

RAPPORT FINAL DU GROUPE DE TRAVAIL CONSACRÉ À L'IMPACT SUR LE DÉVELOPPEMENT DES FLUX FINANCIERS ILLÉGAUX

Introduction

Il est aujourd'hui un fait reconnu que les flux financiers illégaux représentent, pour la plupart des pays du monde, des fuites de capitaux conséquentes et que le phénomène va en s'amplifiant. Même s'il s'avère difficile de les évaluer quantitativement, et impossible d'en déterminer l'ampleur avec précision, il ne fait aucun doute qu'ils viennent diminuer d'autant les ressources publiques destinées aux fonds de développement. Cet argent aurait pu être affecté à l'éducation ou à la santé, soutenir l'action d'un État socialement responsable. En tant que tel, le problème entre donc bien dans le cadre de l'Agenda de Financement du Développement, et coïncide avec l'accent mis sur la mobilisation des ressources. C'est la raison pour laquelle le « Groupe pilote sur les contributions de solidarité en faveur du développement » (ci-après dénommé « le Groupe pilote ») s'est dit préoccupé par cette question.

Lors de la session plénière qui s'est tenue à Séoul en septembre 2007, la Norvège a été chargée de diriger un groupe de travail international (désigné ci-après par le terme de « Groupe de travail ») pour étudier le phénomène des flux financiers illégaux et leur impact sur le développement. Selon les Termes de référence établis par la Norvège (cf. le texte intégral de ces TDR à l'Annexe 1), le Groupe de travail était censé évaluer l'ampleur des flux financiers illégaux et leur impact sur le développement, identifier les acteurs du phénomène et leur mode opératoire, effectuer un relevé du cadre légal existant et des obstacles à son efficacité, identifier les partenaires possibles et définir les instruments politiques complémentaires auxquels il pourrait être fait appel. Enfin, le Groupe de travail devait chercher à faire prendre conscience du problème et promouvoir le débat autour de ce sujet au sein des forums de discussion concernés. L'Annexe 2 présente une liste de propositions d'actions et d'instruments politiques possibles. Le présent rapport a pour vocation de répondre à la mission qui a été impartie au Groupe de travail.

Instance unique constituée de représentants des pouvoirs publics nationaux et de différentes organisations intergouvernementales, de membres de la société civile et d'experts issus de divers secteurs¹. Un certain nombre de spécialistes ont été invités à s'exprimer sur des sujets d'intérêt pour le Groupe de travail. Celui-ci s'est réuni trois fois – les 12 et 13 décembre 2007, les 1^{er} et 2 avril 2008 et les 21 et 22 octobre 2008, à Oslo. Lors de chacune de ces réunions, le nombre de participants était compris entre cinquante et soixante. La majeure partie des membres du Groupe de travail étaient présents lors des trois réunions. Certains pays et

¹ Ce rapport est le résultat du travail de synthèse réalisé par le Groupe de travail à partir des nombreuses opinions exprimées par les participants durant les réunions. Le rapport lui-même et la liste d'instruments politiques et de propositions d'action qui lui est annexée ne coïncident pas nécessairement avec les positions formulées individuellement par les pays et les organisations représentés, qui ne les ont en aucun cas avalisés.

certaines organisations, intergouvernementales ou émanant de la société civile, y ont assisté en tant qu'observateurs, ou souhaitent être considérés comme tels. D'autres pays et organisations ont refusé l'invitation qui leur avait été adressée. La liste complète des participants se trouve à l'Annexe 3.

Malgré la diversité des antécédents, des niveaux de connaissance spécifiques et des motivations initiales des personnes présentes, les réunions ont donné lieu à une participation très engagée et se sont avérées extrêmement productives. Il semblerait que tous aient trouvé la discussion intéressante et importante.

Le chapitre qui suit cette introduction dresse le tableau de la situation et discute du défi que les flux financiers illégaux constituent pour le développement, notamment dans le contexte de la tourmente financière qui affecte à l'heure actuelle la planète. Le rapport définit ensuite de façon large les objectifs des Termes de référence, avant de conclure sur une perspective d'avenir.

Les flux financiers illégaux – un défi pour le développement

Les flux financiers illégaux sont facilités et encouragés par le manque de transparence et de surveillance/régulation des centres financiers onshore et offshore. Ces défaillances sont également l'une des causes à l'origine de l'actuelle crise financière mondiale. La chute des marchés financiers a conduit la communauté mondiale à affirmer que le temps était venu de mettre en œuvre une application plus stricte de la transparence et de la surveillance/de la régulation des marchés financiers et des flux transfrontaliers de capitaux. Cette crise financière mondiale devrait avoir pour conséquence une plus grande régulation prudentielle, par le biais d'une réévaluation et d'un renforcement des législations financières nationales et internationales, d'une clarification des responsabilités institutionnelles, d'une plus forte coopération financière internationale et d'un accroissement des échanges d'informations. De telles mesures nous aideront en retour à endiguer les flux transfrontaliers illégaux.

Selon les données officielles, les pays en voie de développement ont été victimes, au minimum depuis 1998, de sorties de capitaux importantes et allant croissant, les plus récentes de ces données faisant état, pour l'année 2007, d'un montant de plus de 700 milliards de dollars US. Ces fuites financières diminuent les ressources disponibles pour le financement du développement. Viennent cependant s'y ajouter, des sorties illégales supplémentaires, évaluées entre 500 et 800 milliards de dollars et échappant aux statistiques officielles, et qui ont un impact encore plus pernicieux sur ce financement du développement.

L'ampleur du phénomène

S'il n'existe pas de définition précise du concept de flux financiers illégaux, ceux-ci peuvent être répartis entre trois catégories principales – produits des activités criminelles, corruption et évasion fiscale, cette dernière notion incluant les tarifications abusives de transferts. On estime empiriquement que les trois catégories ont une importance égale.

Plusieurs méthodes d'estimation sont en usage, qui mettent l'accent soit sur la totalité des flux illégaux, soit sur différents aspects du phénomène. L'effort d'évaluation le plus global et le plus influent qui ait été entrepris à cet égard est dû à Raymond Baker, dans son livre publié en

2005, « Le talon d'Achille du capitalisme », dont sont issues les estimations couramment utilisées à l'heure actuelle – entre 500 et 800 milliards “d'argent sale” provenant chaque année des pays en voie de développement, et ne représentant que la moitié environ de la somme estimée pour l'ensemble de la planète. L'institut Global Financial Integrity est sur le point de publier une nouvelle étude faisant appel aux quatre modèles les plus fréquemment appliqués pour l'estimation des flux de capitaux clandestins.

En dépit de ces exercices, la poursuite du travail s'impose, sur les plans méthodologique et statistique. Les statistiques et les analyses sont nécessaires, non pour révéler les proportions majeures qu'a prises le problème, mais pour fournir l'information nécessaire au développement des politiques et cibler les réponses à apporter. Il serait souhaitable de regrouper les estimations existantes, y compris, par exemple, les chiffres nationaux de l'évasion fiscale.

Quel que soit le résultat des recherches en cours, il serait souhaitable d'envisager un soutien plus permanent aux travaux à caractère analytique, méthodologique et statistique dédiés à la question – peut-être sous la forme d'un fonds fiduciaire particulier. La création d'une base de données complète, couvrant des évaluations des flux illégaux à l'échelle de la planète, des différentes régions du monde, comme au plan des nations, pourrait être d'une grande utilité. Le fonds évoqué pourrait aussi être élargi de manière à inclure les questions relatives à la fiscalité internationale. À titre de solution alternative, les gouvernements et organisations intéressés tels que le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE, pourraient être chargés de mettre au point une méthode internationalement reconnue pour la mesure des flux financiers illégaux.

Cependant, si le travail politique requiert que l'on s'appuie sur des bases analytiques rigoureuses, l'idée de pouvoir estimer avec une précision absolue l'ampleur de mouvements de capitaux – par nature – clandestins restera de l'ordre de la chimère. Nous devons être disposés à nous contenter de l'« assez bien », et nous souvenir d'une formulation utilisée au cours de l'une de nos quatre réunions, à propos de la recherche des estimations :

« L'exactitude est un non-sens – tout est affaire de crédibilité. »

L'impact des flux financiers illégaux

La mobilisation des ressources intérieures se situe au cœur de l'effort de développement. Or les fuites illégales de capitaux appauvrissent ces ressources.

Les paradis fiscaux soutiennent un système dans lequel les gains personnels et ceux des entreprises, obtenus ou transférés de manière illégale, sont mis hors de portée des autorités compétentes. En faisant baisser le niveau général des ressources fiscales et en contribuant à réduire le profit issu des ressources naturelles, les flux financiers illégaux en provenance des pays en voie de développement minent directement les dépenses de développement destinées à préserver la vie et favoriser la croissance, et retardent les efforts visant à atteindre les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM).

Pour compenser la réduction des recettes fiscales, certains pays empruntent à l'excès. Ceci peut les conduire à se charger d'une dette dont ils ne sont pas en mesure de supporter le poids, et les précipiter dans des crises économiques. La diminution des recettes fiscales peut

également rendre les pays en voie de développement les plus pauvres plus dépendants de l'aide internationale. Leur effort de développement s'en trouve ruiné.

Outre la diminution des recettes fiscales, les flux financiers illégaux peuvent aussi conduire à une réduction des ressources principales dont dispose une économie nationale. Ils ont un impact négatif sur les investissements et les dépenses en faveur de l'économie, réduisant à la fois la croissance à court et long terme, et la création de richesses et d'emplois.

Si les flux illégaux domestiques, autrement dit internes, nuisent eux aussi au développement, du moins les ressources en question demeurent-elles à l'intérieur du pays, où elles sont susceptibles d'exercer, sur l'économie, des effets multiplicateurs positifs. Les flux illégaux transfrontaliers induisent des conséquences nettement plus pernicieuses pour les économies en développement, dans la mesure où ils détournent en permanence du circuit économique des ressources intérieures déjà faibles.

Les flux illégaux de capitaux violent les lois, faussent les règles et minent la bonne gouvernance, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. Et lorsque la loi est fragilisée, la confiance dans les systèmes de responsabilité et de gouvernance est mise à mal, et le développement d'une société démocratique et d'une économie vivantes peut se trouver gravement entravé.

Jusqu'à présent, les intérêts des pays en voie de développement au regard de la question des flux financiers illégaux n'ont pas été discutés comme il convenait, et bien souvent, ces pays ne sont même pas invités à participer à la discussion. Il s'agit d'un problème systémique dont l'incidence est pernicieuse, et qui doit être inclus dans tout débat qui se veut complet sur les défis du développement.

Les acteurs et le mode opératoire

S'il n'existe pas, en la matière, de transaction typique ni de mode opératoire standard, les flux financiers illégaux peuvent néanmoins reposer sur les éléments suivants :

- 1) Une source de gain – qui peut être légale ou illégale.
- 2) Un moyen discret d'exportation de ces gains, illégal et échappant à tout compte-rendu, ce qui suppose le recours à des canaux tels que la contrebande d'espèces, les virements bancaires, le commerce à prix falsifiés et les transactions à caractère d'investissements.
- 3) Une première destination sûre pour les fonds en question – par exemple, des centres financiers qui fournissent en général aux intéressés le secret bancaire et le paravent légal de sociétés-écrans et de groupes fictifs, etc. Ces centres peuvent également leur indiquer des voies permettant de déguiser l'origine des fonds. La confidentialité et le régime de faible taxation qu'offrent de nombreux centres financiers peuvent agir comme autant de facteurs d'attraction des fonds illégaux.
- 4) Une destination finale des fonds – de nombreux centres financiers sont des systèmes économiques à petite échelle, avec peu d'opportunités d'investissements, et se comportent comme des canaux de transmission des fonds vers des cadres économiques plus larges. Ces investissements sont parfois facilités par l'absence de réglementation adéquate, et par l'application trop laxiste du devoir de vigilance concernant la provenance des fonds. D'autres centres financiers, de plus grande ampleur, assurent également les investissements directement dans leur pays d'implantation.

Ces différentes étapes supposent la contribution bienveillante de professionnels tels que des avocats, des comptables, des banquiers, des agents d'import-export, des agents de création d'entreprises et de groupes. Ces professionnels ne se contentent pas de conseiller leurs clients, mais sollicitent activement les fonds illégaux et conçoivent des stratégies dont font partie intégrante les manipulations comptables, les transferts bancaires douteux, les sociétés-écrans gérées par des prête-noms, les comptes bancaires secrets ou des structures légales aux circonvolutions complexes.

Bon nombre de transactions effectuées se déroulent sous le voile de la légalité, mais beaucoup ne résisteraient probablement pas à un examen minutieux, si tous les faits les concernant étaient connus.

Par exemple, un fonctionnaire malhonnête peut payer en devise locale un complice travaillant dans l'exportation pour qu'il transfère illégalement à l'étranger des fonds publics par le biais d'exportations sous-tarifées. L'exportateur reçoit en paiement la valeur déclarée pour les exportations effectuées, et touche la somme correspondante dans son pays, tout en demandant à l'importateur avec lequel il travaille de verser le solde sur un compte bancaire offshore, dans un centre financier garantissant le secret bancaire. Pour que le propriétaire des fonds soit plus efficacement dissimulé, le compte bancaire offshore peut appartenir à une société-écran enregistrée dans un deuxième centre financier et placée sous la houlette de prête-noms résidant dans un troisième pays. Afin de sécuriser totalement la transaction, des parents ou amis du fonctionnaire peuvent même être propriétaires de la société en question, non pas directement, mais par l'intermédiaire d'un groupe enregistré dans un quatrième centre financier.

Les entreprises peuvent recourir à des structures similaires pour transférer des profits à l'étranger, par exemple pour réduire leur assiette d'imposition ou contourner les réglementations en vigueur localement dans les pays en voie de développement. Les multinationales peuvent faire usage d'outils supplémentaires relevant de la falsification des transferts (en manipulant le prix des transactions entre filiales pour déplacer des profits), afin de détourner ces profits vers des pays pratiquant une taxation faible ou inexistante. Ces mécanismes sont très difficiles à déceler. Les structures alambiquées de ce type sont chose assez commune parmi les méthodes utilisées pour prélever et manipuler des fonds illégaux, et pour rendre très difficile la tâche des investigateurs qui cherchent à découvrir la vraie nature des transactions et à remonter jusqu'au propriétaire et à l'origine des sommes concernées. Les modes opératoires appliqués par les flux financiers illégaux ne relèvent pas d'aberrations, mais d'un vaste problème structurel.

De nombreux centres financiers n'ont pas d'accords de coopération légale avec d'autres pays. Même lorsque de tels accords existent, leur champ d'application et leurs termes peuvent encore représenter une entrave en termes de temps passé et de difficultés, lorsqu'il s'agit de mettre à jour des flux financiers illégaux. La multiplicité des juridictions impliquées est aussi significative de l'importance des obstacles auxquels doit faire face toute investigation.

Les sociétés multinationales ne publient souvent que des comptes consolidés qui ne font pas mention de la répartition des ventes, profits, coûts, etc. par pays ou entre leurs différentes filiales. Cette pratique rajoute une couche d'opacité, qui empêche les enquêteurs de parvenir jusqu'aux faits. La confidentialité des centres financiers, l'arbitrage entre réglementations (shopping juridictionnel), l'opacification des comptes, la complicité active de professionnels

et l'absence d'un cadre international adéquat permettant la coopération sur les questions liées aux flux illégaux transfrontaliers réduisent de façon significative la probabilité qu'un acteur engagé dans de telles pratiques puisse être découvert et sanctionné.

Faits spécifiques à la gestion des ressources naturelles

L'expérience de terrain a montré que les ressources naturelles et les industries d'extraction étaient étroitement associées aux flux financiers illégaux, dans un nombre important de pays en voie de développement. Les recettes issues des ressources naturelles sont souvent la source de profit la plus substantielle de ces pays, et elles sont aisément ponctionnées dès que le monde des affaires ou l'élite politique s'en saisissent. Ces ressources, notamment lorsqu'elles ont une valeur particulièrement élevée comme les diamants, par exemple, peuvent en outre faire l'objet d'une contrebande directe.

La transparence relève donc tout particulièrement d'un besoin dans ce secteur des ressources naturelles. Deux exemples de pratiques meilleures à cet égard sont exposés dans le Guide pour la transparence des recettes des ressources naturelles publié par le FMI et dans l'EITI, ces exemples illustrant de quelle manière la transparence peut être utilisée pour parvenir à des résultats. Si les données ne sont pas publiées, les citoyens ne sauront pas si de l'argent, ni combien d'argent, a été détourné.

L'une des manières de mettre en exergue les flux financiers illégaux liés à l'exploitation des ressources naturelles peut consister à observer de plus près les situations où des personnes politiquement exposées (dites PPE), leurs familles et leurs associés les plus proches, dans des pays riches en ressources naturelles, acquièrent des propriétés dont le luxe dépasse de beaucoup les revenus des intéressés et/ou celles où l'on constate un va-et-vient de papiers révélant un détournement des recettes issues des ressources naturelles vers des comptes apparents appartenant à des PPE, et des dépenses consécutives à des fins personnelles. Les institutions financières devraient reconnaître le risque de corruption lorsque, par exemple, des prêts gagés sur le pétrole sont consentis à des compagnies d'extraction appartenant à l'État dans de riches pays pétroliers, ou lorsque des comptes bancaires centraux sont gérés à l'étranger, sous le seul contrôle d'une PEP.

L'attribution des concessions de ressources naturelles qui génèrent des rentes lucratives a souvent été utilisée comme un instrument de favoritisme, et il est un fait connu que certaines sociétés versent des pots-de-vin substantiels pour obtenir ces concessions. Les moyens utilisés pour piller la richesse des ressources naturelles peuvent consister à créer des sociétés-écrans, falsifier des comptes et des factures, ou dissimuler l'origine des flux financiers.

La pêche illicite, non réglementée et non déclarée (dite IUU – « illegal, unreported and unregulated »), prospère par exemple en profitant de lacunes existant dans les réglementations nationales et les régimes internationaux (arbitrage entre les réglementations). Les activités de pêche IUU font usage de faux noms, de faux pavillons et parfois de navires jumeaux munis de documents identiques et circulant sous la même identité, de manière à ne pas être détectés. Elles recourent parfois à la falsification des documents concernant les navires et les cargaisons, et recourent à des propriétaires fictifs (sociétés-écrans), des centres financiers et pays à la réglementation faible ou inexistante, qui leur vendent un pavillon leur permettant d'éviter d'être repérés et de détourner l'attention des enquêteurs.

Lorsqu'elles sont exploitées de façon responsables, les ressources naturelles renouvelables telles que la forêt et les ressources halieutiques peuvent être gérées de manière durable et

générer des recettes conséquentes. Celles-ci peuvent en retour contribuer au développement financier, permettre la mise en place d'infrastructures et stimuler la croissance économique.

Si, en revanche, l'exploitation de ces mêmes ressources naturelles est menée de manière irresponsable pour obtenir des gains maximum à court terme – modèle de mauvaise gestion qui est caractéristique de la corruption –, les bases mêmes de la ressource peuvent s'en trouver détruites, la déforestation excessive entraînant l'érosion des sols, et la surpêche l'anéantissement des stocks de poisson. Les flux financiers illégaux sont ainsi liés à la dégradation de l'environnement.

La corrélation entre la richesse en ressources naturelles et l'existence de conflits a été attestée par de nombreuses études de terrain. La possibilité de se saisir de profits par la force (et de les transférer à l'étranger par le biais de flux financiers illégaux permettant de les mettre à l'abri) peut éperonner les conflits armés. Il arrive fréquemment qu'une fois le contrôle établi sur des ressources naturelles à l'importance décisive, les gains qui en résultent financent pendant de longues années de tels conflits.

Le problème du commerce illégal des ressources naturelles peut être appréhendé à deux niveaux. L'un se situe au premier plan des activités d'extraction/exploitation, où un meilleur contrôle, ainsi que la vérification et la certification des procédures, peuvent aider à endiguer, au moins partiellement, ce commerce illégal. Plusieurs initiatives sont à l'essai dans le cadre de ce premier niveau d'action, par exemple dans le domaine de l'exploitation forestière. Une initiative en matière de certification, dénommée processus Kimberly, a permis de contenir le commerce des « diamants de guerre ».

Le second niveau d'action, plus directement pertinent au regard de la tâche attribuée au Groupe de travail, consiste dans la lutte contre les flux de capitaux illégaux liés à une gestion abusive des ressources naturelles. Les efforts dans ce domaine auront non seulement des répercussions positives pour le développement, mais ils contribueront en outre à tempérer la dégradation de l'environnement et les conflits souvent associés à cette gestion abusive des ressources.

Des initiatives comme l'ITIE (Initiative de transparence des industries extractives) et la proposition de nouvelles normes de comptabilité internationale (ce qui suppose la ventilation des comptes des entreprises par pays) pourraient contribuer à freiner les activités illégales d'exploitation des ressources naturelles.

Une plus grande transparence aiderait les instances de réglementation, les citoyens, la société civile et les organisations internationales à mettre devant leurs responsabilités à la fois les gouvernements concernés et les entreprises impliquées dans l'exploitation des ressources naturelles.

Le cadre légal et normatif

D'une manière générale, si la Convention de l'ONU contre la corruption a représenté un grand pas en avant, les instruments légaux et fiscaux actuels sont inadéquats. Une plus grande transparence et des échanges d'information efficaces sont nécessaires.

La Convention de l'ONU contre la corruption (CNUCC)

La CNUCC est la première convention planétaire à effet légalement contraignant sur la corruption, et constitue un outil normatif de portée internationale. À l'heure actuelle, cette convention regroupe 140 signataires, dont 126 États. Elle a été négociée en un temps record et adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2003. Entrée en vigueur en 2005, elle contient des dispositions à caractère préventif, visant à la criminalisation des faits de corruption et au renforcement de la loi, à la coopération internationale, à l'assistance technique et à la récupération des actifs concernés. Ces dernières dispositions constituent l'avancée majeure de la convention.

Le champ d'application de la CNUCC est large, et couvre des pratiques relevant de la corruption qui sévissent dans les secteurs public et privé. Si la « corruption » en elle-même n'y fait pas l'objet d'une définition, une longue liste de comportements associés à ce concept y est établie comme autant de faits criminels.

Chaque État peut décider, en fonction de ses besoins nationaux, de traiter l'évasion fiscale comme un fait criminel et/ou un délit administratif s'inscrivant soit à l'intérieur, soit en dehors du champ d'application de la CNUCC. Cette souplesse n'entrave pas la coopération internationale au titre de la CNUCC, dans la mesure où la Convention fournit une interprétation et un champ d'application flexibles du principe de double criminalité pour les questions d'extradition et d'assistance légale. En outre, l'extradition/l'assistance ne peuvent être refusées au seul chef que les faits motivant la demande de coopération sont aussi considérés comme couvrant des questions fiscales, et, dans le cas où l'évasion fiscale est traitée comme un délit administratif, il est possible d'étendre l'assistance fournie sur les problèmes de droit civil et administratif liés à la corruption.

À l'article 2(d), le terme de « propriété » est défini de façon large. Il peut être interprété comme couvrant les recettes fiscales. En 2005, la Cour Suprême des États-Unis a affirmé, à l'occasion de l'affaire Pasquantino, que le droit revenant à l'État de percevoir des recettes fiscales relevait du droit de propriété, et que l'évasion fiscale (en privant l'État de ce droit) était dans les faits un vol de bien public perpétré par le contribuable, assimilable à un détournement de fonds. L'article 17 de la CNUCC ne faisant référence qu'aux détournements qui pourraient être commis par des fonctionnaires, et non par des particuliers, cet article ne pouvait couvrir les faits d'évasion fiscale imputables à des particuliers (n'appartenant pas à la fonction publique). Cependant, les États signataires de la Convention sont obligés d'adopter l'approche la plus large possible en ce qui concerne la définition des infractions primaires (dites également « sous-jacentes ») dans le cadre de l'application de l'article 23, relatif au blanchiment des revenus du crime. Ceci pourrait permettre, le cas échéant, de considérer l'évasion fiscale comme un comportement criminel susceptible de déclencher des mécanismes de lutte contre le blanchiment d'argent. Néanmoins, il peut être techniquement difficile d'inclure l'évasion fiscale dans le champ d'application de la législation anti-blanchiment, notamment dans la mesure où les dispositions préventives que recouvre cette législation font référence à des actifs définis comme les « revenus » d'activités illégales spécifiques, et où il peut souvent s'avérer compliqué d'identifier les « revenus » de l'évasion fiscale.

La Convention n'étant pas, d'une manière générale, un instrument juridique à l'application immédiate, elle demande aux États signataires d'édicter des lois d'application, et leur donne la possibilité d'adopter des mesures moins souples ou plus sévères que celles prévues par la Convention elle-même (article 65, paragraphe 2). C'est la raison pour laquelle il revient à chaque État de définir la manière dont il souhaite traiter l'évasion fiscale. En conséquence, il est nécessaire, au niveau national, de mettre l'accent sur les questions de fiscalité en

recherchant des solutions. Les centres financiers qui pratiquent le secret bancaire et la non-taxation facilitent les flux financiers illégaux et limitent la coopération entre les États.

La question des paradis fiscaux

L'OCDE a répertorié 35 pays qualifiés de paradis fiscaux et les a encouragés à s'engager dans l'application de normes exigeantes en termes de transparence et d'échanges d'information, afin de pouvoir être considérés comme des « paradis fiscaux coopérants ». Ces pays ont aujourd'hui signé avec les États membres de l'OCDE 45 accords portant sur les échanges d'information, et de nombreux autres sont en cours de négociation. Les Accords d'échange de renseignements en matière fiscale (Tax Information Exchange Agreements/TIEA) prévoient des échanges de données fiscale à la demande, ce qui représente une faille potentielle du dispositif. En conséquence, ils fonctionnent au mieux lorsqu'ils sont combinés à des mesures nationales de mise en conformité efficaces. Un certain nombre de pays développés envisagent de négocier des TIEA avec les paradis fiscaux. De plus, même en l'absence de tels accords, les progrès de la transparence dans les paradis fiscaux, comme l'élimination des actions au porteur, résultant du projet de l'OCDE, réduiront les possibilités d'évasion fiscale, pour les résidents des pays développés comme ceux des pays en voie de développement. 26 États membres de l'OCDE et du CIAT (Centre interaméricain des administrations fiscales) assistent, et continueront à assister des pays en voie de développement dans leurs efforts en vue d'améliorer leurs échanges d'information. Il y a lieu de noter que l'OCDE a également entrepris de travailler à l'élaboration de mesures défensives que pourraient aussi bien prendre les pays sources que les pays de résidence – c'est-à-dire développés et en voie de développement – pour limiter le recours aux paradis fiscaux.

La directive européenne sur la fiscalité de l'épargne

La directive sur l'épargne a été considérée comme une réponse possible aux difficultés rencontrées en matière d'échanges d'informations. Mais cette directive ne couvre que les intérêts versés aux particuliers dans l'Union européenne (et non ceux dont bénéficient les sociétés ou les groupes), à l'exclusion des autres types de revenus, ce qui limite son efficacité dans le combat contre les flux financiers illégaux. En outre, trois États membres de l'UE pratiquent une retenue à la source, au lieu de prévoir des échanges d'informations pendant une période de transition.

Le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent

La base des efforts actuels de lutte contre le blanchiment d'argent est déterminée par les instruments légaux de l'ONU, du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne et les normes établies par le Groupe d'action financière (GAFI). La Convention de Vienne (Convention des Nations Unies sur le trafic illicite de substances psychotropes, 1988) et la Convention de Palerme (Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée) sont deux textes essentiels à cet égard. La Convention de Vienne appelle les pays à criminaliser le blanchiment des revenus du trafic de stupéfiants. La Convention de Palerme, de portée plus large, appelle à la criminalisation du blanchiment des revenus issus de la criminalité grave, telle que la définit ce même texte (sanctionnée par une privation de liberté d'au moins quatre ans, ou une peine plus sévère).

La norme établie par le GAFI consiste en une quarantaine de recommandations contre le blanchiment d'argent (anti-money laundering/AML) et neuf Recommandations Spéciales mettant l'accent sur le combat contre le financement du terrorisme (combating the financing of terrorism/CFT). L'un des avantages apportés par la mise en œuvre de cette norme est de déboucher sur un système financier plus transparent et plus stable. Un autre aspect important

du travail du GAFI réside dans la procédure d'évaluation mutuelle (« Peer review ») qui promeut l'application de politiques et de pratiques saines en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Toutefois, ces recommandations étant difficiles à mettre en œuvre intégralement et de manière appropriée, aucun pays n'est jusqu'à présent parvenu à une « conformité totale » sur l'ensemble des 49 recommandations.

Il est important que les États appliquent efficacement les conventions de Vienne et de Palerme, aussi bien que la norme établie par le GAFI, pour faire en sorte que les criminels soient privés du bénéfice de leurs actes et des ressources nécessaires à leurs activités.

La falsification des prix, canal emprunté par les flux financiers illégaux

Il n'existe pas de méthode définie permettant de déterminer le montant global que représente la falsification des prix (à la hausse et à la baisse), mais le travail effectué à partir des statistiques fournies par un certain nombre de pays montre que ce montant est conséquent, et qu'il constitue probablement la part la plus importante des flux financiers illégaux. Une estimation approximative pour l'ensemble de la planète l'évalue entre 1,5 et 2 millions de dollars US pour la période 2001-2004 (Simon Pak, Pennsylvania State University). La technique de la falsification des prix peut être utilisée pour le blanchiment d'argent, l'évasion fiscale, la fuite de capitaux et la fraude à l'importation. Les chiffres sont incertains, et certaines variations par rapport aux prix standard s'expliquent par des erreurs d'écriture/d'enregistrement, par l'hétérogénéité des produits et les dissemblances entre les normes nationales. Outre l'analyse statistique des données commerciales, des frais de transport, etc., les audits et les inspections sont des moyens de détection des prix falsifiés.

La réforme anti-corruption

Les mécanismes anti-corruption sont, pour plusieurs raisons, susceptibles d'échouer ou de déboucher sur des résultats insuffisants. Un problème majeur réside dans le fait que les sources premières de la corruption, dans bien des cas, ne sont pas diagnostiquées, et que les mesures de lutte ne sont pas édictées, ni appliquées comme il conviendrait. Il en résulte des faiblesses législatives et administratives, des déficiences qui minent l'efficacité des efforts nationaux contre la corruption et compromettent leur maîtrise locale. Il est rare de disposer d'indicateurs circonscrits dans le temps, et l'on doit faire face à un trop-plein d'information. Les personnels de terrain sont surchargés de travail, et il peut s'avérer difficile de tirer des conclusions de l'expérience acquise.

Lorsqu'il s'agit de combattre la corruption, il n'existe de bonne pratique unique. Les programmes d'action doivent être taillés sur mesures en fonction des contextes et besoins locaux. L'UNODC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime) est impliqué dans l'assistance technique visant à promouvoir la CNUCC. Le champ d'application et l'approche multidisciplinaire de la Convention rendent les besoins correspondants en termes d'assistance technique à la fois complexes et divers. L'expérience a également montré que ces besoins apparaissent à des stades différents du processus de ratification et de mise en œuvre, et qu'ils requéraient des approches différentes. Durant la phase de pré-ratification, par exemple, l'assistance technique peut être nécessaire pour soutenir une action législative et politique conçue pour assurer l'adhésion à la Convention. Elle peut inclure l'acquisition de connaissances et la prise de conscience nécessaires pour générer, soutenir ou renforcer l'élan des États concernés, en vue d'initier ou de faire avancer la ratification de la Convention ou le processus d'accession. L'assistance technique est aussi susceptible d'être requise pour la transposition des dispositions de la Convention dans la législation nationale, processus qui est déterminant pour le succès de son application. En ce qui concerne l'agenda de recouvrement

des actifs, le Centre international pour le recouvrement d'avoirs volés (Centre for Asset Recovery/ICAR) fournit également une formation sur mesures et des programmes au cas par cas, qui ont pour but d'aider les instances intéressées dans leur combat pour la prévention et la détection des flux de capitaux issus des revenus de la corruption et des activités illégales.

Par-delà l'aide apportée en matière législative et sous forme de conseil juridique, cette assistance peut aussi inclure des services de conseil destinés à soutenir le développement et l'adoption de politiques anti-corruption, des plans d'action pour leur mise en application, une formation et la mise en place d'un savoir-faire pour les institutions concernées, en vue d'assurer la mise en œuvre des lois ou politiques anti-corruption, ainsi que la création ou le renforcement du cadre institutionnel prescrit par la Convention – instances anti-corruption indépendantes (article 6) ou autorités centrales responsables du traitement des demandes d'assistance légale mutuelle (article 46, paragraphe 13). La création d'institutions peut nécessiter une assistance spécifique, pour que l'impulsion nécessaire soit donnée aux changements structurels et à la réforme institutionnelle.

Même à la suite du processus d'adaptation, certains États peuvent avoir besoin d'un suivi, pour évaluer et consolider les performances obtenues. L'assistance technique peut aussi s'avérer indispensable pour permettre aux États signataires de remplir les obligations qui leur incombent au titre de la Convention, en termes de comptes-rendus et de notifications. Dans certains cas, les connaissances spécialisées ou les ressources nécessaires pour satisfaire comme il convient à ces obligations peuvent faire défaut.

Pour être efficace et avoir un effet durable, l'assistance technique doit reposer sur une méthode d'identification des besoins et des priorités. L'estimation de ces besoins et priorités suppose que l'on recueille une information complète auprès des pays concernés. Cette démarche, tout en permettant de développer et de renforcer la maîtrise de l'action anti-corruption, ouvre des possibilités significatives pour ce qui est de son succès et de sa durabilité. Les outils tels que les questionnaires et les listes de vérifications constituent les mécanismes les plus fréquemment utilisés, parmi ceux mis au point par les instances impliquées, pour le recueil des informations relatives à l'application des mesures. Il peut aussi être fait usage de ces outils pour parvenir à des renseignements utiles concernant les failles du système et les besoins en matière d'assistance technique. Telle est, par exemple, l'approche choisie à la fois par la Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et par la Conférence des Nations Unies contre la corruption. Si la première a adopté des questionnaires et mis au point des cycles de comptes-rendus, la seconde – consciente du problème de l'insuffisance des comptes-rendus rencontré par la Conférence contre la criminalité – a opté pour une méthode différente : une liste de vérifications par auto-évaluation. L'objectif de cette liste est de constater le stade d'avancement atteint dans la mise en œuvre de certains articles de la Convention, et d'identifier les besoins en matière d'assistance technique liés à leur application. En mettant en avant la pratique de l'auto-évaluation, cette méthode offre l'avantage de favoriser la maîtrise de l'action anti-corruption par les États qui effectuent le compte-rendu, puisqu'il leur est demandé de cerner leurs propres besoins et leurs propres lacunes.

La Conférence des Parties à la CNUCC a mis sur pied un groupe de travail chargé de la conseiller et de l'assister dans la mise en œuvre de son mandat concernant l'assistance technique. Ce groupe s'est vu confier la mission de revoir les besoins dans ce domaine, de guider la Conférence à propos des priorités qu'il convient de définir à partir des programmes approuvés par elle et des directives émises, de prendre en considération les informations recueillies par le biais de la liste d'auto-évaluations approuvée par la Conférence, ainsi que les

informations portant sur les activités d'assistance technique du Secrétariat et des différents États, y compris les pratiques, projets et priorités efficaces mis en place par les États, par d'autres instances des Nations Unies et par des organisations internationales, de promouvoir la coordination de l'assistance technique, de manière à éviter les initiatives faisant double emploi, et (f) de formuler des propositions de projets répondant aux besoins identifiés.

Enfin, il serait souhaitable de mettre en application une stratégie internationale soigneusement élaborée en matière d'assistance technique, pour garantir le financement ciblé et pertinent de ces activités et de ces programmes qui revêtent une importance tout à fait déterminante. Il revient à la communauté internationale des donateurs de mettre au point une stratégie qui ne soit liée à aucun intérêt national, et qui fasse table rase d'une bonne part des intérêts existant sur le terrain.

Les outils utilisés par les politiques nationales – quelques exemples

On dispose de différents exemples d'expériences positives obtenues par la généralisation du recouvrement des avoirs issus des revenus du crime : un cadre légal permettant de procéder, dans une vaste mesure, à la confiscation des bénéfices ; une base de données nationale accessible à toutes les instances chargées de l'application de la loi ; des dispositifs incitatifs dans lesquels 50 % des actifs récupérés peuvent être partagés entre les instances qui les ont retrouvés. Dans l'un des pays concernés, les poursuites engagées dans le cadre d'affaires de blanchiment d'argent sont passées de 300 cas à plus de 2000 en quatre ans, et 1100 ordres de confiscation ont été prononcés. D'une manière générale, le fait de saisir les revenus du crime devrait avoir un fort effet dissuasif sur les comportements criminels. Il est possible que les pouvoirs dont on dispose à l'heure actuelle en matière de confiscation et de lutte contre le blanchiment d'argent soient sous-utilisés.

Il existe des exemples de réformes financières et fiscales, telles que la publication sur Internet de l'exécution du budget, qui entraînent une plus grande transparence. Les nouvelles lois qui prévoient la taxation des sociétés étrangères, ainsi que des sociétés nationales actives à l'étranger, ont rendu l'évasion fiscale plus difficile, mais les pays où est pratiqué le secret bancaire entravent leur application. Une taxe sur les transactions financières peut réduire la fuite des capitaux par des canaux formels, la transparence et la possibilité de suivre à la trace les flux financiers ayant un effet dissuasif. Néanmoins, l'expérience de l'application de taxes de ce type dans les pays d'Amérique Latine montre qu'elles peuvent aussi encourager les capitaux à se reporter sur des centres offshore et/ou souterrains, et qu'elle contreviennent au développement du système bancaire.

Dans les pays d'Afrique, les flux financiers illégaux sont fréquemment liés aux industries d'extraction ; Si l'on constate des progrès, les besoins demeurent en matière de contrôle, quant au renforcement de la coopération Sud-Sud et à la collaboration entre les Nations Unies et les instances africaines. La volonté politique semble être la condition préalable du succès.

La capacité d'action

La capacité d'action est insuffisante dans tous les domaines et dans la plupart des pays, mais

Cependant, un certain nombre d'évolutions prometteuses sont en cours. Une nouveauté à laquelle il convient de porter attention réside dans la création, par 35 États membres, d'un Forum africain de l'administration fiscale, qui servira de cadre à des échanges d'expériences sur les bonnes pratiques en la matière, à des comparaisons, au resserrement de la coopération entre les pays concernés, et à la mise en œuvre d'une orientation stratégique pour les administrations fiscales africaines.

Une autre initiative prise par des pays non-membres de l'OCDE en vue de se doter de capacités d'action et de partager les pratiques les meilleures est celle du Groupe de travail sur la coordination fiscale des pays d'Amérique centrale, du Panama et de la République dominicaine.

une disparité importante n'en apparaît pas moins entre pays développés et en voie de développement. Une question-clef porte sur la marche à suivre pour regrouper les instances concernées. Une fois regroupées, les différentes autorités et entités nationales doivent être capable de collaborer. L'échange d'information joue ici un rôle essentiel. Un vaste champ d'application s'ouvre devant le renforcement des coopérations Sud-Sud et Nord-Sud.

La Banque Mondiale, l'ONU, l'OCDE, le FMI, les donateurs bilatéraux et autres instances travaillent activement à fournir l'assistance technique nécessaire, mais ces efforts devront encore être démultipliés. Dans de nombreux pays pauvres, le besoin d'une capacité d'action accrue se fait sentir, tout au long de la chaîne de responsabilités publique : depuis la capacité à estimer la valeur des ressources d'un pays, à négocier des contrats, à appliquer ces contrats, les taxes, à pratiquer des audits, à réglementer le commerce, à enquêter sur les activités criminelles et l'évasion fiscale, etc., jusqu'à la possibilité de sanctionner les infractions découlant de tels comportements. Dans les systèmes faibles, chaque maillon de la chaîne peut être acheté ou subverti de manière criminelle, ce qui suppose des efforts considérables pour éviter l'exploitation et la corruption. Celle-ci reste souvent impunie, tout comme le vol à grande échelle et le pillage de l'état.

Les pays pauvres n'ont souvent pas la capacité ni le savoir-faire nécessaires pour sécuriser la part de l'exploitation des ressources naturelles – quelles qu'elles soient – ou d'autres activités

qui leur reviennent de droit. Pour ce qui est des compétences en matière de contrats, d'audits et de fiscalité, un pays pauvre dispose d'une bien faible part de connaissances spécialisées, comparée à celle des grandes sociétés multinationales. En outre, les pays qui n'appartiennent pas à l'OCDE ont une moindre influence lors des débats et des décisions portant sur des normes planétaires.

Conclusion

Le volume des flux financiers illégaux transfrontaliers alimentés par la corruption, le crime et l'évasion fiscale montrent à l'évidence la gravité du problème. Leur impact sur les pays en voie de développement est particulièrement lourd. Ils empêchent ces pays de mobiliser leurs ressources financières nationales, comme l'ont stipulé le Consensus de Monterrey de 2002, le Sommet mondial des Nations Unies de 2005 et la Conférence de Doha de 2008, et ils rendent plus difficiles à atteindre les Objectifs de développement du millénaire fixés par l'ONU.

La crise que traverse actuellement le monde accentue la nécessité de renforcer la transparence en matière de circulation des capitaux, et d'introduire dans les architectures financières nationales et internationales, et notamment dans les centres financiers onshore et offshore, une réglementation et un mode de surveillance appropriés. De telles mesures contribueront également à endiguer les flux transfrontaliers illégaux. Le problème compte de multiples facettes. Les nombreuses suggestions contenues dans ce rapport devraient aider à l'élaboration de solutions.

Annexe 1 – Termes de Référence du Groupe de travail

Cadre imparti au Groupe de travail mis en place sous la responsabilité du Groupe pilote, consacré à l'impact des flux financiers illégaux sur le développement

Objectifs principaux

Les flux transfrontaliers illégaux de capitaux sont estimés à une somme comprise entre 1 et 1,6 billions de d'USD par an. La moitié de cette somme proviendrait de pays en voie de développement. Ces fuites de capitaux minent la mobilisation des ressources nationales, réduisent le financement du développement, facilitent la corruption et autres activités criminelles, affaiblissent la responsabilité des pays concernés et accentuent les inégalités.

Il est nécessaire d'évaluer l'ampleur du problème, d'identifier les acteurs impliqués et le mode opératoire emprunté par ces flux illégaux, et d'établir la liste des moyens de lutte existants. L'objectif du groupe de travail est de promouvoir une prise de conscience, d'améliorer la connaissance et la compréhension du phénomène et d'identifier les instruments politiques utilisables pour prévenir et combattre l'impact négatif des flux financiers illégaux.

Le groupe de travail s'efforcera notamment :

- D'évaluer l'ampleur et la nature des flux transfrontaliers illégaux de capitaux ;
- D'évaluer leur impact sur le développement ;
- D'identifier les différents acteurs impliqués (par exemple, les sociétés nationales et internationales, les fonctionnaires, les centres financiers et les professionnels – avocats, banquiers, comptables) et leurs rôles respectifs ;
- D'étudier le mode opératoire des flux illégaux transfrontaliers, tels que la falsification des prix dans les transactions commerciales et financières, les virements bancaires, la contrebande et les pots-de-vin ;
- De répertorier les dispositions légales existantes (par exemple, les normes, règles, réglementations et traités nationaux et internationaux) susceptibles d'être utilisés pour prévenir et combattre les flux financiers illégaux, et repérer les lacunes et défaillances de ce cadre légal existant ;
- Étudier les capacités d'endiguement des flux illégaux dont disposent les instances gouvernementales et intergouvernementales concernées, aux niveaux national, régional et international ;
- D'identifier les partenaires possibles, qu'il s'agisse d'acteurs publics ou privés ;
- D'identifier les instruments politiques supplémentaires qui pourraient être utilisés pour prévenir et combattre les flux financiers illégaux.
- De promouvoir la prise de conscience et le débat concernant ce sujet dans les forums internationaux concernés.

Étant donné la complexité des problèmes à traiter et le cadre temporel initial – d'une année environ – imparti au Groupe de travail, sa mission sera de nature préliminaire.

Formes et modalités de travail

Tous les pays membres du Groupe pilote sont invités à participer au groupe de travail, en collaboration avec des représentants de la société civile, des organisations intergouvernementales et des pays observateurs invités.

Le travail sera organisé sous la forme de séminaires donnant lieu à des discussions approfondies sur des sujets sélectionnés, lors de chaque réunion. Le but général de ces

réunions sera d'analyser les flux et mécanismes financiers illégaux observés, de tirer des leçons de l'expérience acquise, et de répertorier les mesures politiques à recommander.

Des réunions préparatoires et des sous-groupes seront mis en place en fonction des besoins.

Des invitations à des réunions spécifiques seront envoyées aux acteurs concernés identifiés par les pouvoirs publics ou divers organismes.

La règle de Chatham House sera appliquée².

Le groupe de travail poursuivra sa tâche jusqu'à la Conférence Monterrey +6, qui se tiendra à Doha durant la seconde moitié de l'année 2008. L'utilité d'une poursuite éventuelle du travail et la forme qu'il conviendrait de lui donner feront alors l'objet d'une estimation.

La Norvège rendra compte au Groupe pilote des travaux entrepris.

Sujets possibles pour les réunions du groupe de travail

1^{ère} réunion : Estimation du problème (organisée à Oslo les 12 et 13 décembre 2007)

- Évaluation de l'ampleur et de la nature des flux transfrontaliers illégaux de capitaux.
- Estimation de l'impact des flux financiers illégaux sur le développement.
- Identification des principaux acteurs impliqués et du mode opératoire des flux financiers illégaux.
- Étude d'un cas : Les flux financiers illégaux et la gestion des ressources naturelles (pêche, exploitation forestière, industries d'extraction).

2^{ème} réunion. Inventaire du cadre légal et repérage des lacunes (Oslo 1^{er} et 2 avril 2008)

- Inventaire du cadre légal, notamment en ce qui concerne les normes, règles et réglementations internationales pertinentes qui pourraient être utilisées pour prévenir et combattre les flux financiers illégaux ;
- Liste des initiatives nationales et régionales ;
- Évaluation de la capacité des acteurs gouvernementaux et intergouvernementaux concernés à mettre en application de manière efficace les règles et réglementations existantes ;
- Identification de partenaires possibles, relevant ou non des institutions publiques, dans l'action préventive et la lutte contre les flux financiers illégaux (l'accent étant mis sur les règles, les normes et la coopération en matière de blanchiment d'argent, de corruption, de confidentialité et de partage de l'information, concernant les activités criminelles transfrontalières, l'évasion fiscale, etc.) ;
- Étude de cas : Les leçons tirées de l'expérience de certains pays.

3^{ème} réunion – Perspectives d'avenir

- Repérage des défaillances du cadre légal (politiques et législation) et des insuffisances en termes de capacité – au plan national et international. ;
- Repérage des obstacles au progrès (leçons à tirer des expériences antérieures et définition des obstacles rencontrés par les initiatives actuelles) ;

² L'application de la Règle de Chatham House au déroulement d'une réunion, même partielle, signifie que les participants ont toute liberté de faire usage des informations reçues, mais que ne doivent être révélées ni l'identité, ni l'affiliation des intervenants, ni celles d'aucun des autres participants.

- Inventaire des instruments politiques supplémentaires susceptibles d'être utilisés pour prévenir et combattre les flux financiers illégaux ;
- Recommandations politiques à long et court terme.

Annexe 2 – Instruments politiques et propositions d'action

La présente annexe contient une liste d'initiatives en cours, d'instruments politiques, de propositions d'action et de recommandations en vue d'endiguer les flux financiers illégaux. Il convient de souligner que cette liste reflète les discussions et opinions exprimées dans le cadre de la mission du Groupe de travail, et ne correspond pas nécessairement aux positions formelles des pays et organismes représentés au sein de ce groupe. Elle reproduit les idées formulées par différents membres du groupe de travail, l'ensemble du groupe n'approuvant pas nécessairement chacune des propositions ou suggestions qu'elle contient. Ces propositions sont à considérer comme un « menu de sélection », plutôt que comme une série de mesures qu'il y aurait lieu de mettre en œuvre immédiatement et en intégralité. Certaines visent le court terme, d'autres le long terme. Un certain nombre sont ambitieuses. Elles devront être davantage travaillées et précisées – y compris par une poursuite des discussions au plan national et dans le cadre des organisations intergouvernementales concernées.

Ces initiatives, instruments politiques, recommandations et propositions ont été regroupés en domaines d'action pertinents au regard du vaste effort qui s'impose pour lutter contre les flux financiers illégaux à l'échelle de la planète.

Les flux financiers illégaux – importance du phénomène

1. Le Conférence de recherche Banque mondiale-Norvège

Cette conférence couvre une série d'études spécifiques portant sur toutes les questions essentielles liées aux flux financiers illégaux – y compris des recherches visant à parvenir à de meilleures estimations de l'ampleur du phénomène. Les études finales seront présentées à la conférence au mois d'avril 2009, puis publiées. Il sera possible d'émettre séparément, en guise de conclusion à ces travaux, des propositions d'études et de recherches supplémentaires.

2. L'Étude du GFI (Global Financial Integrity)

Le GFI a lancé l'une des études les plus complètes jamais entreprises sur la multitude des flux financiers illégaux en provenance de pays en voie de développement, en comparant les méthodologies appliquées dans les modèles d'évaluation les plus couramment utilisés. À paraître en novembre 2008.

3. Un fonds de recherche

D'autres travaux de recherche pourraient être reliés à des organismes institutionnels ou des programmes existants – ou à un nouveau programme mis en place, si cela s'avère nécessaire. La nécessité d'une meilleure coordination se fait en particulier ressentir en ce qui concerne la collecte et la standardisation des données et des statistiques, dans des domaines comme ceux des douanes et du commerce, des différents types de criminalité, des transactions financières, etc. – de manière à mieux alimenter en informations le débat politique. L'ONU est l'une des instances susceptibles d'entrer dans ce fonds, et la ligne thématique des travaux pourrait être étendue à l'étude de questions fiscales annexes, comme la concurrence fiscale, la réforme du fisc, le bien public mondial, etc. – de préférence en coordination avec les institutions nationales et internationales pertinentes. À titre de solution alternative, le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE, pourraient être chargés de mettre au point une méthode internationalement reconnue pour l'estimation et la mesure des flux financiers illégaux, évasion fiscale incluse.

4. Les institutions financières internationales

Il serait souhaitable que les institutions financières internationales soient impliquées dans l'évaluation de l'ampleur des fuites de capitaux en provenance des pays en voie de développement, et tiennent compte de cette ampleur et des effets induits, à la fois dans leurs conseils et leur travaux d'analyse.

Le blanchiment d'argent

L'évasion fiscale, en tant qu'infraction sous-jacente dans le domaine du blanchiment d'argent, entre dans la législation de plus de la moitié de tous les pays membres de l'OCDE. Identifier les « revenus » de l'évasion fiscale peut cependant représenter un problème pratique, même si un soupçon d'infraction est la seule condition requise pour effectuer un rapport. Que l'évasion fiscale soit ou non incluse dans la législation contre le blanchiment d'argent, il devrait être clair que les échanges automatiques d'informations aident à réduire les flux financiers illégaux transfrontaliers issus du blanchiment d'argent et/ou de la corruption.

1. Le rapport d'activité suspecte (Suspicious activity reporting/SAR)

Les 40 recommandations du GAFI supposent que la législation anti-blanchiment d'argent couvre un vaste spectre d'activités, comme l'indique la Recommandation 1 :

« Les infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux devraient couvrir les actes commis dans un autre pays, qui constituent une infraction dans ce pays, et qui auraient constitué une infraction sous-jacente s'ils avaient été commis sur le territoire national. Les pays peuvent prévoir que la seule condition requise est que les actes auraient été qualifiés d'infractions sous-jacentes s'ils avaient été commis sur le territoire national. »

Une extension de ce principe consisterait à pouvoir appliquer des demandes de SAR à des étrangers qui chercheraient à échapper à une taxation en vigueur dans leur pays, lorsque l'évasion fiscale est considérée comme une infraction sous-jacente par les deux États. C'est la raison pour laquelle les pays sont encouragés : (i) à considérer toute violation des lois fiscales du pays victime comme une infraction sous-jacente au regard de la législation du pays receveur, (ii) à permettre à leurs autorités d'accéder aux SAR pour combattre l'évasion fiscale nationale et internationale, et (iii) à inciter les autorités fiscales à échanger avec leurs homologues les informations obtenues par le biais des SAR, concernant les ressortissants étrangers qui pratiquent l'évasion fiscale. Si les rapports d'activités suspectes contiennent des informations potentiellement utiles à toute une série d'instances publiques, ils sont basés sur la confidentialité, et le système serait mis en danger s'ils devenaient accessibles à un trop grand nombre de personnes. Tout changement éventuel suppose une réflexion préalable approfondie.

2. Le travail de l'OCDE

Il pourrait être proposé de réaliser une étude sur la manière dont la législation contre le blanchiment d'argent pourrait être rendue plus efficace, en identifiant des cas d'évasion fiscale internationale ou d'autres activités illégales. Les lois anti-blanchiment d'argent (anti-money laundering/AML) existent dans la plupart des pays (y compris les juridictions offshore), mais aucun signe clair n'indique jusqu'à présent que ces lois soient d'une grande aide lorsqu'il s'agit, au minimum, de repérer l'évasion fiscale internationale. Une part de la réponse peut résider dans le fait que certains pays n'ont pas criminalisé l'évasion fiscale à des fins de blanchiment d'argent, mais il peut exister d'autres raisons qui, si on parvient à les identifier, pourraient montrer la marche à suivre pour renforcer l'efficacité des cadres législatifs AML. L'OCDE travaille sur les questions de criminalité fiscale et de blanchiment d'argent, et elle pourrait être sollicitée pour se pencher sur ce sujet.

3. Le travail du FMI

Le FMI s'apprête à intensifier son travail de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, par la création d'un fonds fiduciaire dédié aux mesures AML-CFT. Il devrait être envisagé d'élargir le spectre d'applications de ces mesures à l'évasion fiscale et à d'autres flux illégaux.

4. Le travail du GAFI

Tout comme dans d'autres contextes de coopération intergouvernementale, il pourrait y avoir lieu de renforcer les recommandations, la transparence et la responsabilité vis-à-vis d'un ensemble élargi d'instances. Un certain nombre de propositions demanderaient à être discutées avec le GAFI et les pouvoirs publics qui y sont représentés. Malheureusement, ni le GAFI, ni les représentants nationaux qu'il compte en son sein, n'ont été en mesure de donner la priorité à une participation aux réunions du groupe de travail. Sont citées ci-après, un certain nombre de propositions spécifiques dont il a été discuté :

- Envisager la publication de listes de pays qui appliquent ou n'appliquent pas les dispositions en question, tout en tenant compte des retards qui peuvent intervenir, faute de connaissances techniques et de ressources ;
- Continuer à encourager les pays à rendre publique l'évaluation mutuelle de leurs mesures AML/CFT, effectuées par le GAFI, les organismes régionaux de type GAFI, la Banque mondiale ou le FMI ;
- Demander aux pays de publier un registre national de propriété et de détails de contrôle pour toutes les sociétés et personnes morales enregistrées sur leur territoire, et un registre national d'éléments précis concernant tous les groupes (y compris les fondateurs, administrateurs, bénéficiaires et protecteurs) et autres regroupements légaux enregistrés dans le pays concerné, afin d'appliquer les recommandations 33 et 34 ;
- Adopter des mesures en vue de garantir l'application, par les banques, de procédures adéquates au titre du devoir de vigilance, et externaliser le contrôle des procédures de conformité internes aux banques. Ces mesures revêtent une importance particulière lorsqu'un État n'est pas en mesure de rendre compte de façon transparente de ses entrées et de ses sorties de capitaux.

5. L'initiative américaine

Le Sénateur Charles Grassley a proposé un projet de loi visant à combler les failles que présente la série des infractions primaires sur lesquelles peut venir s'appuyer une inculpation pour blanchiment d'argent.

Propriété en équité et transparence

L'objectif principal est d'assurer une plus grande transparence et des échanges d'information plus efficaces.

1. Des comptes-rendus par pays

Les normes comptables internationales devraient prévoir des comptes-rendus par pays, les sociétés nationales indiquant, dans leur comptabilité, les pays où elles exercent, les noms sous lesquels elles pratiquent des activités commerciales, leurs performances financières dans chaque pays (ventes, achats, coûts du travail, profits avant impôt, taxes versées, etc.). Un rapprochement serait effectué entre ces informations et les comptes publiés. Cette proposition pourrait d'abord être appliquée aux industries d'extraction, puis à l'ensemble des autres sociétés. Une proposition détaillée a été mise au point.

2. La propriété en équité

Il y a lieu de se pencher sur la question de la propriété en équité. Les pays doivent veiller à tenir à jour une liste des propriétaires en équité de sociétés, de SARL et autres personnes morales relevant de leurs législations. Cette liste devra être mise à la disposition des autorités nationales chargées de l'application de la loi, si cela répond à un besoin légitime. En ce qui concerne les États fédéraux, le gouvernement fédéral devra veiller à ce que chacune de ses subdivisions respecte ces règles. Les recommandations du GAFI visant à faire entrer la propriété en équité dans le devoir de vigilance du client doivent être mises en œuvre à l'échelle mondiale. Un propriétaire en équité est une personne physique, non une société ou un groupe.

3. Le recueil de clauses-modèles

Il serait souhaitable d'élaborer un « compendium » de clauses-modèles, à partir des suggestions des gouvernements, des organisations internationales et de la société civile.

4. Une initiative du G8 ?

Le G8 pourrait être consulté avant la réunion qui doit se tenir au Canada en 2010, sur les questions suivantes :

a) La standardisation des infractions primaires, d'abord dans l'ensemble des pays du G8, puis dans tous les pays membres de l'OCDE ; b) un accord visant à faire de l'évasion fiscale un crime au même titre que la corruption et le blanchiment d'argent. Le G8 pourrait adopter ces positions, et émettre des directives à l'intention du GAFI et de l'OCDE pour faire avancer ces objectifs. Le communiqué du G8 qui a fait suite à la rencontre des chefs de gouvernements à Hokkaido, au Japon, au mois de juillet 2008, a demandé instamment à tous les pays qui n'ont pas encore intégralement mis en œuvre les normes de l'OCDE en matière de transparence et d'efficacité des échanges d'informations fiscales de s'y plier sans délai, et encouragé l'OCDE à renforcer son travail sur l'évasion fiscale, et à en rendre compte en 2010.

Le G8 devrait revoir les engagements pris, en 2004, lors de la réunion de Sea Island, approuvés et réaffirmés par les chefs de gouvernements en 2005, à St. Petersburg, avec l'annonce d'un effort collectif pour fournir un soutien technique et une aide ponctuelle aux pays victimes de la grande corruption, et envisager l'élaboration des pratiques et procédures nécessaires pour permettre aux gouvernements du G8 d'assister le plus efficacement possible ces pays dans le recouvrement des fonds en question.

Il serait souhaitable d'envisager l'inclusion d'autres groupes, comme le G-77 et le G-24.

5. Le projet de loi EIDT (Extractive Industries Transparency Disclosure/Communication pour la transparence des industries d'extraction)

Il s'agit d'une proposition des sénateurs Schumer, Feingold, Leahy, Lieberman, Durbin et Cantwell, visant à exiger que toutes les sociétés du domaine des industries d'extraction répertoriées aux États-Unis – y compris les sociétés étrangères –, publient l'ensemble des sommes versées à des gouvernements étrangers, pays par pays, par le biais de leurs rapports annuels à la SEC (Securities and Exchanges Commission). Des modèles de clauses, élaborées à partir de ce projet de loi et pouvant servir de base à des propositions de dispositions législatives dans d'autres pays, pourraient être utiles.

Évasion fiscale et paradis fiscaux

1. Les échanges d'informations fiscales

Il convient de faire pression sur tous les pays pour qu'ils s'engagent à communiquer sur demande des informations fiscales, en particulier dans le cadre de l'OCDE, le but poursuivi à long terme étant que ces échanges deviennent automatiques. Les aspects techniques de ces échanges automatiques d'information devront être étudiés et publiés.

Des « listes restreintes » ou « listes noires » assorties d'un certain nombre de mesures défensives à l'encontre des pays non-coopérants, pourront être envisagées. À titre d'exemple, il pourrait être exigé que les pays de cette liste négocient des accords portant sur les échanges d'information avec les pays en voie de développement. Le modèle d'accords de l'OCDE sur les échanges de renseignements en matière fiscale et la Directive européenne sur la taxation de l'épargne devront englober un plus grand nombre de pays.

2. La transparence

Il convient d'envisager des mesures complémentaires (et non de remplacement), passant par des accords prévoyant l'échange de renseignements fiscaux ou des traités sur la taxation des revenus, en vue de contraindre les banques et autres institutions financières à exiger des déposants, des titulaires de comptes et des usagers des services bancaires (notamment des virements), qu'ils renoncent à la confidentialité et à la protection que représente le secret bancaire, et autorisent ces établissements à fournir directement aux autorités du pays de résidence des contribuables, les informations pertinentes. Une telle disposition serait indépendante de tout accord bilatéral ou multilatéral relatif aux échanges de renseignements. Même dans le cas où les banques ou autres institutions financières n'exerceraient pas cette autorité, le client serait conscient de ne pas bénéficier de la protection du secret bancaire.

3. Des échanges d'informations efficaces

Un certain nombre de propositions spécifiques ont été discutées, visant à définir les échanges d'information efficaces :

- Il serait souhaitable de lancer une étude technique pour définir cette notion.
- La résolution relative à l'élaboration du Code de conduite pour la coopération dans la lutte contre la fuite de capitaux et l'évasion fiscale devrait être soumise à l'approbation du Conseil économique et social. Cette proposition a été présentée au Comité des affaires fiscales de l'ONU.
- Contrôler et publier l'entrée en application des textes élaborés par les institutions qui travaillent sur les questions relatives à la transparence et aux échanges d'informations.

Ces propositions devraient être prises en compte à la lumière du travail entrepris par le Forum mondial de l'OCDE, avec l'acceptation quasi générale à l'échelle de la planète – évaluée annuellement par le forum – des normes internationales en matière de transparence et d'échanges d'information. Une fois de plus, la mise en application des normes existantes est essentielle.

4. Un Index de transparence financière

Cet index classera les centres financiers onshore et offshore en fonction de leur degré de transparence financière. Il sera publié par le Réseau de justice fiscale.

Un rapport futur établira la cartographie des centres financiers offshore, des types de services qu'ils proposent, ainsi que des informations qu'ils dissimulent et mettent à disposition – et à l'intention de quelles instances. Les indicateurs fondés sur la perception ne donnent pas ouverture à des poursuites. Il serait prudent de vérifier que les indicateurs utilisés sont effectivement passibles de sanctions, désagrégés, et que la méthode sur laquelle s'appuie l'index est transparente. Ceci permettrait aux pays cités et mis à l'index de corriger l'estimation dont ils ont fait l'objet en améliorant les facteurs objectifs qui y contribuent. La référence du § 3 au Forum mondial de l'OCDE s'applique également ici.

5. La Règle du Revenu (Revenue Rule)

Il a été proposé d'établir des principes autorisant les pays souverains à définir et appliquer leur propre politique fiscale. La Règle du Revenu, qui stipule que les États n'appliquent pas les lois fiscales étrangères, mine le droit des nations souveraines à mettre en application leurs législations respectives. Les Modèles de conventions fiscales des Nations Unies et de l'OCDE permettant aux États de s'accorder sur une assistance en matière de perception fiscale devraient être suivis. Il serait utile de renforcer et de mettre en œuvre l'article 27 du modèle de convention fiscale de l'OCDE et de l'ONU, et d'étudier les dispositions pertinentes à caractère autres que fiscale, telles que les lois sur la fraude en ligne et le vol (l'affaire Pasquantino). Un travail plus intensif sur cette importante question est nécessaire.

6. Les infractions primaires

Il serait nécessaire que tous les pays de l'OCDE adoptent le même ensemble d'activités illégales spécifiées comme infractions primaires. L'OCDE a préparé un rapport sur la criminalité fiscale et les infractions primaires dans les pays membres de l'OCDE.

7. Le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale mis en place par l'ONU

Il serait souhaitable que le Comité des affaires fiscales de l'ONU soit transformé en commission intergouvernementale, et que l'on encourage les pays en voie de développement à l'utiliser comme un forum politique. En outre, il devrait être envisagé de mettre en place un sous-comité, qui aurait pour vocation de soutenir les efforts visant à réduire les flux financiers illégaux transfrontaliers et l'évasion fiscale qui en résulte, et d'aider les pays en voie de développement à mobiliser leurs ressources nationales. Au besoin, un travail supplémentaire serait réalisé pour mettre à disposition des connaissances spécialisées en matière de politique et d'administration fiscales.

8. Le projet de loi « Stop Tax Haven Abuse »

Proposé par les sénateurs Levin, Obama et Coleman, ce projet de loi américain vise à corriger le recours aux paradis fiscaux par les citoyens et les sociétés, et à inclure dans les efforts de lutte contre le blanchiment d'argent les fonds de couverture, les fonds d'équité privés et les agents de sociétés. Ce projet pourrait servir de base pour des modèles de clauses.

9. Le Sénateur Dorgan est l'auteur d'un projet visant à traiter les entités qualifiables de paradis fiscaux comme s'il s'agissait de sociétés enregistrées sur le territoire national. Ce projet pourrait également servir de base pour des modèles de clauses.

La tarification abusive des transferts (ou maltarification des transferts)

1. La matrice statistique de filtration des prix

Il est proposé d'élaborer et de tenir à jour une matrice statistique de filtration des prix, permettant d'utiliser les écarts de tarification par rapport aux standards pour repérer les transactions anormales à l'importation ou à l'exportation. Pour permettre un contrôle efficace et peu coûteux des prix rapportés pour les cargaisons entrantes et sortantes, et le repérage des transactions à tarification suspecte en vue de leur inspection physique, les services des douanes de chaque pays pourraient créer et conserver à jour cette matrice statistique de filtration des prix, contenant des tarifs moyens, ainsi que des limites de tarification supérieures et inférieures, par produit et par pays partenaire. Ce filtre aiderait les douanes dans la conduite des inspections immédiates portant sur les cargaisons importées et exportées,

et des audits relatifs à des transports suspects intervenus antérieurement. La proposition recommande le choix d'un pays (ou de plusieurs) pour une mise en œuvre de ce projet à titre expérimental, afin de vérifier son efficacité, éventuellement sous la forme d'un projet d'assistance technique soutenu par une agence de développement internationale. Le commerce des services et produits non tangibles pose des défis plus complexes, en particulier sur les points suivants :

- Création et mise à jour régulière de la matrice statistique de filtration des prix ;
- Utilisation d'un réseau de stations de travail et de serveurs dans les ports du pays, pour faciliter l'analyse informatisée, en temps réel, des tarifs des échanges internationaux ;
- Utilisation d'une matrice de filtration des prix en version imprimée, si le pays n'utilise pas couramment l'informatique pour l'archivage des données commerciales, et si le système doit être mis en œuvre manuellement ;
- Choix des instances chargées de l'examen des documents commerciaux et de l'inspection physique des cargaisons suspectes de maltarification. Cette mission pourra être confiée à une société de contrôle privée ou son agence en douane.

Les pays membres de l'OMC et de l'Organisation Mondiale des Douanes ont d'ores et déjà accès aux évaluations standardisées de l'OMC, qui reposent sur une information filtrée par des valeurs moyennes, hautes et basses. Il pourrait être envisagé d'affiner encore les performances de ce registre, et de mettre au point une banque de données similaires pour les services, domaine où le potentiel de maltarification est encore plus important.

2. Il est recommandé de demander aux banques qui financent des importations et des exportations de rendre compte aux autorités concernées des transactions dont les prix paraissent suspects.

3. *Le principe de « pleine concurrence » (« arms length »)*

La transparence et l'accès des pays en voie de développement à l'information concernant les questions liées à la tarification des transferts, tels que l'application du principe de pleine concurrence, sont les clefs d'une taxation « équitable » des multinationales. Le travail se poursuit aux Nations Unies, à l'OCDE et dans d'autres cadres. Les problèmes spécifiques aux règles de l'OCDE méritent discussion : (i) complexité de ces règles ; (ii) difficultés rencontrées par les administrations fiscales lorsqu'il s'agit d'obtenir des informations suffisantes à propos des contribuables ; (iii) besoins en termes de connaissances techniques. Une option pourrait consister à étudier dans quelle mesure les pays les moins développés s'efforcent d'appliquer le principe de la pleine concurrence, et si tel n'est pas le cas, pour quelle raison. À l'heure actuelle, la législation présente des failles. Il serait possible de tenter des initiatives visant à améliorer l'application de ce principe dans les pays en voie de développement. Une autre option consisterait à améliorer la communication entre les instances responsables des douanes et celles chargées de la fiscalité directe, puisque les premières ont également mis en œuvre, aux fins de l'application des droits de douane, des mécanismes internationalement acceptés pour la tarification des produits. Une autre approche, à plus long terme, pourrait envisager des méthodes de répartition des formulaires de douane.

4. Il est proposé de regrouper, coordonner et publier les travaux de la société civile et des organisations internationales consacrés aux questions de tarification des transferts.

5. Le rôle joué par les quatre grandes sociétés d'audit sur les questions de tarification des transferts demanderait à être revu et analysé.

Concernant toutes ces propositions, la coopération serait bienvenue, notamment avec l'ONU – et elle serait à considérer comme faisant partie du futur système dénommé « International Tax Compact » proposé par l'Allemagne ou d'un « Groupe de travail sur les questions liées à l'évasion fiscale ».

Intermédiaires, éthique et Code de conduite

Les intermédiaires peuvent être répartis entre (i) les organismes financiers et (ii) les entreprises et professions non financières désignés. Les avocats et les comptables appartiennent à ce deuxième groupe.

Suite à la Recommandation 12 du GAFI, les exigences relatives au devoir de vigilance, à la conservation des archives et aux obligations en termes de comptes-rendus s'appliquent déjà aux avocats, notaires, autres professionnels des droits indépendants, ainsi qu'aux comptables, lorsqu'ils préparent ou exécutent pour leur client des transactions dans certains domaines d'activité. Le même principe s'applique aux prestataires de services des sociétés et des groupes.

Quels standards ont cours aujourd'hui, quelles sont leurs failles et leurs points forts, et quels standards supplémentaires y aurait-il lieu de mettre au point ? Les standards volontaires ne se sont pas avérés particulièrement efficaces, comme le montre l'actuelle crise financière. Peuvent-ils constituer un premier pas vers des standards éthiques à caractère contraignant ? Il convient d'examiner la structure incitative, de gérer les adhésions, de prévenir les acceptations de pure forme et d'assurer une dynamique « de la carotte et du bâton », avec la mise en application de fait des standards. Leur non-respect doit être sanctionné. Les standards émanent des relations bilatérales entre les États et les associations professionnelles. Ils ont besoin, pour exister, d'un cadre moral. Une présomption de base consiste à penser que ces standards, codes de conduite ou lignes directrices donneraient une valeur accrue aux dispositions anti-blanchiment existantes auxquelles de nombreux intermédiaires sont déjà soumis.

1. Le Code de conduite

Il faudrait convaincre tous les intermédiaires d'exercer leur activité selon une ligne conforme aux Codes de conduite communément acceptés, y compris lorsqu'ils dispensent des conseils à des clients étrangers. Un contrôle de l'application de ces principes est néanmoins nécessaire. Il ne peut être laissé au seul soin des associations professionnelles. Si des standards et codes de conduite sont mis en place, la société civile jouera un rôle important dans le contrôle, la promotion et la publication de l'adhésion à ces principes, en attirant, d'une manière générale, l'attention de l'opinion publique sur ce sujet.

2. Les listes noires

Le fait que des intermédiaires puissent aider des ressortissants étrangers à violer la législation de leur pays doit être dénoncé publiquement et porté à l'attention de la communauté internationale. Il peut également être envisagé de dresser des listes noires de prestataires de services, tels que des avocats, comptables et agents de création d'entreprises, qui aident à la dissimulation des revenus du crime. L'accent doit être mis sur le rôle et les activités des quatre plus grandes sociétés d'expertise comptable et d'audit.

3. Renforcer le contrôle

L'attention doit être principalement portée sur les intermédiaires tels que les prestataires de services qui ne sont encore soumis à aucune obligation de licence, ni réglementation. Le contrôle de leurs activités doit être renforcé. On cherchera à établir une collaboration avec ceux de ces intermédiaires qui travaillent, dans leur secteur, pour la transparence et le respect des standards légaux/moraux. Il serait souhaitable d'établir une liste d'associations professionnelles nationales et internationales, et de régulateurs applicables à des professions intermédiaires.

4. La pratique professionnelle des conseillers juridiques et fiscaux et des intermédiaires financiers, qui est déjà soumise à un certain nombre d'exigences en termes de réglementation et de licences d'exercice, a une incidence sur :

- L'OCDE et son Projet relatif aux intermédiaires fiscaux ;
- Les institutions financières internationales et les agences de régulation bancaire ;
- Les associations professionnelles nationales et internationales telles que l'Association internationale du barreau et l'Association fiscale internationale.

5. Le Bureau des standards comptables internationaux (International Accounting Standards Board/IASB)

Les normes comptables actuelles permettent de pratiquer à grande échelle la tarification abusive des transferts. Lorsqu'il s'agit de faire changer ces pratiques, un rôle essentiel revient au Bureau des standards comptables internationaux, dont les textes ont force de loi dans le cadre de l'UE. Les standards européens et américains convergent et sont en voie de devenir mondiaux. Il serait bon de disposer d'une instance de normalisation des pratiques comptables qui soit réellement reconnue à l'échelle mondiale – elle pourra être créée de toutes pièces, ou être issue de l'IASB, converti en organisation intergouvernementale.

6. Le reversement des fonds

Il conviendrait d'envisager une étude des procédures de régularisation des actifs, telles que des amnisties partielles, des contributions à des œuvres caritatives, des versements aux pays qui appliquent un régime de taxation faible ou nulle, pour les inciter à s'écarter des pratiques financières fondées sur les flux transfrontaliers illégaux. Il pourrait être établi une liste plus étoffée de mesures pratiques visant à « reverser » des fonds aux centres financiers onshore et offshore non déclarés dans leur pays de résidence.

La corruption

1. Les questions de juridiction/le pillage de l'État

Les États devront opter pour une approche souple sur les questions de juridiction et de coopération internationale, et faire en sorte par là-même qu'aucun acte de corruption grave, en particulier le pillage à grande échelle des États, ne reste impuni, et que les fugitifs ne puissent pas trouver de refuges leur permettant d'échapper à la justice. Les législateurs nationaux devront envisager l'adoption de la disposition correspondante, contenue à l'article 42 de la CNUCC, et celle de dispositions similaires prévues dans d'autres textes pertinents, afin de garantir l'introduction dans la loi des pays concernés de bases juridiques appropriées à la lutte contre les actes de corruption.

2. La Convention de l'ONU contre la corruption (CNUCC)

La CNUCC représente le point culminant des efforts menés par la communauté internationale pour convenir d'un instrument légal contraignant à valeur universelle contre la corruption. Après son entrée en vigueur, on veillera tout particulièrement à ce que ce texte fasse l'objet de

la plus large adhésion possible, et à ce qu'il soit appliqué par l'intermédiaire de dispositions nationales, en commençant par l'intégrer totalement aux systèmes locaux au travers d'une législation nationale habilitante.

- L'instance de mise en œuvre créée par la Convention, la Conférence des Parties à la CNUCC, existe déjà. Par le biais de son groupe de travail chargé du rapport sur l'application de la Convention, elle a déjà commencé à mettre en place un mécanisme approprié à cet effet. Il serait souhaitable que ce processus fasse l'objet d'un soutien aussi large et aussi conséquent que possible.
- La Convention ne contient pas de définition de la corruption, ce concept étant en cours d'évolution, mais le champ d'application du texte est suffisamment large pour couvrir tous les actes de corruption, qu'ils se déroulent dans le secteur public ou privé.
- La corrélation entre les actes criminels liés aux flux financiers illégaux transfrontaliers et les pratiques relevant de la corruption sera à définir par les différents États. La CNUCC leur permet, à cet égard, d'adopter des mesures moins souples ou plus sévères que celles prévues par la Convention elle-même.

La CNUCC comprend de vastes dispositions concernant la coopération internationale en matière criminelle, ce qui permet notamment aux États d'identifier les revenus de la corruption, de suivre leur piste et de les saisir ou de les confisquer. Cette coopération internationale présuppose l'existence, au niveau national, de dispositifs de confiscation solides, ce qui pourrait en outre faciliter les procédures de déchéance sans décision de condamnation.

Il est indubitablement nécessaire que la CNUCC fasse l'objet d'une adhésion plus large, en particulier de la part de certains pays-phares, et même d'un petit nombre d'États membres du G8 qui, à l'heure actuelle, ne l'ont pas encore ratifiée.

Autre instrument de normalisation pertinent, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée couvre des dispositions relatives à la corruption dans le secteur public.

3. Les listes de Personnes exposées politiquement (PEP)

Il serait souhaitable de demander à chaque pays d'entretenir une base de données publique contenant les déclarations de fortune de ses fonctionnaires seniors (répondant aux critères de définition des « personnes politiquement exposées »).

Les catégories de fonctionnaires contraints à cette déclaration seraient à déterminer par les législations et réglementations nationales, selon les priorités fixées par chaque pays. Dans tous les cas, le dispositif relatif à la publication des actifs détenus par ces personnes devra garantir :

- Que les indications fournies couvrent l'ensemble des revenus et actifs substantiels, de tous types, dont disposent des personnes ;
- Que les formulaires utilisés permettent la comparaison des situations financières déclarées d'une année sur l'autre ;
- Que les procédures de déclaration puissent exclure la possibilité de dissimulation d'actifs par des moyens tels que le recours à des établissements étrangers ;
- Que les personnes concernées soient contraintes à préciser/prouver les sources de leurs revenus ;

- Dans toute la mesure du possible, que soit exclue la possibilité de déclarer des actifs inexistantes pouvant être ultérieurement utilisés pour justifier une fortune par ailleurs inexplicée ;
- Que les agences locales disposent des personnels, des connaissances spécialisées, des compétences techniques et de l'autorité légale nécessaires pour effectuer des contrôles efficaces ;
- Que des sanctions dissuasives soient prévues en cas de violation de ces exigences.

4. Services sanitaires et éducatifs

Il serait souhaitable que les fournisseurs de services médicaux et éducatifs travaillant pour des PEP soient soumis au même devoir de vigilance que les prestataires de services financiers.

5. Un financement conjoint des investigations et des poursuites liées aux affaires de flux financiers illégaux a été proposé.

6. Renforcer et coordonner les efforts de formation entrepris par l'OCDE, le FMI, la Banque Mondiale, l'ONU et les acteurs bilatéraux, dans la ligne de la Déclaration de Paris, œuvrer à élargir les définitions de la notion de corruption utilisées par ces organismes, et y inclure l'évasion fiscale.

7. Coopérer avec Transparency International et préconiser un élargissement de sa définition de la corruption, de manière à ce qu'elle couvre les activités des intermédiaires qui facilitent les flux financiers illégaux transfrontaliers.

Le recouvrement des actifs

Le chapitre V de la CNUCC, consacré au recouvrement des avoirs volés, est le volet le plus novateur et le plus révolutionnaire de la Convention. Le recouvrement des actifs est considéré comme un principe fondamental du texte. Certaines parties y conviennent d'une coopération et d'une assistance mutuelle aussi large que possible. L'accent est mis sur la nécessité de mécanismes efficaces pour prévenir le blanchiment des sommes issues de pratiques de corruption, et sur le recouvrement des actifs détournés. Le texte comprend des dispositions spécifiques à cet effet. Ce chapitre V est également relié à d'autres parties de la Convention. Par exemple, les dispositions relatives à la prévention et à la détection des transferts de revenus issus du crime viennent compléter les mesures destinées à prévenir le blanchiment d'argent, tandis que les dispositions concernant la coopération internationale en matière de confiscations (chapitre V, articles 54 et 55) sont en étroite corrélation avec les règles générales concernant la coopération internationale, en particulier l'assistance légale mutuelle. Regroupées, ces dispositions constituent un cadre novateur et unique en son genre pour le recouvrement des actifs, mais l'effet de l'ensemble dépendra pour beaucoup de l'efficacité avec laquelle elles seront mises en applications par les États signataires.

La Conférence des parties à la CNUCC, par le biais de son groupe de travail consacré au recouvrement des avoirs volés, attache une grande importance à cette question, et a émis des recommandations concrètes en vue de la création de systèmes de recouvrement entièrement opérationnels. Il est à souhaiter que le travail de la Conférence dans ce domaine reçoive un soutien le plus large et le plus puissant possible.

L'Initiative pour le recouvrement des actifs volés (StAR), par le biais de la Banque mondiale et de L'UNODC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime), est également essentielle. Elle devrait avoir des résultats positifs dont bénéficieront les États qui ont été spoliés, ou dans lesquels des sommes importantes ont été soustraites au trésor public. Cette

initiative pourrait aussi avoir un impact positif en termes de prévention, dans la mesure où elle pourra apporter une démonstration de la difficulté à faire définitivement disparaître des fonds. Elle comprendra en outre des moyens significatifs pour mettre en place et renforcer la coopération entre les autorités compétentes au niveau national. Le Centre international pour le recouvrement d'actifs volés (ICAR) de l'Institut de gouvernance de Bâle propose des formations spécialisées, conçues sur mesure, à l'intention des autorités publiques chargées du renforcement de la loi, et autres professionnels appartenant ou non au secteur public, spécialisés dans la recherche des actifs, l'assistance légale mutuelle (MLA) et recouvrement des actifs volés. L'ICAR effectue en outre un travail de conseil, à l'adresse des pays requérants comme de ceux qui font l'objet d'une demande, dans le contexte des processus de réformes législatives et institutionnelles.

Dans cette démarche d'assistance au recouvrement des actifs, le facteur rapidité est crucial. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de créer des canaux informels de communication rapide et directe et de mettre en place la coopération entre les autorités compétentes. Cette coopération comprend des échanges d'information rapides entre les unités d'enquête financière. L'UNODC, la Banque mondiale et INTERPOL travaillent à la création d'un réseau planétaire de points de mire pour le recouvrement des actifs volés. L'ICAR dispose également d'un centre de documentation (Knowledge Center) ouvert au public (www.assetrecovery.org), qui a pour vocation d'indiquer les moyens pratiques et les procédures légales auxquels recourir. Ce réseau informel regroupe un corps de plus en plus important d'experts exerçant leur activité dans de nombreux pays, et spécialisés dans le recouvrement des actifs internationaux et la coopération internationale.

D'une manière générale, il est nécessaire de mettre au point les pratiques les meilleures, et des moyens de formation qui puissent aider les professionnels des différents pays à rehausser leur niveau de connaissances et leur compréhension des étapes à suivre pour parvenir à une coopération efficace.

Autres initiatives

1. L'Agenda des Droits de l'Homme

La question des flux financiers illégaux devra être inscrite dans l'agenda des droits de l'homme.

2. Création de compétences et mise en place d'une capacité d'action

Dans ce domaine, les défis sont multiples : l'application des normes légales existantes fait l'objet d'une mauvaise volonté manifeste ; dans les pays en voie de développement, les capacités d'action sont faibles ; les syndromes de la corruption et les caractéristiques propres au pays doivent être correctement diagnostiqués avant que des mesures anti-corruption ne soient prescrites ; il faut prévenir l'utilisation abusive des cadres légaux existants ; la portée de l'action des juridictions qui fonctionnent doit être internationalisée ; le pillage des États ne doit pas rester impuni ; enfin, les intermédiaires qui facilitent les flux de capitaux illégaux doivent être poursuivis et sanctionnés. Un rôle-clef revient au renforcement de tous les efforts entrepris et à l'amélioration de la coordination entre les instances qui soutiennent actuellement le processus.

3. La coopération Sud-Sud

Une intensification de la coopération Sud-Sud est à envisager, par exemple par le biais de l'Unité spéciale pour la coopération Sud-Sud du Programme des Nations Unies pour le

développement, et dans le cadre des organisations continentales telles que l'Union Africaine. La coopération et le dialogue Nord-Sud ont également besoin d'être renforcés. Voir aussi les exemples cités dans la section intitulée « La capacité d'action » dans le rapport qui précède.

4. Les forums de l'OCDE

L'OCDE s'implique dans différents types d'initiatives, dont le Forum sur les pratiques fiscales dommageables, le Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale, et le Forum mondial sur la fiscalité, les conventions fiscales et les prix des transferts. Des synergies de coopération ne devraient pas manquer d'intervenir.

5. L'Allemagne et la question fiscale

L'Allemagne préconise la création d'un nouveau système dit International Tax Compact, initiative qui prend en compte un grand nombre des questions discutées dans ce rapport.

Annexe 3 – Liste complète des participants

Nom	Organisation	Pays
Membres/Pays		
Subhankar Saha	Banque de Bangladesh	Bangladesh
Yasin Ali	Banque de Bangladesh	Bangladesh
Sergio Eduardo Moreira Lima	Ambassade du Brésil, Oslo	Brsil
Phan Ho	Banque Nationale du Cambodge	Cambodge
Claudio Rojas Rachel	Ministère des Affaires étrangères	Chile
Pablo Gonzalez-Suau	International Revenue Service	Chile
Cyrille Pierre	Ministère des Affaires étrangères	France
Julien Meimon	Ministère des Affaires étrangères	France
Veronique Aulagnon	Ministère des Affaires étrangères	France
Andrea Gebauer	Ministère fédéral des finances	Allemagne
Dorothee Richter	GTZ	Allemagne
Johanna Beate Wysluch	GTZ	Allemagne
Matthias Witt	GTZ	Allemagne
Tobias Ehritt	GTZ	Allemagne
Chaïkou Yaya Diallo	Ministère des Affaires étrangères et de la coopération	Guinée
Yayé Mariama Barry	Ministère des Affaires étrangères et de la coopération	Guinée
Luigi Biondi	Ambassade d'Italie, Oslo	Italie
Dr. Moïse Yao-Kouman	Ministère de l'Économie et des Finances	Côte d'Ivoire
Koffi Leon Konan	Ministère des Affaires étrangères	Côte d'Ivoire
Moïse Yao Kouman	Ministère de l'Économie et des Finances	Côte d'Ivoire
Harald Tollan	Ministère des Affaires étrangères	Norvège
Mari Skåre	Ministère des Affaires étrangères	Norvège
Eva Joly	Agence norvégienne de développement et de coopération (NORAD)	Norvège
Morten Eriksen	Direction nationale des enquêtes et poursuites en matière de criminalité financière	Norvège
María Villanueva	Ministère des Affaires étrangères	Espagne
Manuel Santaella	Ministère de l'Économie et des Finances	Espagne
Observateurs/Pays		
Christian Monnoyer	Ambassade de Belgique, Oslo	Belgique
Pierre Coppola	Ambassade de Belgique, Oslo	Belgique
Ronald De Swert	Ministère des Finances	Belgique
Véronique Bernard	Ambassade de Belgique, Oslo	Belgique
Charles Arnott	Ministère canadien des Affaires étrangères	Canada
Matt Deutscher	Ambassade du Canada, Oslo	Canada
Karen Grønlund Nielsen	Ministère danois des Affaires étrangères	Danemark
Ghada Moussa	Ministère d'État du développement administratif	Égypte
Hussein Mubarak	Ministère des Affaires étrangères	Égypte
Mohamed Maher Abdel Wahed	Haute court constitutionnelle	Égypte
Rabab Abdel Hadi	Ambassade de la République arabe d'Égypte, Oslo	Égypte

Walid Osman	Ambassade d'Égypte, Oslo	Égypte
Yousra Ebada Abou-Shabana	Ministère égyptien des Affaires étrangères	Égypte
Mikko Leppänen	Ministère des Affaires étrangères	Finlande
Nina Kataja	Ministère des Affaires étrangères	Finlande
Malcolm Couch	The Treasury gov. office	Isle of Man
Satoko Yazaki	Ambassade du Japon en Norvège	Japon
Yuki Yoshida	Ambassade du Japon en Norvège	Japon
El Kbir Ez-Zahouani	Ambassade du Maroc, Oslo	Maroc
Frederik Haver Droeze	Ministère des Affaires étrangères	Pays-Bas
Hans Pelgröm	Ministère des Affaires étrangères	Pays-Bas
Ibrahim Lamorde	Commission relative aux crimes économiques et financiers	Nigéria
Henrik Lunden	Agence norvégienne de développement et de coopération (NORAD)	Norvège
Ingjerd Haugen	Ministère des Affaires étrangères	Norvège
Ragna Fidjestøl	Ministère des Affaires étrangères	Norvège
Andreas Danevad	Agence norvégienne de développement et de coopération (NORAD)	Norvège
Arne Austdal	Administration fiscale norvégienne	Norvège
Audun Gleinsvik	Commission norvégienne d'enquête sur les paradis fiscaux	Norvège
Per Olav Gjesti	Ministère des Finances	Norvège
Trude Steinnes Sønvisen	Ministère des Finances, département de la législation fiscale	Norvège
Elisabeth Frankrig	Ministère des Finances, département de la législation fiscale	Norvège
Fridtjov Thorkildsen	Agence norvégienne de développement et de coopération (NORAD)	Norvège
Geir O. Pedersen	Ministère des Affaires étrangères	Norvège
Helle Klem	Ministère des Affaires étrangères	Norvège
Lene Knapstad	Ministère des Affaires étrangères	Norvège
Henrik Harboe	Ministère des Affaires étrangères	Norvège
Henry Larsen	Administration fiscale norvégienne	Norvège
Ingrid Glad	Ministère des Affaires étrangères	Norvège
Jannicke Bain	Agence norvégienne de développement et de coopération (NORAD)	Norvège
Kjetil Øpstad	Direction des douanes et accises	Norvège
Lars Løberg	Ministère des Affaires étrangères	Norvège
Freda Hack	Asset Forfeiture Unit (AFU), Eastern Cape Province Office	Afrique du Sud
Ismail Coovadia	Ambassade d'Afrique du Sud, Oslo	Afrique du Sud
Salman Bal	Ambassade de Suisse, Oslo	Suisse

Représentants de la société civile

Frøydis Olaussen	FORUM for development	Norvège
Anthea Lawson	Global Witness	Royaume-Uni
David Spencer	Tax Justice Network	États-Unis
Gavin Hayman	Global Witness	Royaume-Uni
John Christensen	Tax Justice Network	Royaume-Uni
Raymond Baker	Global Financial Integrity	États-Unis
Richard Murphy	Tax Justice Network	Royaume-Uni
Tom Cardemone	Global Financial Integrity	États-Unis
Sony Kapoor	Re-DEFINE	Norvège

Membres/experts

Jack Blum	Baker & Hostetler
Catriona Purfield	FMI, Département des affaires fiscales
Paul Ashin	FMI, Recherche, Groupe d'intégrité financière
Alan Bacarese	International Centre for Asset Recovery
Donál Godfrey	OCDE
Pascal Saint-Amans	OCDE
Jomo Kwame Sundaram	ONU-DAES
Léonce Ndikumana	ONU-Commission économique pour l'Afrique/AfDB
Manuel F. Montes	ONU-Bureau de financement du développement
Demostenes Chryssikos	Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC)
Dorothee Gottwald	Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC)
Rick Messick	Banque mondiale

Autres représentants de la société civile, experts, observateurs et intervenants

Elisabeth Ryder	Open Society Justice Initiative	États-Unis
Jan Borgen	Transparency International Norvège	Norvège
Jacques Terray	Transparency International France	France
Rachel Moussie	Action Aid UK	Royaume-Uni
Mona Thowson	Publish What You Pay Norvège	Norvège
Hans Jakob Arnestad	Direction nationale des enquêtes et poursuites en matière de criminalité financière	Norvège
Jeremy Rawlins	Crown Prosecution Service	Royaume-Uni
Simon J. Pak	Pennsylvania State University	États-Unis
Dries Lesage	Université de Gand	Belgique
Peter Reuter	Banque mondiale/Univ. of Maryland	États-Unis
Mark McGillivray	UN-WIDER	Finlande
John Walker	University of Wollongong	Australie
Gisle Kvanvig	Direction des œuvres caritatives internationales de l'Église de Norvège	Norvège
Tor Henning Knutsen	PriceWaterhouseCoopers Norway	Norvège
Johan Williams	Ministère de la Pêche et des Affaires côtières	Norvège
Hannes Hechler	U4 Anti Corruption Resource Centre	Norvège
Sam Bartlett	EITI	Norvège