
SECRETARIAT

LA LUTTE CONTRE L'ÉVASION DES CAPITAUX

DOCUMENT DE CADRAGE

De nombreuses études sur l'évasion des capitaux ont été réalisées dans les années 80, puis à la fin des années 90 suite aux crises économiques et financières subies par les pays d'Amérique Latine et d'Asie.

Aujourd'hui, la crise financière et économique internationale remet le sujet au premier plan des préoccupations. Ce contexte risque de placer les pays en développement dans un cercle vicieux où l'évasion des capitaux et le risque de crise s'autoalimentent et s'accroissent. En outre, le paradoxe de pays en développement devenus des prêteurs nets du reste du monde dans un contexte de manque de financements criants pour le développement, rend cette problématique prioritaire.

I. Evasion des capitaux: concepts et définitions

Le concept d'évasion des capitaux n'est pas clairement défini dans la théorie économique et plusieurs définitions sont aujourd'hui avancées

Edsel L. Beja définit en 2006 la fuite des capitaux comme **tout mouvement de capital visant à éviter les formes de contrôle social**. Le contrôle social est entendu ici comme toute régulation sur le capital, existante ou potentielle, formelle ou informelle; il couvre également les normes et attentes concernant l'utilisation des devises extérieures, les exactions gouvernementales ou hors gouvernementales; le système fiscal aussi bien que la capacité des gouvernements à diriger les ressources vers des investissements et comportements productifs destinés à engendrer de la croissance.

Les flux « normaux » de capitaux sont comptabilisés dans deux sens, entrants ou sortants d'un pays, et sont enregistrés dans les statistiques officielles de la balance des paiements¹. L'évasion de capitaux constitue un type de flux de capitaux sortants du pays. Elle est à sens unique et n'est pas déclarée. L'évasion des capitaux peut-être alimentée par des flux de capitaux entrants (via l'endettement extérieur) et les capitaux ayant fui peuvent eux-mêmes revenir dans le pays, sous forme d'investissement étrangers, pour profiter entre autres d'avantages fournis aux investisseurs étrangers ou pour dissimuler l'origine des fonds.

Nous considérerons plus communément l'évasion des capitaux comme **l'exportation clandestine de capitaux pour les soustraire à la fiscalité d'un pays ou à ses conditions économiques et politiques**. Plus particulièrement : l'argent de la corruption, l'argent du crime organisé et l'évasion fiscale. Cette dernière comprend également la tarification illégale des transferts qui permet à des multinationales de transférer leurs profits vers les pays à faible fiscalité, notamment en manipulant la réalité des coûts.

¹ Les flux sortants de capitaux dans leur ensemble peuvent constituer une réponse à un climat des affaires et des investissements défavorables, à des politiques induisant un traitement discriminant ou encore en réponse à une instabilité économique et politique. *Il est à noter d'ailleurs que longtemps l'importance de la sortie de capitaux constituait un critère d'appréciation de l'environnement des affaires et de la confiance des résidents dans leur économie.*

Pour l'ensemble de ces capitaux, les **paradis fiscaux et judiciaires participent largement du système (voire y sont au cœur)**, du fait en particulier du secret que leur autorise leur législation et de l'opacité qui les caractérise.

II. Impact et estimations de l'évasion des capitaux dans les pays d'Afrique

Par essence non déclarée, il est très difficile de quantifier de manière précise l'évasion des capitaux des pays en développement.

Selon des estimations de la Banque mondiale, en 2006, les flux de capitaux totaux vers les pays en développement s'élevaient à environ 570 Mds \$ (dont 70 Mds \$ d'aide); les flux illégaux de capitaux sortants sont quant à eux estimés entre 640 et 980 Mds \$. Même la fourchette basse des estimations suggère que les **sorties illégales** dépassent les flux nets entrants de capitaux et représenteraient **10 fois le montant de l'APD**.

La fuite des capitaux d'une manière générale concerne et affecte l'ensemble des pays, développés comme en développement. Elle constitue cependant un problème particulièrement important pour les pays en développement compte tenu de leur fort besoin structurel de capitaux. La fuite des capitaux aggrave ce déficit de capital mais – et plus important encore – restreint la capacité du pays à mobiliser ses ressources tant intérieures (en érodant sa base fiscale) qu'extérieures. En outre, en période de crise et d'incertitude, la fuite des capitaux constitue un signal particulièrement négatif, de sorte qu'un cercle vicieux alimentant l'évasion des capitaux et renforçant d'autant le risque de crise peut être engendré (effet auto-révéléateur caractéristique d'une panique financière). L'évasion des capitaux constitue un réel problème en termes d'équité et de justice du fait également de son impact sur la redistribution de l'endettement extérieur, lié au besoin de financement issu de la fuite des capitaux.

Les impacts économiques et sociaux sont élevés et durables. On peut citer en particulier :

- **L'impact de la fuite des capitaux sur les systèmes fiscaux:** La fuite des capitaux réduit la base fiscale déjà très faible¹ des pays d'Afrique, amoindrit les ressources domestiques disponibles et sape la croissance potentielle. Le FMI estime à 15% du PIB le niveau minimum raisonnable pour financer les tâches primaires de l'Etat: état de droit, sécurité, santé et éducation. Dans les pays en développement, les revenus fiscaux moyens représentaient environ 13% du PIB dans les années 2000 (comparés aux pays de l'OCDE qui présentent un taux de 36%). Diverses études semblent montrer qu'il n'est pas rare que plus de la moitié des taxes dues n'arrivent jamais dans les caisses de l'Etat du fait de la corruption et de l'évasion fiscale. Celle-ci constitue par ailleurs un des facteurs qui contribue le plus à la corruption dans le secteur public.

L'amélioration des systèmes fiscaux et l'élargissement de la base fiscale représentent un des défis les plus importants pour les pays d'Afrique, non seulement parce qu'ils sont indispensables pour mobiliser les ressources nécessaires au développement mais aussi parce qu'ils constituent un vecteur d'amélioration de la **gouvernance, en tant que promoteur de redevabilité et d'appropriation**. La fiscalité intérieure exige en effet des gouvernements qu'ils rendent compte à leur population de l'usage des revenus tirés de l'impôt, contrairement par exemple aux revenus tirés de l'aide et des ressources naturelles qui peuvent se substituer à des revenus fiscaux défaillants. Sur les 25 dernières années, en Afrique sub-saharienne, les revenus intérieurs issus de sources non liées à des ressources naturelles se sont accrus de moins de 1% du PIB. Ainsi des Etats coupés de leur population favorisent de fait le comportement de rente, voire même d'affaiblissement volontaire des institutions, afin de préserver la captation des capitaux.

- La **corrélation entre la fuite des capitaux et l'endettement**:
 - Un lien direct existerait par lequel la dette extérieure alimente et / ou motive la fuite des capitaux et vice-versa. Les emprunts extérieurs sont transformés, parfois instantanément, en une sortie de capital (généralement sur des comptes privés extérieurs). La dette extérieure et la charge de la dette s'accumulant, le risque de crise de la dette s'accroît et motive d'autant plus la fuite des capitaux. Dans le cas de prêts extérieurs alimentant la fuite des capitaux, les fonds envoyés à l'étranger peuvent-être réempruntés.
 - Une explication partielle tient à un environnement économique incertain voire instable qui justifie simultanément la fuite des capitaux et le recours à l'endettement extérieur, sans qu'il y ait nécessairement de lien de causalité direct entre les deux.

III. Quelles mesures pour lutter contre l'évasion des capitaux?

L'évasion des capitaux, dont nous avons vu que les enjeux financiers sont très importants, concerne et impacte l'ensemble de la communauté internationale. Lutter contre ce phénomène nécessite donc la coopération pleine et entière de tous.

- 1- Des mesures au niveau international pour accroître la transparence et la responsabilité des « sociétés multinationales »

↳ Le traitement du problème de l'évasion des capitaux dans les enceintes internationales n'est pas nouveau, mais il a trouvé un nouvel élan à la faveur de la crise économique et financière. Dès le 21 octobre 2008, la conférence de Paris faisait de la lutte contre les paradis fiscaux un objectif prioritaire, relayé par les chefs d'Etat du G20 à Londres. Ceux-ci ont ainsi mis l'accent sur la transparence et l'échange d'informations comme moyens d'éviter que ne se reproduisent les excès qui ont conduit à la présente crise financière mondiale.

Les travaux et réflexions se poursuivent aujourd'hui, notamment sur les mécanismes de suivi et sur les mesures et sanctions éventuelles à mettre en place. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange d'informations fiscales récemment réuni à Los Cabos au Mexique conduira ainsi une revue par les pairs visant à s'assurer de l'effectivité des accords d'échange de renseignements, à travers une évaluation non seulement du cadre conventionnel et légal mais également de la mise en œuvre pratique de l'accord.

Concernant les "sanctions", des pressions à travers les actions et investissements des Banques de développement dans les juridictions non coopératives pourraient constituer un signal important. La communauté des bailleurs, y compris la France, travaille dans ce sens.

Une véritable boîte à outil pour les pays en développement, afin qu'ils bénéficient pleinement des mesures décidées au G20 doit être mise en place → ***Quelles sont les propositions concrètes de nos partenaires de la zone Franc dans ce sens ?***

Les pays de la zone Franc bénéficieront de ces avancées. En effet, même s'ils ne sont pas aujourd'hui membres du Forum mondial sur la transparence et l'échange d'informations, celui-ci a convenu, lors de la réunion de Mexico de début septembre, d'étudier les moyens devant permettre aux pays en développement de bénéficier des progrès réalisés en matière de transparence. Ces travaux, qui doivent débiter dès le début de l'année 2010, devront déboucher sur des solutions concrètes. La France sera pleinement impliquée dans cette démarche, notamment dans l'intérêt des Etats de la zone Franc.

↳ D'autres initiatives comme l'initiative STAR (*Stolen asset recovery* : restitution des bien volés, visant le gel et la restitution de l'argent de la corruption (environ 3% des flux illégaux estimés)) sont des mesures importantes, même si elles ne s'attaquent qu'à un type de fraude.

↳ Les bonnes pratiques, l'exigence de transparence et de responsabilité fiscale des entreprises multinationales sont évidemment encouragées. Des approfondissements sont encore nécessaires sur un certain nombre de sujets comme la compétition fiscale entre les pays d'une manière générale, les "prix de transferts", la publication par les entreprises de rapports de comptes détaillés par pays.

2- Quelles mesures au niveau national et régional?

↳ La lutte contre l'évasion des capitaux nécessite une administration fiscale et un environnement juridique particulièrement performant.

L'efficacité, la transparence et le contrôle des systèmes de finances publiques doit constituer une priorité des Etats. Le rendement du système fiscal est affecté par de fréquents problèmes de *corruption*, faisant obstacle au bon exercice du contrôle fiscal, et par l'existence de *nombreux régimes* d'incitations et d'exonérations. La difficulté de l'Etat à mettre en œuvre une dépense publique efficace entraîne un *faible consentement à l'impôt*.

Les pays sont dans ce sens, bien évidemment encouragés à mettre en œuvre des initiatives telles que l'initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), qui ont en outre la particularité d'associer la société civile au mécanisme de suivi.

↳ La bonne coordination régionale et internationale constitue également une clé de la réussite dans cette lutte, notamment pour que l'échange d'informations remplisse ses objectifs. A l'instar du forum des administrations fiscales de l'OCDE, *le nouveau forum africain sur l'administration fiscale* dont la feuille de route prévoit un lancement officiel fin 2009 constitue une opportunité très importante pour concevoir des stratégies et des programmes conjoints en vue de développer des systèmes fiscaux performants et pour échanger entre administrations fiscales.

→ *Quelle place pour des mesures régionales au niveau de la zone Franc, concernant par exemple le contrôle fiscal ; les normes comptables ?*

↳ Des mesures visant à retenir les capitaux sont également essentielles. Un environnement macroéconomique stable et un environnement des affaires sain en constituent des composantes essentielles. Dans ce domaine, le dernier rapport Doing Business 2010 de la Banque mondiale constate qu'il reste encore beaucoup à faire en Afrique subsaharienne mais ouvre tout de même une fenêtre d'espoir, en désignant le Rwanda comme le pays ayant le plus réformé en 2009 (c'est la 1^{ère} fois qu'un pays africain se voit attribuer cette distinction).

¹ L'impôt sur le revenu génère environ 7% du PIB dans les pays développés et est payé par environ 45% de la population; dans les pays en développement il ne s'agit que de 2% du PIB payé par moins de 5% de la population.