prises par l'OCDE en réaction aux flux financiers illicites en provenance des pays en développement (édition préliminaire). Paris, 2013

giles, la volonté politique fait également défaut: il n'est pas rare que le gouvernement, l'administration et la justice profitent de la faiblesse des institutions et aggravent la situation en devenant les complices directs des actes de corruption.

Dans une publication de la Banque mondiale, l'un des plus grands spécialistes de la question a résumé le problème ainsi: «Il faudrait pouvoir compter sur une plus vaste coopération internationale pour arriver à identifier et à sanctionner les manipulations de prix de transfert, ce qui passe par tout un train de mesures: restreindre encore davantage les marges de manœuvre en matière d'abus des paradis fiscaux, faciliter et généraliser les échanges d'information entre administrations fiscales nationales, exiger des banques une vigilance accrue à l'égard des fonds illicites et du blanchiment d'argent, étendre le champ d'application de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, appliquer plus strictement et plus largement la législation qui érige en infraction les actes de corruption commis à l'étranger par des personnes et des sociétés domiciliées dans les pays les plus riches et influents, réformer les normes de comptabilité internationales, conforter les mécanismes et textes de loi visant à faciliter la restitution des avoirs volés détenus à l'étranger, optimiser les mesures de contrôle des intérêts financiers des personnes politiquement exposées, renforcer la régulation ou l'autorégulation des prestataires de services aux entreprises et imposer aux grandes sociétés multinationales d'intégrer dans leurs comptes davantage d'informations sur la localisation de leurs ventes et profits³.»

COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE – CHAMPS D'ACTION DE LA POLITIQUE

Les discussions portant sur l'étendue, l'importance et les implications des flux financiers déloyaux et illicites ont aussi eu une influence durable sur l'agenda du développement. Les questions liées à la fiscalité et à sa transparence, notamment,

3 Mick Moore, dans: Reuter, P. (2012) *Draining development?: Controlling flows of illicit funds from developing countries* (Banque mondiale: Washington DC), page 475 https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2242/668150PUB0EPI006784_8B09780821388693.pdf?sequence=1

figurent aujourd'hui au premier rang des préoccupations d'organisations et d'ententes internationales, telles que le G8/G20, l'OCDE et l'ONU. De même, dans le cadre du processus de définition des nouveaux objectifs de développement (Programme de développement post-2015) ainsi que du *Global Partnership on Effective Development Cooperation*, la question de la réduction des flux financiers déloyaux et illicites internationaux tient une place importante.

Malgré la complexité de la problématique et au-delà des divergences de points de vue, un consensus existe sur le fond: premièrement, les assiettes fiscales des pays en développement doivent être mieux exploitées, grâce à des efforts plus soutenus de ces Etats; deuxièmement, il s'agit d'éliminer toute une série d'obstacles et de mécanismes de dimension internationale qui contribuent à favoriser la fuite de capitaux substantiels hors de pays où le manque de ressources financières se fait déjà cruellement sentir. Sur le plan de la politique de développement, les défis à relever en priorité concernent les domaines suivants:

- A. Questions fiscales internationales: échange d'informations au titre de l'entraide judiciaire et administrative, assistance mutuelle en matière d'imposition;
- B. Lutte contre l'évasion fiscale: établissement des rapports, reddition des comptes et imposition des sociétés multinationales;
- C. Lutte contre les abus: mesures visant à combattre toutes les formes de corruption et le blanchiment d'argent dans le cadre des transactions financières internationales, et à intensifier les démarches de restitution des avoirs volés;
- D. Renforcement des capacités dans les pays en développement pour leur permettre de mobiliser leurs propres ressources et de promouvoir la bonne gouvernance.

LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE LA SUISSE – POSITIONS STRATÉGIQUES DU CONSEIL FÉDÉRAL ...

Place financière de premier plan, la Suisse est particulièrement concernée et s'associe aux efforts entrepris à l'échelle internationale en reprenant à son compte les orientations poursuivies.

Conscient du problème posé par les flux financiers déloyaux et illicites, le Conseil fédéral a développé une approche globale

et un mode d'appréhension de la situation qui, sur les questions essentielles, correspondent à l'optique adoptée par les organisations internationales. En premier lieu, la Suisse a tout intérêt à s'employer activement à faire cesser l'afflux de fonds issus d'opérations déloyales et illicites, en accordant aussi une attention toute particulière à l'imposition correcte des personnes physiques et morales, y compris des entreprises exerçant leurs activités à l'international.

Le Conseil fédéral considère que, pour les pays en développement, les flux financiers déloyaux et illicites constituent un obstacle majeur à la croissance économique et à la bonne gouvernance. A cet égard, la Suisse a un intérêt tout particulier à poursuivre une politique de développement visant à empêcher les transferts de fonds qui proviennent de pays en développement et sont liés à des pratiques de soustraction à l'impôt, de blanchiment d'argent et de corruption. A cet effet, le Conseil fédéral entend mettre en place un vaste éventail d'instruments, notamment des mesures de lutte contre (a) le blanchiment d'argent, (b) l'évasion et la fraude fiscales et (c) la corruption. En parallèle, il va prendre des dispositions visant à faciliter (d) la restitution aux pays d'origine des avoirs détournés par des personnes politiquement exposées et (e) le renforcement des capacités dans les pays en développement afin d'y promouvoir une meilleure gouvernance et la mobilisation de ressources nationales. Par ses décisions des 4 septembre et 20 novembre 2013, il a indiqué au Parlement qu'il était prêt à présenter une vue d'ensemble de la problématique. Conformément au mandat d'examen du Parlement, il s'agira d'y aborder la pertinence des flux financiers pour la Suisse, le rôle joué par cette dernière à cet égard et les risques qui en découlent (réputation) ainsi que les contre-mesures envisageables.

... ET MOYENS D'ACTION CONCRETS

En adoptant cette vision stratégique, le Conseil fédéral entend non seulement lutter contre les abus mais aussi s'attacher aux causes profondes des sorties de fonds, en considérant aussi bien les facteurs économiques et non économiques propres aux pays d'origine que la part de responsabilité qui revient au cadre international et aux pays de destination de ces flux financiers. Dans ce contexte,

l'essentiel des efforts doit être fourni par les pays en développement eux-mêmes.

Pour que cette vision se concrétise, il faudra que les services fédéraux compétents des départements des affaires étrangères, de l'économie et des finances coordonnent leurs démarches pour étendre les dispositions en place ou concevoir et déployer des mesures substantielles, éventuellement dans le cadre d'un plan d'action concerté. En outre, les milieux scientifiques ainsi que la société civile sont appelés à exploiter la solide expérience de la Suisse en matière de fiscalité internationale pour apporter leur contribution aux débats sur la scène mondiale. D'une manière générale, il s'agit de donner la priorité aux thématiques et aux mesures qui sont présentées ci-après.

Travaux de réflexion générale

- Etude approfondie de l'importance des conventions de double imposition (CDI) pour les pays en développement (dans l'optique de la mobilisation de ressources fiscales intérieures et de la réduction des flux financiers déloyaux et illicites sur la base de clauses relatives à l'échange d'informations).
- Analyse des limites systémiques du régime fiscal international actuel et participation active au développement d'autres modèles, tels que une taxation d'office forfaitaire et/ou des alternatives au principe dit «de pleine concurrence».
- Travaux de fond sur le fonctionnement et l'efficacité, dans les pays en développement, de normes éventuellement plus strictes en matière de transparence et de devoir de diligence en ce qui concerne les activités des sociétés multinationales (analyses d'impact).

Echange d'informations et assistance en matière de perception des impôts

- Mise en place d'un canal d'échange d'informations fiscales entre la Suisse et les pays en développement avec lesquels il n'existe pas de convention de double imposition (démarche de renseignement proactive et possibilité de recours à des accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale, éventuellement associés à des CDI).
- Intégration systématique de la problématique des pays en développement dans les démarches stratégiques internes à la Suisse pour l'échange automatique d'informations et en vue de la mise en application effective de la convention multilatérale de l'OCDE

concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale.

Etablissement des rapports, reddition des comptes et imposition des sociétés multinationales

- Mesures visant à garantir une meilleure participation des pays en développement au projet BEPS de l'OCDE⁴, et prise en compte de leurs perspectives dans les positions officielles de la Suisse.
- Prise en considération des intérêts des pays en développement dans le cadre des éventuels travaux législatifs à venir en vue de renforcer les normes applicables à la transparence et au devoir de diligence en ce qui concerne les activités des sociétés multinationales.

Corruption, subornation, blanchiment d'argent; recouvrement des actifs volés

- Mesures visant à renforcer (a) la transparence en ce qui concerne les ayants droit économiques des personnes physiques et morales ainsi que (b) les devoirs de diligence des établissements financiers et des prestataires de services financiers vis-à-vis de leur clientèle, conformément aux recommandations du Groupe d'action financière de l'OCDE et à la nouvelle norme internationale concernant l'échange automatique d'informations.
- Participation active aux démarches internationales continues de développement de normes intégrant des exigences très strictes et permettant un contrôle efficace de leur mise en application s'agissant de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) en matière de politique internationale fiscale et des marchés financiers (en complément aux mesures réglementaires).

Renforcement des capacités dans les pays en développement (mobilisation des impôts, gouvernance)

- Engagement accru de la Suisse dans les initiatives visant à renforcer les capacités techniques des pays en développement pour qu'ils soient en mesure de mobiliser leurs propres ressources fiscales, de faire appliquer leur législation nationale et d'exploiter leurs contacts internationaux dans le domaine de la fiscalité et de la coopération juridique (y compris, une assistance dans des cas concrets ou un renforcement systématique des capacités insuffisantes dans

le contexte de la restitution des actifs volés depuis la Suisse).

- Mesures visant à développer les pratiques de bonne gouvernance dans les pays en développement par la promotion d'une plus grande transparence, d'une intensification des efforts de recherche autonomes et d'un développement des capacités d'analyse avec, d'une manière générale, un renforcement des mécanismes de contrôle démocratiques.

En prenant ces mesures et d'autres dispositions mettant en œuvre les décisions d'orientation du Conseil fédéral, la Suisse peut apporter une contribution efficace et crédible aux efforts déployés par la communauté internationale pour améliorer la situation. Par la mise en œuvre de ses dispositions constitutionnelles et juridiques, elle participe à la construction d'un monde plus équitable d'un point de vue économique. Un lien étroit existe en effet entre les flux financiers internationaux et la persistance et l'aggravation des inégalités enregistrées au niveau planétaire.⁵

5 Les études de la Banque mondiale arrivent à la triste conclusion que, pendant la période 1998-2008, la tendance au renforcement des inégalités économiques s'est encore accentuée au sein des Etats. Malgré la croissance économique soutenue de ces 20 dernières années dans les pays émergents, les disparités de revenus n'ont pas diminué dans le monde. Se reporter à ce sujet aux travaux de *Branko Milanovic*, <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-6259> et http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2013/12/11/000158349_20131211100152/Rendered/PDF/WPS6719.pdf, et d'*Andrew Norton, Overseas Development Institute* (<http://www.odi.org.uk/opinion/8099-inequality-rising-zeitgeist-fear-disorder-hope-change-de-blasio-tax>)

IMPRESSUM

Publication

Direction du développement et de la coopération DDC, Division Analyse et politique
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Berne
analyse.politik@eda.admin.ch, www.deza.admin.ch

Contact Werner Thut, werner.thut@eda.admin.ch

Cette publication est également disponible en allemand et en anglais.

Les Development Policy Briefs sont des contributions aux discussions relatives à la politique de développement et ne représentent pas des positions officielles de la DDC, du DFAE ou de la Suisse.

4 BEPS: Base Erosion and Profit Shifting (érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices)