



Assemblée générale

Distr. générale
19 août 2022
Français
Original : anglais

Soixante-dix-septième session

Point 16 d) de l'ordre du jour provisoire*

**Questions de politique macroéconomique : promotion
de la coopération internationale dans les domaines de la lutte
contre les flux financiers illicites et du renforcement
des bonnes pratiques en matière de recouvrement des avoirs
pour favoriser le développement durable**

Coordination et coopération internationales visant à lutter contre les flux financiers illicites

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Soumis en application de la résolution [76/196](#) de l'Assemblée générale, le présent rapport expose les engagements pris pour lutter contre les flux financiers illicites et renforcer les bonnes pratiques en matière de recouvrement et restitution des avoirs, ainsi que les recommandations visant à resserrer la coordination internationale. Dans le présent rapport, le Secrétaire général préconise de prendre de nouvelles initiatives pour la mise en oeuvre des engagements internationaux et nationaux existants, de renforcer les normes internationales en vue de combler les lacunes et de faire face à l'évolution des risques, d'améliorer les capacités d'exécution, de mieux mettre à profit les cadres institutionnels de coopération existants, et d'apporter des innovations à la gouvernance mondiale afin d'assurer la cohérence et la coordination des activités menées pour éliminer les flux financiers illicites.

* [A/77/150](#).



I. Introduction

1. Dans la résolution 76/196 de l'Assemblée générale, les États Membres se sont dits conscients que la lutte contre les flux financiers illicites constituait un enjeu essentiel en matière de développement. Les flux financiers illicites réduisent les ressources précieuses disponibles pour le financement du développement durable, notamment les objectifs de développement durable, et le relèvement après la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). Dans sa résolution 76/196, l'Assemblée générale a énoncé plusieurs des engagements pris par les États Membres pour combattre les flux financiers illicites et renforcer les bonnes pratiques en matière de recouvrement des avoirs en vue de favoriser le développement durable, notamment les actions menées pour enrayer la fraude fiscale, l'évitement fiscal, l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices ; lutter contre la corruption et la criminalité transnationale organisée ; renforcer les activités de recouvrement et de restitution des avoirs volés à l'appui du développement durable.

2. Au paragraphe 3 de sa résolution 76/196, l'Assemblée générale a exprimé son engagement en faveur de l'intégrité financière dans l'intérêt du développement durable. Le Groupe de haut niveau sur la responsabilité, la transparence et l'intégrité financières internationales pour la réalisation du Programme 2030 désigne par ce dernier concept toutes activités économiques et financières conduites conformément au contenu et à l'esprit des règles et normes financières légitimes, qui doivent être entièrement compatibles avec le développement durable et y contribuer (A/75/810/Rev.1, annexe). Le Groupe adopte sciemment une perspective unifiée et systémique. Cibler les facteurs systémiques qui rendent possibles et consolident les flux financiers illicites est parfaitement conforme au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et au Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, qui en outre le prescrivent.

3. Les États Membres se sont engagés en faveur de l'élimination des flux financiers illicites en adoptant le Programme 2030 et le Programme d'action d'Addis-Abeba. L'objectif 16 du Programme 2030 – qui décrit comment promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous – inclut une cible visant notamment à réduire nettement les flux financiers illicites. Le Programme d'action d'Addis-Abeba, qui fournit les moyens de mettre en œuvre le Programme 2030, inclut l'engagement d'éliminer les flux financiers illicites dans son chapitre sur les domaines d'intervention relatifs aux ressources publiques intérieures, et énonce des mesures nationales et internationales visant à éliminer les flux financiers illicites. La nature transfrontalière de ces flux appelle une coopération et une coordination internationales car les pays ne peuvent à eux seuls les éliminer efficacement.

4. Eu égard à l'attachement des États Membres à l'intégrité financière dans l'intérêt du développement durable, le Secrétaire général a été chargé d'examiner dans le présent rapport les engagements pris et les moyens de renforcer la coordination internationale en ce qui concerne les flux financiers illicites et le processus de recouvrement et de restitution des avoirs.

5. La lutte contre les flux financiers illicites a beaucoup avancé depuis 2015. En témoignent l'amélioration de la transparence fiscale internationale, la tenue de la première session extraordinaire de l'Assemblée générale sur la lutte contre la corruption, ainsi que l'accélération des activités de recouvrement et de restitution des avoirs. La mesure et l'estimation du montant des flux financiers illicites et du nombre des opérations correspondantes ont également accompli de grands progrès.

6. Toute une série de conventions juridiques multilatérales et de cadres normatifs internationaux incluent des engagements concernant les flux financiers illicites. L'on y déplore toutefois des lacunes, des chevauchements et un manque de cohésion. La communauté internationale doit également se rendre compte des nombreuses défaillances et faiblesses de la mise en œuvre. Les progrès effectués dans l'estimation du nombre des transactions liées aux flux financiers illicites montrent combien les systèmes actuels sont loin d'être intègres. Dans de nombreux pays, la corruption a miné les récentes ripostes financières et sanitaires d'urgence essentielles pour contrecarrer les effets de la pandémie. Les médias dans le monde continuent de dénoncer la corruption au niveau national, les scandales liés à la fraude fiscale, ainsi que les défaillances mondiales des réglementations et des contrôles en matière de fiscalité, de blanchiment d'argent et de corruption. Malheureusement, ces révélations n'ont pas encore abouti à la mise en œuvre de mesures propres à combler les lacunes systémiques et à remédier au manque de cohésion.

7. Davantage doit être fait pour permettre aux États Membres de réaliser leurs ambitions. Les actions menées pour garantir l'intégrité financière devront, et cela est essentiel, ne laisser aucun pays de côté. Il faudra alors mettre en place de nouvelles initiatives visant à concrétiser les engagements existants ; durcir les normes internationales pour combler les lacunes et faire face à l'évolution des risques ; renforcer les capacités d'exécution ; améliorer la mobilisation des institutions existantes pour la coopération ; apporter des innovations à la gouvernance mondiale afin de garantir la cohérence et la coordination.

8. Dans son rapport « Notre Programme commun », le Secrétaire général insiste sur la nécessité de renouveler le contrat social entre gouvernements et citoyens et de l'ancrer dans les droits humains. Il y préconise d'instaurer la confiance grâce à la contribution équitable de tous les contribuables au financement de la fourniture de biens et services publics de qualité. Le rapport regroupe un certain nombre de réflexions sur la lutte internationale contre les flux financiers illicites ainsi que sur d'autres réformes à apporter au système international. Il dégage enfin les principes d'une approche intégrée des transformations à mettre en œuvre dans l'architecture multilatérale pour l'instauration d'un système multilatéral plus inclusif, fonctionnant davantage en réseaux, et dont le socle serait le système des Nations Unies.

II. Instauration de la confiance et renforcement du contrat social

9. Ainsi que le formule l'Assemblée générale dans sa résolution [57/213](#), la solidarité est une valeur fondamentale qui sous-tend le fonctionnement des sociétés humaines et qui s'appuie sur le sentiment que les modes de gouvernance y sont justes et équitables. Les citoyens et les institutions qui les servent devraient se sentir liés. De même, les modes de règlement des problèmes communs, de gestion des risques et de mutualisation des ressources pour la fourniture des biens publics doivent s'inspirer d'une seule et même vision au sein d'une société. Les États ainsi que d'autres acteurs s'emploient ensemble à instaurer la confiance à l'appui de la solidarité grâce à l'amélioration de la participation et de l'inclusion. La nature exacte des obligations réciproques varie entre les pays, mais l'existence de ces liens est universelle entre les personnes, les ménages, les communautés et leurs responsables. L'État a pour objectif de pourvoir aux besoins de ses habitants et tire sa légitimité de sa capacité à y parvenir avec équité.

10. La coopération fonde la légitimité du système international en offrant aux États un environnement propice à la satisfaction des besoins mentionnés ci-dessus. Les États Membres ont défini ces besoins dans deux cadres qui bénéficient d'un appui

universel : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les droits humains. Les conventions relatives aux droits humains se fondent sur les principes de l'inclusion et de l'égalité, tandis que le Programme 2030 formule le concept de « ne laisser personne de côté ». Satisfaire ces besoins nécessite des moyens. Aussi le Programme d'action d'Addis-Abeba décrit-il comment les pays peuvent mobiliser des ressources et fournir efficacement des biens et services publics, et comment ils doivent coopérer pour ne laisser personne de côté.

11. Le renforcement du contrat social et du partenariat mondial pour la lutte contre les flux financiers illicites contribuera à mobiliser et garantir les ressources visant à mettre en œuvre le cadre plus large du programme de développement durable. Les contribuables doivent contribuer de manière équitable à la fourniture efficace de biens et services publics pour que les États soient ainsi en mesure de remplir leurs obligations. L'ampleur et la persistance de la fraude fiscale et de l'évitement fiscal portent atteinte au contrat social, entament la confiance dans les États, creusent les inégalités et entravent le renforcement de la mobilisation des ressources nationales. Dans le même ordre d'idée, la corruption publique compromet la confiance de l'ensemble des citoyens d'un État. De solides régimes fiscaux sont alors essentiels pour financer l'investissement et la fourniture des services. L'intégrité du régime fiscal est également au cœur de la lutte contre la fraude et la corruption.

12. Bien concilier l'impératif de mobilisation des ressources (y compris par la conduite d'enquêtes et la réglementation de l'activité financière) avec le respect des droits des personnes (dont le droit à la vie privée) raffermira la confiance entre les citoyens et l'État et renforcera le contrat social. Les États devraient faire respecter les normes relatives aux droits humains dans toutes les actions qu'ils mènent pour lutter contre les flux financiers illicites, y compris dans la conduite d'enquêtes financières, ainsi que dans le cadre de la coopération nationale et internationale pour le recouvrement et la restitution des avoirs, et dans l'emploi des outils technologiques pour la collecte des renseignements et les mesures d'exécution. Les États devraient veiller à une utilisation exclusivement légitime de l'information. Le strict respect du droit des droits humains et du droit à la vie privée ne suppose pas d'accorder un droit au secret dont peuvent abuser les auteurs de flux financiers illicites dans l'intention d'enfreindre la loi et le contrat social.

13. La solidarité est également au cœur de la coopération internationale. La coopération internationale sur les flux financiers illicites doit asseoir sa réussite sur un cadre juridique solide. Elle doit également s'inscrire dans le cadre d'un dialogue ouvert sur la manière d'améliorer la cohérence stratégique et d'atténuer toutes conséquences imprévues des actions menées pour lutter contre les flux financiers illicites. Une volonté politique sera alors nécessaire de même qu'un engagement politique à agir. L'instauration d'un contrat social national solide et une fourniture de biens et de services publics de qualité amélioreront la viabilité des mesures prises par les dirigeants politiques en vue de raffermir l'intégrité financière dans le pays concerné et au niveau international.

14. La confiance doit être instaurée dans un premier temps grâce à la transparence, à la mise en place de réglementations cohérentes pour l'application du principe de responsabilité, ainsi qu'à l'introduction de mesures visant à garantir la participation de tous. La confiance doit ensuite être renforcée grâce à la coopération et la coordination internationales.

III. Engagements existants

15. De multiples activités possibles produisent des ressources qui font l'objet de transferts illicites d'un pays à l'autre. Il s'agit notamment de l'évitement fiscal, du

transfert de bénéfices, de la fraude fiscale, du crime organisé et de la corruption qui peuvent être le fait de sociétés ou de personnes. La Convention des Nations Unies contre la corruption est l'unique instrument international juridiquement contraignant qui porte sur toutes les formes d'actes de corruption. Un certain nombre de conventions régionales et transrégionales de lutte contre la corruption viennent compléter cette Convention. La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée inclut également des engagements connexes concernant le transfert des produits du crime. La coopération fiscale ne fait pas l'objet d'un instrument mondial juridiquement contraignant, mais plusieurs initiatives plurilatérales existent, dont celles organisées sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), telles que la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales et la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. Le Conseil économique et social a adopté sa résolution [2017/3](#), qui contient le Code de conduite des Nations Unies pour la coopération en matière de lutte contre la fraude fiscale internationale, et le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale a élaboré un traité type majeur sur la coopération bilatérale en matière fiscale. Les États Membres se sont également engagés à bien mettre en œuvre les Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération contenues dans les Recommandations du Groupe d'action financière.

16. Des formes de criminalité non financière peuvent aussi recourir aux flux financiers illicites, notamment la criminalité environnementale (par exemple, le commerce illicite des espèces sauvages, la pêche illicite et l'exploitation illicite du bois), l'exploitation minière illégale, le trafic de drogues et d'autres substances illicites, la traite des personnes, et le transfert illicite d'objets ou de biens culturels. Ces crimes sont fréquemment visés par d'autres accords et cadres internationaux. Les mesures prises contre les produits de ces crimes aideront à réduire les flux financiers illicites et contribueront, en outre, à prévenir cette criminalité en dégagant ainsi de fortes synergies en faveur du développement durable. Les flux financiers illicites et la criminalité transnationale organisée peuvent bénéficier aux terroristes ou servir au financement de conflits dans certaines régions. C'est pourquoi les actions menées contre les flux financiers illicites sont également susceptibles de créer des synergies avec les mesures prises en faveur de la paix et de la sécurité. Le Programme 2030 consiste précisément à engranger les synergies d'un environnement plus durable, d'un système social plus équitable et plus juste, et d'un système économique plus solide et plus stable au service du développement durable.

IV. Transparence : la pierre angulaire

17. En 1946, dans sa résolution [59 \(I\)](#), l'Assemblée générale a considéré que la liberté de l'information était un droit humain fondamental. L'amélioration de la transparence est la première étape sur la voie de l'instauration de l'intégrité financière au service du développement durable. Le renforcement du contrat social peut exiger d'introduire de nouvelles normes sociales relatives à l'intégrité financière, et de faire évoluer les mentalités vis-à-vis de la transparence ainsi que les attentes relatives au comportement d'autres acteurs. L'information publique favorise cette évolution et aide à instaurer la confiance tout en guidant l'élaboration des politiques.

A. Estimations du volume des flux financiers illicites et cadre statistique correspondant

18. Des statistiques comparables et fiables permettent de mieux connaître les activités, secteurs et circuits les plus exposés aux flux financiers illicites, et d'assigner des priorités aux mesures d'exécution. La clandestinité des activités sous-jacentes rend extrêmement difficile de mesurer et de suivre les flux financiers illicites. Les différentes composantes des flux financiers illicites ne sont pas directement comparables. De plus, l'agrégation des estimations relatives à l'ensemble des composantes et circuits des flux financiers illicites risque d'entraîner des doubles comptages. Le volume des flux financiers illicites a fait l'objet de nombreuses estimations. Celles-ci doivent toutefois être interprétées avec prudence, entre autres parce que les valeurs signalées peuvent ne pas équivaloir au manque à gagner pour les recettes fiscales et parce que les estimations en question peuvent être exactes pour certains ordres de grandeur seulement.

19. Le cadre mondial d'indicateurs relatifs aux objectifs et aux cibles du Programme 2030 a notamment pour mission de recueillir et diffuser des données sur les flux financiers illicites, au titre de l'indicateur 16.4.1 « Valeur totale des flux financiers illicites entrants et sortants ». La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) – les deux agences dépositaires de l'indicateur 16.4.1 des objectifs de développement durable – ont élaboré une définition des flux financiers illicites à des fins statistiques qui a été approuvée par la Commission de statistique. Leur groupe de travail chargé de la mesure statistique des flux financiers illicites a également publié le Cadre conceptuel pour la mesure statistique des flux financiers illicites en octobre 2020. Le Cadre conceptuel promeut la transparence en tant que principe fondateur et définit les flux financiers illicites comme des « flux financiers dont l'origine, le transfert ou l'utilisation sont illicites, qui reflètent un échange de valeurs et qui traversent les frontières d'un pays ».

20. La CNUCED, l'ONUDC et les commissions économiques régionales compétentes des Nations Unies ont conduit des activités pilotes dans 23 pays pour produire des estimations préliminaires au niveau des pays de certains flux financiers illicites à partir de la méthodologie retenue. Dans quatre pays d'Amérique latine, des activités pilotes ont mis l'accent sur la mesure des flux financiers illicites relatifs aux marchés illicites. Les sorties de capitaux issus du trafic de drogues étaient estimées à plusieurs centaines de millions de dollars, et les entrées à entre 1 et 17 milliards de dollars. Les entrées de capitaux issus de la traite des personnes étaient estimées à environ un milliard de dollars, mais les données correspondantes étaient disponibles pour seulement un pays. Douze pays en Afrique ont mis à l'essai les méthodologies de mesure des flux financiers illicites motivés par des infractions fiscales. Ces activités pilotes ont fourni aux pays les ressources et les outils d'évaluation des risques de flux financiers illicites et leur ont permis de renforcer leurs capacités statistiques d'estimation des flux financiers illicites, notamment grâce à la création de groupes de travail techniques nationaux chargés de les mesurer. Ces pays finaliseront leurs estimations respectives des flux financiers illicites motivés par des considérations fiscales en 2022. Six autres pays asiatiques boucleront leurs activités pilotes en la matière d'ici la fin 2022. Celles-ci signalent que l'accès aux données et leur utilisation se heurtent à des problèmes de coordination, de même que les travaux méthodologiques entre l'ensemble des entités compétentes à l'intérieur des pays.

21. Un rapport publié en 2018 sur les flux financiers illicites dans la région arabe reprenait les premières estimations régionales élaborées par la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale. La Commission y constatait alors que les flux financiers illicites dus au blanchiment d'argent basé sur le commerce et aux

marchés illégaux coûtaient tous les ans aux pays arabes entre 60,3 milliards et 77,5 milliards de dollars ([E/ESCWA/EDID/2018/TP.1](#)).

22. Des données doivent être recueillies pour garantir l'exactitude des estimations, mais elles sont très lacunaires quand elles sont disponibles. La mise en oeuvre de mesures d'exécution ne saurait attendre l'amélioration de ces données. Ces mesures peuvent elles-mêmes amener cette amélioration et gagner progressivement en qualité à la lumière des nouvelles estimations et évaluations des risques. Les données comportent également des lacunes au plan international, notamment dans les pratiques portant sur l'échange d'informations et la coopération internationale. Les institutions internationales devraient être clairement chargées de combler ces lacunes et de publier tous les ans un bilan mondial à cet égard.

B. Transparence en matière fiscale

23. Les autorités des pays doivent disposer d'informations pertinentes pour réduire et éliminer les flux financiers illicites motivés par des considérations fiscales. Les administrations fiscales sont généralement habilitées à exiger ce genre de renseignements auprès de leurs contribuables. Toutefois, les fraudeurs placent souvent leurs avoirs et touchent ainsi des revenus soumis à l'impôt dans d'autres juridictions afin de les dissimuler à leurs autorités. Ils peuvent également occulter la détention et l'origine des avoirs et revenus imposables. La coopération internationale est essentielle pour l'échange d'informations et, partant, la mise au jour de la fraude fiscale et la facilitation des mesures d'exécution. Le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale a approuvé en 2009 un Code de conduite des Nations Unies pour la coopération en matière de lutte contre la fraude fiscale internationale, qui établissait des normes minimales de conduite en matière d'échange d'informations à l'intention des États Membres ([E/2009/45](#)).

24. Le Conseil économique et social a officiellement adopté, par sa résolution [2017/3](#), le Code de conduite des Nations Unies pour la coopération en matière de lutte contre la fraude fiscale internationale. Le Conseil a ainsi appelé les pays à échanger les renseignements sur les affaires fiscales pénales et civiles et a approuvé les travaux effectués sur l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers. Le Conseil a également jugé que l'accès à ces renseignements était vital pour les pays en développement, même si ceux-ci n'étaient pas prêts pour procéder à un échange automatique.

25. Plusieurs raisons expliquent pourquoi les pays qui en ont le plus besoin ne reçoivent pas les renseignements adéquats pour la lutte contre la fraude fiscale. Un certain nombre d'éléments peuvent leur faire défaut, par exemple, les données à rapprocher lors de l'échange d'informations ainsi que les moyens techniques voulus. En outre, ces pays ne sont pas disposés à contracter les multiples engagements onéreux à mettre en oeuvre et susceptibles de ne pas être adaptés à leur situation, mais qu'ils ont néanmoins l'obligation de prendre lorsqu'ils deviennent parties aux instruments d'échange international d'informations. Le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale effectuera des enquêtes auprès des pays pour y recenser les difficultés rencontrées dans l'échange de renseignements ainsi que les lacunes que comporteraient les orientations et les normes en vigueur.

26. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, qui dispose d'un secrétariat basé au sein de l'OCDE, est un espace de coopération pour la transparence fiscale. Le Forum abrite les secrétariats des instruments juridiques qui permettent l'échange de renseignements, tels que la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique

de renseignements relatifs aux comptes financiers. En octobre 2021, plus de 7 500 accords bilatéraux avaient été établis pour l'échange automatique de renseignements à des fins fiscales. En 2020, des données relatives à plus de 75 millions de comptes financiers correspondant à une valeur totale de quelque 9 000 milliards d'euros d'actifs ont fait l'objet d'un échange automatique. De nombreux pays ont entrepris des programmes de divulgation volontaire et des initiatives de conformité tout en lançant l'échange automatique de renseignements. Ces programmes et initiatives ainsi que les enquêtes extraterritoriales, que permet l'échange de renseignements sur demande, ont contribué à dégager 112 milliards d'euros de recettes fiscales supplémentaires au niveau mondial (impôt, intérêts, pénalités), dont 30 milliards d'euros dans les pays en développement¹. Les pays en développement accusent un retard dans la réception des renseignements issus du dispositif d'échange automatique de renseignements. Quarante-six pays en développement procèdent à l'échange automatique de renseignements ou se sont engagés à bientôt y procéder, mais aucun pays parmi les moins avancés ne reçoit actuellement ce type d'informations dans le cadre de cette initiative.

27. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales a modifié le processus d'examen par les pairs pour garantir la poursuite des examens sans le recours aux visites sur place. Dans l'ensemble, 85 % des 81 juridictions ayant fait l'objet d'un examen complet au cours du deuxième cycle d'examens ont reçu une note globale satisfaisante. Concernant la mise en œuvre de l'échange automatique d'informations, 98 % des juridictions évaluées étaient dotées d'un cadre juridique international jugé « en place » et 89 % étaient dotés d'un cadre juridique interne jugé « en place » ou « en place, mais doit être amélioré ». Toutefois, les pays les plus pauvres ne reçoivent pas de renseignements par l'intermédiaire de ces processus, et ont ainsi plus de mal à détecter et combattre les flux financiers illicites motivés par des considérations fiscales. Des mesures devraient être mises en place de fourniture automatique non réciproque de renseignements aux pays en développement qui ne sont pas susceptibles d'abriter des flux financiers illicites, mais qui peuvent déplorer une perte de ressources.

28. La déclaration pays par pays est un rapport annuel que les grandes entreprises multinationales établissent et communiquent aux autorités du pays où elles ont leur siège social. Ce rapport met en évidence une série de données relatives aux activités d'une entreprise multinationale dans chaque juridiction fiscale où elle est présente. Il permet ainsi d'établir des évaluations des risques de haut niveau qui peuvent aider à assigner leurs priorités à d'autres enquêtes. L'Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange de déclarations pays par pays, qui dispose d'un secrétariat basé au sein de l'OCDE, facilite l'échange de déclarations pays par pays. En octobre 2021, 3 000 accords bilatéraux portaient sur l'échange des déclarations pays par pays établies par les entreprises multinationales. Toutefois, les pays en développement accusent un retard dans l'accès à cette information. Seuls 12 juridictions ou pays en développement qui ne sont membres ni de l'OCDE ni du Groupe des vingt (dont aucun pays parmi les moins avancés) reçoivent actuellement des déclarations pays par pays. Dans certains cas, les autorités peuvent exiger que les entreprises multinationales opérant localement déposent leurs déclarations auprès de l'administration fiscale du pays en question. Les autorités auraient ainsi accès à une information utile ouvrant la voie aux mesures d'exécution. En imposant à toutes les entreprises multinationales une obligation de transparence de leurs déclarations pays par pays au-dessus d'un seuil relativement bas, l'on parviendrait à une solution plus globale qui mettrait tous les acteurs sur un pied d'égalité et qui aiderait les actions menées par tous les pays à combattre les flux financiers illicites.

¹ Les chiffres sont incomplets en raison de retards et difficultés dus à la pandémie de COVID-19.

29. La transparence fiscale peut inciter les contribuables à déclarer des avoirs non déclarés auparavant. Une inclusion plus grande des systèmes de partage des informations devrait aller de pair avec une utilisation efficace de l'information à l'appui des mesures d'exécution. Les pays peuvent aller plus loin que la dissuasion en contrôlant les particuliers fortunés et les grandes sociétés et en recouvrant ainsi tous actifs non ou mal déclarés par ces contribuables. De nombreux pays, en particulier les pays en développement dont les administrations fiscales ont peu de moyens, peuvent avoir besoin d'améliorer leur capacité de contrôle afin de procéder à une utilisation efficace de l'information dans leur régime d'application de la loi. Les obstacles techniques et politiques pèsent sur les mesures d'exécution. La volonté politique est ainsi nécessaire si l'on veut investir dans la capacité et le suivi de ces mesures, y compris lorsqu'elles visent les contribuables entretenant des liens avec le monde politique. Une application juste et impartiale des mesures d'exécution aidera à restaurer la confiance entre les citoyens et l'État.

C. Transparence de la propriété effective

30. Les bénéficiaires des flux financiers illicites ont généralement recours au secret pour déguiser ou dissimuler leurs activités et souvent utiliser des structures juridiques opaques à cette fin. Dans de nombreux cas, seuls les propriétaires légaux d'un avoir ou d'un véhicule juridique (par exemple, une société) sont connus. Le propriétaire légal peut désigner un mandataire ou un autre véhicule juridique et peut ainsi se soustraire à son obligation de rendre des comptes. Identifier les « propriétaires effectifs » des véhicules juridiques – à savoir, les personnes physiques qui en dernière analyse possèdent ou contrôlent le véhicule juridique, ou en bénéficient – constitue le principal moyen d'écarter tous risques liés au secret. Cette approche peut aider les fonctionnaires à enquêter sur des crimes financiers ou autres en vue de poursuivre leurs auteurs. La notion de propriété effective est utilisée dans les instruments de transparence fiscale et les règles de lutte contre le blanchiment d'argent². Selon les normes internationales, les autorités des pays doivent avoir accès à l'information relative aux propriétaires effectifs pour les deux types de véhicules juridiques : personnes morales (ex. : sociétés) et constructions juridiques (ex. : fiducies).

31. Depuis 2015, les États Membres ont amélioré la qualité de l'information relative aux propriétaires effectifs et en ont élargi l'accès. De nombreuses juridictions ont décidé de rendre publique l'information sur les propriétaires effectifs de certains véhicules juridiques en offrant par la même occasion la possibilité de l'utiliser à des fins de diligence raisonnable du secteur privé. Les progrès accomplis à ce jour demeurent toutefois insuffisants. Selon les évaluations mutuelles des juridictions qui se sont engagées à mettre en œuvre les normes du Groupe d'action financière, près de la moitié d'entre elles sont dotées des législations et structures réglementaires voulues, mais seulement moins de 10 % mettent efficacement en œuvre leurs législations relatives aux propriétaires effectifs³.

32. En décembre 2021, la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a adopté sa résolution 9/7 « Améliorer l'utilisation des informations sur la propriété effective pour faciliter l'identification, le recouvrement et la restitution du produit du crime », qui prie instamment les États parties de faciliter un échange efficace et rapide d'informations suffisantes et exactes sur la propriété effective.

² Les conventions fiscales appliquent une norme distincte relative à la « propriété effective » pour lutter contre certaines structures fiscales illicites.

³ Groupe d'action financière, « Report on the State of Effectiveness and Compliance with the FATF Standards » (Paris, 2022).

33. L'examen stratégique du Groupe d'action financière – un exercice pluriannuel achevé en 2022 – se penchait sur les lacunes et les vulnérabilités stratégiques, ainsi que sur les obstacles à l'efficacité d'une mise en œuvre efficace. La décision prise en mars 2022 de durcir la norme relative à la propriété effective des personnes morales en a été l'un des principaux résultats. Les pays doivent alors veiller à ce qu'une autorité publique ou un organe public conserve l'information relative à la propriété effective dans un registre des propriétaires effectifs⁴. Toutefois, cette obligation ne s'applique pas aux constructions juridiques. En juin 2022, le Groupe d'action financière a ouvert une consultation publique sur les possibles modifications à apporter à ses normes pour y remédier⁵. La mise en œuvre rapide de solides systèmes de transparence de la propriété effective, notamment grâce à des systèmes de vérification automatisés, et l'extension de ces règles à tous les véhicules juridiques stimuleraient sensiblement la lutte contre les flux financiers illicites. La transparence publique de cette information peut raffermir la confiance et renforcer le contrat social. De même, elle peut accélérer la coopération internationale pour le traçage des avoirs et la poursuite des auteurs de crimes financiers.

V. Réglementation relative au principe de responsabilité

A. Mise en œuvre de la lutte contre la corruption et mesures d'exécution

34. La Convention des Nations Unies contre la corruption impose aux États de régler la question de l'intégrité financière et du produit du crime. Le Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption sert à évaluer les avancées accomplies par les pays dans l'accomplissement de ces engagements. Le mécanisme d'évaluation par les pairs de la Convention constitue un point d'entrée pour les discussions entre États ainsi qu'entre les États et les autres acteurs sur les mesures relatives à la lutte contre la corruption. Le premier cycle d'examens, qui a démarré en 2010, a couvert les chapitres III (Incrimination, détection et répression) et IV (Coopération internationale) de la Convention. Dans son résumé analytique de l'état de l'application de la Convention, l'ONUDC a constaté que des questions importantes restaient en suspens concernant l'incrimination de la corruption dans de nombreux pays, notamment l'application insatisfaisante des dispositions obligatoires aux termes de la Convention. D'importantes lacunes et difficultés ont également été constatées dans la coopération internationale⁶.

35. Le deuxième cycle d'examens a débuté en 2016 et couvre les chapitres II (Mesures préventives) et V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention. Les 62 examens effectués à ce jour ont donné lieu à des recommandations concernant les mesures à prendre pour la prévention de la corruption. Ces recommandations portaient pour la plupart sur le secteur public, les codes de conduite à observer par les agents publiques et agents publics, ainsi que le secteur privé. Par exemple, à peine plus de la moitié des États examinés interdisent de déclarer les pots-de-vin comme des charges déductibles (CAC/COSP/2021/5). De nouveaux outils et

⁴ Groupe d'action financière, « Public statement on revisions to R.24 », 4 mars 2022.

⁵ Groupe d'action financière, « Revision of Recommendation 25 – white paper for public consultation ».

⁶ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, « État de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption : Incrimination, détection et répression, et coopération internationale », Deuxième édition (Vienne, 2017).

orientations sont élaborés par les institutions internationales pour améliorer la mise en œuvre⁷.

36. Des partenariats public-privé bien structurés peuvent apporter une valeur ajoutée à la prévention, détection et répression de la criminalité financière. Par exemple, des acteurs privés pourraient être invités à siéger aux comités de contrôle des grands projets de passation des marchés publics. La collaboration avec le secteur financier est particulièrement importante pour la lutte contre le blanchiment d'argent. La plupart des pays demandent aux entités de leur secteur financier de signaler les transactions suspectes. Dans certains pays, une collaboration approfondie entre les autorités et les institutions financières aide à mieux saisir les risques et améliore l'efficacité des mesures d'exécution. Ces partenariats public-privé associent généralement les banques et les services de renseignements financiers qui échangent des informations en collaborant ainsi au recensement et à l'étude des tendances. Toutefois, les partenariats public-privé peuvent également s'étendre à la coopération opérationnelle pour la coordination des mesures qui luttent contre tel ou tel crime financier. La coopération public-privé peut également inclure la société civile, les médias et le monde universitaire. Ces groupes jouent un grand rôle dans l'intégrité financière, en particulier dans la mesure où ils peuvent aider à tenir les agents publiques ou agents publics corrompu(e)s comptables de leurs actes.

37. Lors de sa trente-deuxième session extraordinaire tenue en juin 2021, l'Assemblée générale a adopté la résolution [S-32/1](#), qui contient la déclaration politique intitulée « Notre engagement commun à nous attaquer efficacement aux problèmes posés par la corruption et à prendre des mesures pour la prévenir et la combattre et renforcer la coopération internationale ». Les États Membres s'y sont engagés à prendre une série de mesures pour prévenir et combattre les flux financiers illicites et renforcer l'intégrité financière. Par exemple, ils ont promis d'instituer des régimes internes complets de réglementation et de contrôle des banques et institutions financières non bancaires, ainsi que des entreprises et professions non financières désignées, afin de décourager et de détecter toutes formes de blanchiment d'argent. Dans la déclaration politique, l'Assemblée générale a préconisé une communication et une coopération efficaces et rapides entre autorités compétentes.

38. Le Réseau opérationnel mondial des services de détection et de répression de la corruption (Réseau GlobE) a été lancé lors de la session extraordinaire et fonctionne sous les auspices de l'ONUDC. Le Réseau sert à mettre au point un outil rapide, souple et efficace visant à lutter contre les infractions de corruption transfrontières ; renforcer l'échange d'informations et l'apprentissage par les pairs entre les services de détection et de répression de la corruption ; venir compléter les plateformes existantes de la coopération internationale et coordonner son action avec les leurs. En juin 2022, le Réseau GlobE incluait 105 autorités de 61 pays.

B. Renforcement des normes fiscales et mesures d'exécution

39. La fraude fiscale est une activité illégale qualifiée de crime dans la plupart des pays. L'évitement fiscal est une pratique légale qui repose souvent sur la planification fiscale et l'arbitrage transfrontalier. Les contribuables recourent à de nombreuses stratégies pour contrevenir au droit fiscal de leur pays. De même, les membres de l'élite politique et économique de certains pays trouvent toutes sortes de moyens de réduire leur assiette fiscale de façon à échapper à l'impôt. Les stratégies d'évitement fiscal international sont également courantes. Les particuliers fortunés sont en mesure

⁷ Voir www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html et <https://star.worldbank.org/publications>.

de dissimuler des actifs et des revenus à l'étranger grâce à des montages juridiques complexes et à des pratiques de planification fiscale. Les entreprises multinationales sont généralement censées répartir leurs bénéfices sur la base du principe de l'indépendance mutuelle des parties, selon lequel les prix pratiqués pour des transactions entre deux entités liées (par exemple, le siège social d'une société et sa filiale locale) doivent être les mêmes que si les deux parties n'étaient pas liées. Toutefois, ces entreprises exploitent souvent les lacunes et les incohérences entre les règles fiscales dans le but de transférer artificiellement leurs bénéfices vers des régions où l'imposition est faible, voire nulle. Ces montages peuvent porter sur d'importantes sommes d'argent et exploiter les brèches et les cadres juridiques laxistes de multiples juridictions, les bénéficiaires préférant placer au final leurs avoirs dans des pays développés qui présentent des caractéristiques attrayantes, telles qu'une stabilité relative des devises et des marchés.

40. L'OCDE et le Groupe des Vingt ont lancé le Projet sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices en 2013, qui a abouti en 2015 à un accord sur la définition de quatre standards minimums dans le Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. En novembre 2016, à l'issue de négociations conduites sous l'égide de l'OCDE, les pays se sont accordés sur un instrument juridique multilatéral visant à faciliter l'apport des modifications nécessaires aux conventions fiscales (par exemple, l'ajout de dispositions de lutte contre les fraudes). Au mois de juin 2022, l'instrument juridique multilatéral a été ratifié dans 73 États Membres et cinq autres juridictions, le groupe comptant alors seulement un pays parmi les pays les moins avancés.

41. Le Plan d'action de l'OCDE de 2015 concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices comprenait un accord visant à poursuivre les travaux sur les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie au sein du Cadre inclusif sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, qui dispose d'un secrétariat basé à l'OCDE. Un accord politique conclu en octobre 2021 a permis de définir une solution reposant sur deux piliers. Le Pilier Un traite de la numérisation et de la mondialisation de l'économie. En déviant légèrement du principe de l'indépendance mutuelle des parties, il prévoit de réattribuer les droits d'imposition des bénéfices des sociétés sur une partie des bénéfices des entreprises multinationales les plus grandes et les plus rentables au monde, l'objectif étant d'allouer une petite partie des bénéfices à une juridiction du marché, que le groupe de sociétés soit présent physiquement ou non sur le marché. Le Pilier Deux établit un ensemble de règles concernant le taux minimum mondial d'imposition sur les sociétés. Les pays auront ainsi la possibilité de majorer à 15 % l'impôt des bénéfices payé par une entreprise multinationale, soit à la source au moyen d'un impôt minimum, soit dans la juridiction du siège de l'entreprise. Les travaux se poursuivent pour chacun des deux piliers. Les effets réels sur les recettes dépendront de multiples facteurs, notamment les exclusions et les exonérations finales ; la date et l'étendue de l'application de l'accord final ; l'ampleur des modifications apportées aux taux d'imposition et aux politiques fiscales attendues dans les pays ; la réaction des entreprises et de leurs services de conseils professionnels aux changements apportés. La Déclaration sur une solution reposant sur deux piliers a été signée par 120 États membres et 17 autres juridictions en octobre 2021, mais il est difficile de savoir combien au juste ratifieront ou mettront en œuvre l'accord final.

42. Le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale a également cherché à élaborer des solutions aux défis fiscaux soulevés par la numérisation. En 2021, le Comité a décidé d'ajouter à son modèle de convention fiscale bilatérale un nouvel article sur l'imposition des revenus tirés de la prestation de services numériques automatisés. Cette nouvelle disposition, à savoir l'article 12B, fournit une solution bilatérale pour l'imposition des modèles

commerciaux numériques. Celle-ci préserve le fonctionnement du droit fiscal national en matière d'imposition des services numériques, que l'entreprise soit physiquement présente ou non dans le pays. Le nouvel article propose une solution simple et pratique permettant aux pays en développement de tirer des recettes des transactions numériques, en général non soumises à l'impôt auparavant. Les pays auront une action efficace s'ils disposent d'une législation nationale dans ce domaine et incorporent les nouvelles dispositions dans une convention fiscale. Le Comité a décidé d'examiner la multilatéralisation de certaines dispositions du Modèle de convention des Nations Unies afin d'accélérer leur incorporation dans les traités bilatéraux existants (E/2022/45/Add.1). Lors de sa prochaine session, le Comité présentera un document auquel des experts apportent actuellement leurs contributions sur les questions liées à la multilatéralisation, y compris en y exposant les enseignements tirés d'expériences similaires.

C. Amélioration de l'intégrité dans le commerce

43. La fausse facturation commerciale de marchandises correspond à un type de flux financier illicite qui consiste à manipuler des transactions à des fins illicites, notamment la soustraction aux droits de douane ou le contournement des règles relatives au compte de capital ou des réglementations financières. Les accords visant à préserver la confidentialité des informations commerciales compliquent en outre l'échange transfrontalier de renseignements de nature commerciale et douanière. Le Système douanier automatisé aide les pays en développement à moderniser leurs procédures de dédouanement depuis les années 1980. Le Système est de plus en plus adapté à la détection de la fausse facturation commerciale. Certains pays ont poussé plus loin les approches mettant à profit les données en proposant l'échange automatique multilatéral des données commerciales au niveau des transactions.

44. De nouvelles réglementations, normes et règles doivent améliorer la conformité et la surveillance des activités liées au commerce international. De même, il conviendrait de remanier les aspects du commerce électronique liés au commerce pour garantir des conditions de concurrence équitables aux fournisseurs nationaux et étrangers de produits et services numériques. Les propositions de réformes fiscales portant sur l'économie numérique, telles que l'introduction d'une imposition basée sur la présence économique et non sur la présence physique, ont trait à la compétence du système commercial multilatéral en matière de commerce de contenus numériques.

D. Intermédiaires et réglementation du secteur des entreprises et du secteur financier

45. De multiples personnes et entités participent à la création et à l'exécution des nombreuses transactions complexes qui constituent un flux financier illicite et qui permettent de dissimuler ou de déguiser des avoirs. Les personnes et entités qui ne sont pas les bénéficiaires directes du flux, mais qui tirent profit de la prestation de certains services professionnels aux bénéficiaires, sont souvent des intermédiaires (*enablers*) ou bien des acteurs chargés d'exercer des activités de contrôle (*gatekeepers*). Ces acteurs sont présents dans toutes sortes d'activités professionnelles, notamment le conseil juridique, la comptabilité, le service aux entreprises, les agences immobilières, la banque et le conseil en placement. La méconnaissance du risque chez la plupart de ces professionnels et l'absence de cadres nationaux de réglementation conduisent souvent à une mosaïque de dispositifs pouvant couvrir des réalités très diverses : systèmes très réglementés, dispositif d'autoréglementation mis en place par des organismes professionnels et activités non réglementées. Cette situation ouvre des brèches aux transactions opaques et permet

aux entités réglementées ou désignées de se défaire de leurs obligations de rendre des comptes en cas de violations.

46. Les normes du Groupe d'action financière prévoient que toutes institutions financières ainsi que certaines entreprises et professions non financières désignées ont des obligations liées à la lutte contre le blanchiment d'argent. L'ONUDC participe activement au groupe de travail sur les activités de contrôle. Ce groupe intersectoriel est composé de personnes représentant les activités de contrôle du secteur privé. Il se réunit sous les auspices de l'Initiative Partenariat contre la corruption du Forum économique mondial et du Global Future Council on Transparency and Anti-Corruption. En juin 2021, l'Initiative a lancé un cadre unificateur pour l'autoréglementation qui vient compléter les mesures réglementaires en vigueur. Cependant, ses États membres doivent aviser aux moyens d'étendre les politiques de réglementation des entreprises pour faire face à la présence continue d'intermédiaires désireux de tirer profit des flux financiers illicites.

47. Le secteur financier a un rôle particulier à jouer dans la lutte contre les flux financiers illicites car les institutions financières sont les relais des flux financiers transfrontaliers. Le Groupe Wolfsberg est une association de 13 grandes banques mondiales qui s'emploie à élaborer des cadres et des orientations pour la gestion des risques liés à la criminalité financière⁸. Cette coopération peut accroître l'efficacité opérationnelle et a permis d'améliorer la compréhension des risques. Les membres du Groupe ont toutefois été accusés de graves manquements à la mise en œuvre des politiques de lutte contre le blanchiment d'argent et la corruption, et font l'objet de nombreuses enquêtes criminelles à l'heure de la rédaction du présent document. En outre, le Groupe ne tient pas compte du nombre croissant de banques dont l'activité est mondiale et qui ont leur siège dans un pays en développement. On s'est également vivement inquiété des répercussions imprévues de l'application par le secteur financier de règles de lutte contre le blanchiment d'argent, telles que le déclin des opérations par correspondants bancaires. Son possible impact sur l'accès aux services bancaires et sur le coût des envois constitue en effet un problème fondamental pour les petits pays en développement⁹.

E. Incidence du recouvrement et de la restitution des avoirs sur l'application du principe de responsabilité

48. Un lien indissociable existe entre la perte de ressources de développement imputables aux flux financiers illicites et la nécessité de recouvrer les avoirs en question. Le rapatriement des produits de la corruption grâce au recouvrement des avoirs en question peut exercer une incidence majeure sur le développement. Premièrement, il peut amener une mobilisation importante de ressources pour le financement du développement durable. Deuxièmement, la réussite du recouvrement des avoirs peut être un moyen efficace de prévenir les flux financiers illicites.

49. L'Initiative conjointe de l'ONUDC et de la Banque mondiale pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) œuvre au recouvrement des avoirs et à l'intégrité financière grâce à des supports de connaissances et à la fourniture d'une assistance technique. En réponse à une enquête récemment effectuée par l'Initiative StAR, 59 États ont déclaré avoir lancé des procédures de recouvrement des avoirs. Les données recueillies ont en outre indiqué que près de 10 milliards de dollars de produits de la corruption étrangère avaient été gelés, saisis ou confisqués depuis 2010

⁸ Voir www.wolfsberg-principles.com/.

⁹ Conseil de stabilité financière, Rapport « FSB Action Plan to Assess and Address the Decline in Correspondent Banking: Progress Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting of March 2018 » (Bâle, 2018).

et que plus de 4,1 milliards de dollars avaient été restitués au niveau international. Le nombre de restitutions menées à bien était en nette augmentation entre 2017 et 2021, mais les procédures étaient souvent entamées par les autorités nationales de l'État de destination (54 % des procédures de confiscation et 41 % des procédures de restitution), en l'absence de toute demande émanant d'un autre pays. Les États ayant participé à l'enquête ont signalé un délai inférieur à quatre ans en moyenne entre l'émission d'une ordonnance de gel des avoirs et le début de la restitution des fonds¹⁰. Les résultats de l'enquête indiquaient une augmentation notable du nombre d'opérations de recouvrement et de restitution par rapport à la situation décrite dans la précédente analyse de l'Initiative StAR effectuée en 2014. Les résultats révélaient par ailleurs certaines limites du système qui empêchent un aboutissement rapide des procédures. L'analyse des conclusions de l'enquête a également démontré l'intérêt de publier régulièrement les données sur les progrès accomplis en matière de recouvrement des avoirs. La communication du bilan annuel des avancées réalisées suscitera alors des attentes plus fortes qui inciteront les Gouvernements à respecter leurs obligations et contribueront ainsi à resserrer la confiance entre les pays dans la mesure où ces derniers seront ainsi en mesure d'apprécier la réussite de leur coopération.

50. Le chapitre V sur le recouvrement d'avoirs de la Convention des Nations Unies contre la corruption correspond à un thème central du deuxième cycle d'examens par les pairs. À l'issue des 62 examens effectués à l'heure de la rédaction du présent document, 54 pays ont reçu des recommandations visant à améliorer la prévention et la détection des transferts du produit du crime, et 44 pays ont reçu des recommandations portant sur la restitution et la disposition des avoirs. Cela témoigne d'une mise en œuvre globalement insuffisante. Très peu de pays se sont distingués par leurs bonnes pratiques. Seuls deux pays avaient de bonnes pratiques en matière de restitution et dispositions des avoirs confisqués (comme l'utilisation d'un fonds d'indemnisation des victimes), et seuls trois pays avaient de bonnes pratiques en matière d'accords bilatéraux et multilatéraux pour le recouvrement d'avoirs (CAC/COSP/2021/6).

51. De multiples obstacles institutionnels, opérationnels et juridiques, ainsi que l'absence ou l'insuffisance des dispositifs visant à garantir la restitution des avoirs volés ou transférés de façon illicite continuent d'entraver le recouvrement des avoirs. L'écart entre les estimations les plus basses des montants des avoirs volés et les montants des avoirs restitués souligne la nécessité de renforcer l'entraide judiciaire. La Convention des Nations Unies contre la corruption est l'unique instrument multilatéral juridiquement contraignant qui cherche à résoudre le problème du recouvrement des avoirs. La Convention apporte une aide aux différents aspects du cycle de recouvrement des avoirs en s'appuyant sur des accords, initiatives opérationnelles et programmes, au sein et en dehors du système des Nations Unies. Par exemple, plusieurs réseaux interinstitutions pour le recouvrement des avoirs opèrent dans la plupart des régions¹¹. Plusieurs solutions ont été suggérées pour l'amélioration du recouvrement des avoirs, telles que la mise en place d'un mécanisme multilatéral officiel qui contribuerait au recouvrement et à la restitution des avoirs volés, la création de fiducies ou de comptes-séquestres pour la gestion des avoirs saisis, et la publication annuelle des données sur les progrès accomplis en matière de recouvrement des avoirs dans le but de maintenir la pression sur les pays pour qu'ils respectent leurs engagements.

¹⁰ Voir CAC/COSP/2021/CRP.12.

¹¹ Voir <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2018-June-6-7/V1803851e.pdf>.

52. La Convention des Nations Unies contre la corruption prévoit certes le recouvrement et la restitution des produits de la corruption, mais le cadre juridique international ne comporte aucune disposition relative au recouvrement des avoirs pour les autres types de flux financiers illicites. La Position africaine commune sur le recouvrement des avoirs, adoptée sous l'égide de l'Union africaine, appelle la communauté internationale au rapatriement du produit de la fraude fiscale parallèlement aux efforts visant à récupérer les produits de la corruption et de l'enrichissement illicite¹². La nécessité de renforcer les capacités de recouvrement et de restitution des avoirs en Afrique est en particulier apparue comme une priorité lors de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique qui s'est tenue en mai 2022.

F. Incidences des nouvelles technologies

53. La transformation numérique constitue une priorité essentielle pour la communauté internationale. Les progrès technologiques ouvrent des perspectives à l'amélioration de la lutte contre les infractions liées aux flux financiers illicites. Par exemple, l'adoption d'outils technologiques peut accroître les capacités et la productivité des membres du personnel des administrations fiscales et faciliter le respect des régimes d'imposition. Les technologies peuvent aider à améliorer l'exactitude des informations contenues dans les bases de données des administrations fiscales. Les appareils connectés, tels que les caisses enregistreuses électroniques sécurisées, sont capables de renforcer le respect des obligations fiscales grâce au traitement de ventes non déclarées. La technologie, qui est au cœur de l'économie « à la tâche », crée également des données, qui peuvent faciliter la transparence et la simplification des obligations fiscales¹³. Les approches d'analyses fondées sur les mégadonnées, combinées à l'intelligence artificielle, peuvent également aider à mieux repérer les personnes qui fraudent. Certaines autorités nationales ont expérimenté le recours aux hackathons – sessions intenses de développement technologique auxquelles participent des programmeurs et programmeuses ainsi que des agentes et agents de la fonction publique – comme moyen de développer rapidement de nouveaux outils d'intelligence artificielle pour la validation des données. Ces approches reposent sur la capacité des multiples organismes et ministères, voire des autorités infranationales, d'échanger des renseignements tout en maintenant la confiance et en préservant la protection de la vie privée. Les pratiques de pointe utilisées par les Gouvernements peuvent consister à utiliser des données ne provenant pas d'administrations publiques dans le but de vérifier la validité des données publiques ou de signaler toutes informations suspectes. Les pays devraient investir davantage dans ces technologies, avec l'aide de donateurs si nécessaire.

54. Alors qu'un nombre croissant de pays exigent le dépôt électronique des déclarations du patrimoine des agentes et agents de la fonction publique, l'ONUDC dispense des conseils sur l'organisation des processus et l'élaboration des cadres d'analyse des risques. Le concept de « hackathon » a également servi à créer de nouveaux outils, notamment pour la transparence des administrations publiques et de la passation des marchés publics, le signalement sûr et fiable des pratiques de corruption et la conduite d'enquêtes financières. L'utilisation responsable des nouvelles technologies, par exemple pour le suivi et l'analyse des transactions, peut aider à la mise en œuvre efficace des règles de lutte contre le blanchiment d'argent¹⁴. Les institutions du secteur financier soumettent déjà un nombre important de

¹² Union africaine, document EX.CL/1213 (XXXVI) Add.1.

¹³ Organisation de coopération et de développement économiques, « The Sharing and Gig Economy: Effective Taxation of Platform Sellers » (Paris, 2019).

¹⁴ Groupe d'action financière, « Digital transformation of AML/CFT ».

déclarations d'opérations suspectes grâce aux technologies numériques d'estimation des risques. Les autorités nationales doivent faire aussi bien en améliorant leurs propres technologies numériques. Les systèmes d'intelligence artificielle peuvent les aider à axer leurs activités de lutte contre les infractions sur les domaines qui constituent une priorité absolue. La numérisation de la monnaie et la création de monnaies numériques de banque centrale ouvrent de nouvelles perspectives. Un système monétaire plus sûr et propice à l'intégrité financière pourra alors être mis en place, pourvu qu'il n'empiète ni sur la protection de la vie privée ni sur l'exercice des droits de la personne. Inscrire l'objectif de confiance et le contrat social au cœur des efforts d'utilisation des nouvelles technologies à des fins de lutte contre les infractions peut aider les autorités des pays à atteindre cet équilibre.

55. Toutefois, la numérisation peut également comporter des risques. Le commerce de cryptoactifs tels que le bitcoin peut entraîner des gains ou des pertes importants pour les contribuables. Pourtant, peu de pays ont élaboré de rigoureux dispositifs de communication de l'information qui garantissent que ces gains ou ces pertes, réalisés ou non, sont bien signalés à leur administration fiscale. C'est ainsi que des spéculateurs soustraient à l'imposition les bénéfices qu'ils ont engrangés sur les marchés des cryptoactifs. En outre, certains cryptoactifs permettent de transférer des fonds, rapidement et en tout anonymat, vers n'importe quelle partie dans le monde, ce qui augmente le risque de financement illicite et facilite les échanges sur les marchés illicites. Les cryptoactifs et les offres de jetons ont été une source majeure de fraudes financières, d'une ampleur souvent internationale. En 2019, le Groupe d'action financière a publié des directives pour aider les pays à appliquer les normes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent aux actifs virtuels et aux fournisseurs de services d'actifs virtuels, compte étant tenu des risques correspondants. Les normes du Groupe d'action financière stipulent que les États doivent délivrer des autorisations aux fournisseurs de services d'actifs virtuels ou les enregistrer, soumettre leurs activités à la surveillance ou au contrôle des autorités nationales compétentes, et veiller à ce qu'ils appliquent les mêmes mesures que les autres institutions financières, telles que les principes liés à la connaissance de l'identité des clients.

VI. Inclusion et universalité

56. Dans la résolution 75/1 de l'Assemblée générale, les États Membres ont déclaré qu'il n'existait pas d'autre organisation mondiale qui ait la légitimité, la puissance de rassemblement et le pouvoir normatif de l'Organisation des Nations Unies. Depuis son adoption par l'Assemblée générale le 31 octobre 2003, la Convention des Nations Unies contre la corruption a obtenu une adhésion quasi universelle : 189 parties, dont l'Union européenne, ont ratifié la Convention ou y ont adhéré. La Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption est le principal organe directeur de l'Organisation des Nations Unies en matière de lutte contre la corruption et représente le plus grand événement mondial multilatéral dans ce domaine. Témoignent également de cet universalisme les 190 États membres qui sont parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

57. Les autres cadres stratégiques relatifs à la lutte contre les flux financiers illicites incluent toujours plus de membres, mais l'universalisme n'est toujours pas atteint, tant s'en faut, à la fin de 2022. Plus de 200 juridictions se sont engagées à ce jour à mettre en œuvre les normes du Groupe d'action financière en devenant membres d'organismes régionaux de type GAFI. Le Groupe d'action financière inclut quant à lui 36 États membres, une juridiction supplémentaire et deux organisations régionales. Le Cadre inclusif sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de

bénéfices, qui dispose d'un secrétariat basé à l'OCDE, offre un lieu de rassemblement à 124 États membres et 17 autres juridictions. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales comprend 145 États membres et 19 autres juridictions. À ce jour, 102 États membres et 19 autres juridictions procèdent à l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en utilisant la Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale, ou se sont engagés à le faire prochainement. La Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, qui dispose d'un secrétariat basé à l'OCDE, a été signée ou bien est entrée en vigueur dans 125 États membres et 19 autres juridictions. Il convient toutefois de noter que même les plus ouverts de ces cadres incluent seulement 75 % des États Membres de l'Organisation des Nations Unies.

58. Tous les points de vue doivent être entendus et contribuer à l'élaboration des politiques. Dans le prolongement du rapport du Secrétaire général intitulé « Notre programme commun », le système des Nations Unies a préparé une feuille de route détaillée des mesures qu'il peut appliquer pour promouvoir un multilatéralisme plus interconnecté, inclusif et efficace. Toutefois, les dirigeants politiques doivent se mobiliser pour transformer la mosaïque de forums volontaires et d'accords bilatéraux relatifs aux flux financiers illicites en un dispositif mondial universel et légitime de lois, de normes, de règles et d'institutions conformes aux principes inscrits dans la Charte des Nations Unies. Durant ses 77 années d'existence, la puissance de rassemblement de l'Organisation des Nations Unies a été mise à profit pour la création de cadres internationaux juridiquement contraignants dans ses différents domaines d'activité, comme la paix et la sécurité, les droits de la personne et, plus récemment, le développement durable.

59. Les dirigeants politiques commencent à se mobiliser en Afrique. Lors de la cinquante-quatrième session de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique, tenue les 16 et 17 mai 2022, le Comité d'experts a appelé l'Organisation des Nations Unies à entamer des négociations sous son égide sur une convention internationale en matière fiscale, avec la participation de tous les États Membres et de toutes les parties prenantes concernées. Cette convention aura pour but de lutter contre les flux financiers illicites motivés par des considérations fiscales, en particulier l'érosion de la base d'imposition, le transfert de bénéfices, la fraude fiscale, y compris les problèmes liés à l'impôt sur les plus-values, et d'autres formes d'infractions fiscales¹⁵. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies peut apporter ses savoirs et savoir-faire pour aider les États Membres à prendre les prochaines mesures requises qui garantiront une coopération et une coordination internationales inclusives.

VII. Coopération et coordination

60. La coordination nationale relative aux flux financiers illicites importe pour l'application concrète de la loi au niveau national ainsi que pour la coopération internationale. Le caractère pluridimensionnel des flux financiers illicites exige d'adopter une approche coordonnée qui mobilise tous les pouvoirs publics. Celle-ci doit associer toute une série d'institutions nationales et de fonctions étatiques dans tous les services concernés : système fiscal, application effective de la loi, justice, renseignement financier, et réglementation et contrôle en matière financière.

¹⁵ Voir rapport de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique sur ses travaux au cours de la cinquante-quatrième session de la Commission économique pour l'Afrique ([E/ECA/CM/54/6](https://www.uneca.org/sites/default/files/com/2022/E_ECA_CM_54_6_F.pdf)). Disponible à l'adresse www.uneca.org/sites/default/files/com/2022/E_ECA_CM_54_6_F.pdf.

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques pourraient être plus cohérentes, de même que la communication les concernant avec les acteurs non gouvernementaux, notamment le secteur privé et la société civile. La participation d'autres institutions permettrait de mieux faire face aux risques liés aux contextes nationaux. Par exemple, la lutte contre les flux financiers illicites motivés par la criminalité contre le patrimoine culturel peut devoir être coordonnée avec le personnel des musées et les ministères de la culture. De même, les agences de protection de l'environnement peuvent aider à lutter contre les flux financiers illicites motivés par la criminalité environnementale. Les mécanismes institutionnels visant à garantir la coordination à l'échelle de l'ensemble des pouvoirs publics jouent un rôle essentiel et doivent être motivés par un engagement politique de haut niveau. Les pays qui échangent et mettent mieux à profit l'information à tous les niveaux de leurs administrations renforcent l'application effective de la loi et, en outre, sont mieux à même de coopérer efficacement au niveau international. Nombre de pays ont déjà commencé à instaurer ces mécanismes, mais tous les pays peuvent renforcer leurs systèmes et mieux les intégrer avec les mécanismes de coopération internationale.

61. La coopération internationale doit être renforcée au même titre que la mise en œuvre au niveau des pays. Les stratégies d'arbitrage entre réglementations peuvent compromettre la capacité de tous les pays de garantir le principe d'intégrité, en exploitant les faiblesses d'un pays dans la lutte contre les flux financiers illicites. Des acteurs peu scrupuleux pourront en effet chercher à profiter des disparités entre les législations, les procédures et les moyens disponibles. Ces disparités se produisent souvent dans un domaine particulier – par exemple, entre les droits fiscaux de deux États. Leur incidence augmente toutefois lorsqu'on prend en compte leurs effets sur plusieurs domaines. L'action en vase clos sape la capacité de la communauté internationale de recenser et combler les lacunes. Il est essentiel de coordonner les mesures visant à prévenir et combattre les flux financiers illicites face à l'apparition de nouvelles technologies et techniques. Les règles de la transparence qui s'appliquent à tous les domaines d'action devraient évoluer conjointement au niveau mondial afin de faire face aux nouveaux risques. L'interconnexion mondiale appelle une coordination internationale à cet égard.

62. Toutefois, les institutions et les États ne disposent pas d'un espace de dialogue sur les flux financiers illicites, qui couvre tous les cadres normatifs en matière de corruption, criminalité financière et fiscalité. L'architecture institutionnelle n'a pas été conçue en vue d'une coordination internationale, les cadres ayant été mis en place de manière indépendante. Les discussions techniques se sont multipliées, par exemple sur les règles de la propriété effective entre les forums relatifs à la lutte contre le blanchiment d'argent et les forums relatifs sur la transparence fiscale. Toutefois, ce type de coordination n'est pas systématisé au niveau politique international. Le manque de volonté politique demeurera également une contrainte majeure pour l'action à mener. La coordination se heurte en outre aux différences dans la composition des membres de certaines institutions et cadres existants. Des initiatives ont été mises en place pour rassembler ces éléments constitutifs dans le cadre du Processus d'examen du financement du développement. Le Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement est une plateforme d'analyse majeure pour la coordination institutionnelle internationale. Les discussions intergouvernementales sur les conclusions et recommandations formulées par le forum du Conseil économique et social sur le suivi du financement du développement, offrent la possibilité d'une participation politique. Toutefois, ces processus incluent rarement les multiples organismes nationaux qui interviennent sur les questions correspondantes. Très peu de temps est consacré aux discussions sur les défis complexes et multidimensionnels soulevés par les flux financiers illicites.

63. Les discussions intergouvernementales qui ont lieu dans des instances chargées de l'élaboration des politiques spécifiques correspondantes devraient continuer de : a) s'adapter aux nouveaux risques ; b) trouver de nouveaux moyens et de nouvelles solutions techniques pour l'amélioration de l'efficacité ; c) combler les lacunes de mise en œuvre et remédier aux vulnérabilités systémiques (dus notamment à la faiblesse des moyens) ; d) renforcer la volonté politique. Dans ce contexte, la coordination politique internationale de haut niveau, y compris dans les domaines d'action débattus séparément, peut aider à résoudre les divergences entre les cadres d'action et accroître les synergies.

64. Les États Membres devraient pallier ce manque de coordination grâce à la tenue d'une réunion annuelle dans le cadre de l'architecture multilatérale existante en y accueillant les organisations, institutions et partenaires intervenant dans les domaines correspondants. La Charte des Nations Unies elle-même donne mandat au Conseil économique et social de jouer le rôle de coordonnateur du système international. Le Conseil est l'instance la plus légitime, qui associe toutes les parties, pour la conduite de la coordination mondiale. C'est à cette fin que le Conseil a depuis longtemps accueilli avec succès les États Membres, les institutions internationales (notamment les entités onusiennes et non onusiennes) et les partenaires extérieurs. Le mécanisme de coordination dont le Conseil est le socle pourrait avoir pour fonctions notamment d'examiner les progrès accomplis sur les questions relatives à l'intégrité financière, de fournir des données et d'autres informations, et de faciliter la conclusion d'accords intergouvernementaux visant à faire face aux flux financiers illicites et à promouvoir l'intégrité financière. Le mécanisme de coordination pourrait bénéficier du concours des instances intergouvernementales et des mécanismes d'évaluation par les pairs existants, tout en cherchant à créer des synergies, à décider des priorités et à faire connaître les appels à l'action. La coordination pourrait être conçue de multiples manières, sur la base du calendrier existant des réunions et événements du Conseil¹⁶. Les États Membres seront alors en mesure de conduire des débats approfondis et de s'accorder sur les priorités mondiales à assigner à la lutte contre les flux financiers illicites et à la promotion de l'intégrité financière pour le développement durable.

VIII. Conclusions

65. Les États Membres ont contracté de nombreux engagements louables qui peuvent contribuer à l'élimination des flux financiers illicites. Nombre de mesures ont été prises au cours des décennies précédentes, et des actions notables ont été menées pour renforcer les cadres internationaux après l'adoption du Programme 2030 et du Programme d'action d'Addis-Abeba en 2015. Malgré ces progrès, bien des difficultés subsistent. La lutte contre la corruption se heurte aux faiblesses de la mise en œuvre. De même, les lacunes des cadres internationaux aggravent les problèmes de mise en œuvre dans la lutte contre le blanchiment d'argent et les flux financiers illicites motivés par des considérations fiscales. L'absence de coordination politique entre les différents domaines compromet l'efficacité de l'action. Cette situation entame la confiance, sape le contrat social et pèse sur les ressources publiques disponibles pour l'investissement dans le développement durable.

66. Premièrement, des mesures doivent être prises dans trois grands domaines : l'amélioration de la mise en œuvre des normes en vigueur ; le renforcement des normes internationales visant à combler les lacunes et à faire face à l'évolution des risques ; l'amélioration des capacités d'exécution nationales.

¹⁶ Jose Antonio Ocampo, « A Global Coordination Mechanism on Illicit Financial Flows: Implementation Note on FACTI Panel Recommendation 14A » (New York, 2021).

67. La transparence doit être la pierre angulaire de toute action. L'instauration de la confiance exige que les autorités nationales et les populations bénéficient d'informations plus complètes et de meilleure qualité. Les mécanismes d'échange de renseignements à des fins fiscales ne devraient pas exclure les pays en développement. La mise à disposition des informations sur la propriété effective auprès des autorités compétentes constitue une première étape nécessaire vers l'intégrité financière, mais les normes en matière de propriété effective doivent également être améliorées.

68. Le renforcement de la réglementation et son application effective sont essentiels. La volonté politique de mettre en œuvre des réformes visant à lutter contre le blanchiment d'argent et la corruption devrait s'articuler avec l'application du principe de responsabilité. Il faut durcir les normes fiscales pour faire face à la numérisation et à la mondialisation en prenant en compte les besoins et les capacités des pays en développement. La mise en place d'une convention mondiale sur la fiscalité, jouissant d'une participation universelle, peut y contribuer. L'application effective des règles douanières et commerciales doit également évoluer. Une réglementation cohérente ayant des incidences concrètes doit s'appliquer aux professions qui facilitent les flux financiers illicites. Il est nécessaire d'adapter toutes les règles aux nouvelles technologies. Chacune de ces actions nécessitera un solide renforcement des capacités afin de bénéficier à tous les pays, quel qu'en soit le revenu.

69. Deuxièmement, l'amélioration de la coopération et de la coordination internationales est indispensable. Les mécanismes mondiaux de gouvernance sont à innover. Une orientation cohérente ainsi que la coordination des systèmes internationaux sont nécessaires pour renforcer l'intégrité financière au service du développement durable. Les États Membres devraient collaborer en faisant preuve d'initiative et d'efficacité au sein de tous les cadres internationaux portant sur les flux financiers illicites, ainsi qu'entre ces cadres. L'Organisation des Nations Unies se tient prête à jouer son rôle.
