

Endiguer les flux financiers illicites ne suffit pas

Le Panel de haut niveau sur les flux financiers illicites en Afrique a lancé un appel aux pays africains pour qu'ils comblent les lacunes qui facilitent les sorties de ressources financières de l'Afrique si le continent compte faire des progrès dans la mobilisation des ressources nécessaires pour son développement.

Selon le rapport, plus de 50 milliards de dollars d'argent illicite sort du continent chaque année, un montant supérieur aux entrées de fonds sous forme d'aide publique au développement (APD) provenant des pays et organismes donateurs ».

« La fausse facturation, à travers la surestimation ou la sous-estimation des prix, de la qualité ou de la quantité des marchandises ou des services est aussi une source importante des flux financiers illicites », indique le rapport.

L'allure effrénée à laquelle les ressources financières quittent le continent n'a pas pu attirer l'attention des autorités au fil des ans jusqu'en 2011 lorsque la CENUA et l'Union africaine ont mis en place le panel de haut niveau.

Le mandat du panel, est de se focaliser sur la question des flux financiers illicites en Afrique et, en particulier, sur les mesures à prendre pour réduire considérablement ces sorties afin d'assurer que ces ressources nécessaires au développement demeurent sur le continent.

En définissant son champ d'action, le panel a défini les flux financiers illicites (FFI) comme de l'argent obtenu, transféré ou utilisé de manière illégale et a indiqué que la plus grande proportion de ces fonds est transférée par les sociétés multinationales à travers l'évasion fiscale, suivie des sociétés criminelles et des responsables corrompus. Le rapport déclare que d'aucuns estiment que le taux de culpabilité ou de responsabilité s'élève 60% pour les sociétés, 30% pour les criminels et 5% pour la corruption. Il est donc évident que les incursions des entreprises étrangères en Afrique sont les premiers coupables des FFI et les complices, par voie de conséquence, du sous-développement de l'Afrique bien que le rapport reconnaisse que les FFI ne constituent pas la seule cause des difficultés de développement de l'Afrique.

Malgré le travail novateur et appréciable accompli par le panel, le phénomène séculaire des flux financiers hors de l'Afrique n'est pas sur le point d'être résolu de manière radicale comme le préconise le rapport, car il se limite aux sommes obtenues, transférées ou utilisées de manière illégale au lieu d'aborder l'ensemble des flux des ressources hors du continent.

Certes, le président du panel, l'ancien Président Mbeki aurait déclaré ailleurs que les capitaux internationaux constituent l'une des principales causes du sous-développement en Afrique.

Le panel attribue cette définition limitée au fait qu'il veut éviter des explications de ce qui peut être qualifié de FFI et des débats sur la question de savoir si les investisseurs doivent être autorisés à répondre de manière rationnelle aux risques politiques et économiques.

Cet accent sur la légalité a rendu le débat sur les flux illicites si restreint au risque d'occulter les questions générales et la dynamique de l'ampleur des sorties de ressources de l'Afrique. C'est en réponse à ce défi que Third World Network Africa a organisé en novembre dernier un atelier sur les Flux Financiers et la Transformation du Développement de l'Afrique. Voir l'Article intitulé *les OSC lancent un appel à l'élargissement du concept des flux illicites*.

Les participants ont, entre autres, émis une mise en garde contre la tendance des gouvernements africains à dépendre des investissements étrangers directs pour servir de catalyseur dans leurs efforts visant à créer des richesses et à faire sortir des millions de personnes de la pauvreté. A leur avis, ces investissements sont dans une large mesure à l'origine de la fuite des capitaux et des flux financiers illicites hors du continent, ce qui aggrave davantage la pauvreté qu'ils sont censés réduire voire éliminer. Un autre aspect important de l'arrêt des flux illicites, selon les participants, est la nécessité de redéfinir le rôle de l'Etat au-delà de sa fonction de réglementation et de sa dimension de gouvernance afin d'inclure une participation active à la génération des surplus économiques. En un sens, l'Etat africain doit se remettre en selle et agir comme un état tourné vers le développement et non seulement comme un régulateur ou arbitre, un statut auquel il a été réduit par des années d'ajustement structurel et en étant subordonné aux capitaux étrangers.

Par ailleurs, comme l'article intitulé « **Les flux financiers illicites : au-delà du Rapport Mbeki** » l'indique, pour que les recommandations du rapport aient un impact significatif sur le développement du continent, il faudra repenser son cadre fondamental. L'article estime que le rapport Mbeki dans son discours fondamental allant de la compréhension de base des flux illicites à l'ensemble des recommandations s'écarte de la logique de ces constats. L'article argumente notamment qu'ayant entériné la logique complète du rôle que jouent les sociétés multinationales dans les flux illicites et les transferts de ressources connexes, ainsi que la nécessité de mobiliser les ressources internes, la conclusion logique devrait être la mise en œuvre des politiques qui remettent en cause la primauté des intérêts des investisseurs étrangers dans les programmes de développement économique de l'Afrique.

Cela signifie que, quels que soient les mérites des recommandations du Panel Mbeki (voir l'article intitulé ce que dit le rapport Mbeki) si les pays africains ne transforment pas leur programme de développement en un programme qui est non seulement dirigé par l'Etat mais peu tributaire des investissements étrangers directs en vue d'améliorer le développement, les flux financiers illicites et dans une large mesure les sorties nettes de ressources ne pourront pas être endigués.

Les Flux Financiers Illicites et l'Afrique : Au-delà du Rapport Mbeki

*Si le Rapport du Panel de haut niveau sur les flux financiers illicites en Afrique vise à changer l'orientation du développement et à améliorer les efforts de développement du continent, il reste beaucoup à faire pour remettre en cause son cadre fondamental, argumente * Tetteh Hormeku*

Le Rapport du Panel de Haut sur les Flux Financiers Illicites (Rapport Mbeki) qui a été présenté et adopté lors du 24^e Sommet de l'Union africaine à Addis Abeba est un jalon important dans la lutte séculaire des pays africains pour favoriser leur transformation économique équitable et durable ainsi que leur développement à partir de leurs propres ressources. Cependant, pour réaliser davantage de progrès dans cette lutte, il faudra apporter des améliorations critiques du cadre fondamental du rapport.

Dans sa mise en contexte plus large de la question des flux financiers illicites (FFI), le rapport Mbeki souligne le fait important selon lequel « l'Afrique est un créancier net vis-à-vis du reste du monde bien que, malgré l'aide publique au développement, le continent a souffert et continue de souffrir des crises de pénurie de ressources pour le développement ».

A cet égard, le rapport est presque unique parmi les diverses discussions sur le FFI, car il met fermement à l'ordre du jour le transfert net des ressources d'investissement de l'Afrique vers le reste du monde comme la cause sous-jacente de l'incapacité de l'Afrique à mobiliser des ressources pour le développement. Le rapport va encore plus loin. Il lance un appel au rééquilibrage des flux de capitaux autour de cet objectif en vue de renforcer la mobilisation des ressources internes. Il s'agit de mettre fin à la fois aux sorties négatives et des entrées pour compléter les propres efforts de l'Afrique.

Cependant, malheureusement, son discours fondamental – allant de la compréhension de base à l'ensemble des recommandations, le rapport Mbeki s'écarte de la logique de ces constats.

A cet égard, le rapport n'aurait pas répondu aux préoccupations exprimées par plusieurs groupes et individus en Afrique à diverses occasions dans le cadre du travail du panel de haut niveau au sujet du paradigme des FFI adoptés dans les discussions dominantes et au sein du panel. L'une de ces occasions est la réunion de consultation abritée par Third World Network Africa à Accra au Ghana.

Cette consultation a été motivée par la préoccupation que dans leur conceptualisation principale, les discussions sur les FFI courent le risque de détourner l'attention ou délégitimer la question plus large et plus fondamentale du transfert net des ressources d'investissement hors du continent africain. Les arguments avancés lors de cette réunion méritent d'être réexaminés.

Inconvénient

Selon les organisateurs de la rencontre de TWN, l'inconvénient lié au paradigme dominant est le caractère central de l'illégalité dans la définition des FFI. Comme il a été repris avec force dans le rapport Mbeki, les FFI sont définis comme de l'argent obtenu, transféré ou utilisé de manière illégale... En d'autres

termes, ces flux d'argent constituent une violation des lois pour ce qui concerne leur origine ou leur mouvement ou usage et sont donc considérés comme licites ».

L'introduction du rapport souligne que « nous estimons qu'il est important de faire une distinction entre les FFI et la fuite des capitaux, car cette dernière qui est parfois engendrée par des facteurs macroéconomiques et de gouvernance peut être tout à fait licite.

Dans ce qui apparaît comme une préoccupation d'éviter une distinction trop stricte entre la légalité et l'illégalité, le rapport ajoute que « nous estimons que le terme « illicite » est une description juste des activités qui bien qu'elles ne soient pas illégales vont à l'encontre des règles et normes, y compris l'évasion fiscale. Même à ce niveau, le point de référence indéniable est lié aux règles et normes.

s'il existe des motifs compréhensibles et des avantages pour cette définition des flux illicites, les inconvénients et les contraintes sont fondamentales.

Le rapport Mbeki donne des clarifications sur un des motifs du choix de cette définition. « Nous avons mis l'accent sur l'illégalité à toutes les étapes de ces sorties pour démontrer qu'un acte légal dans un endroit géographique n'annule le but et l'objet de ces sorties qui est de cacher de l'argent même si on le gagne de façon légitime ».

Comme il a été reconnu lors de la réunion de TWN-Africa, il y a d'autres avantages tactiques relatifs à cet accent sur l'illégalité. Mettre l'accent sur la légalité fait des FFI une source de préoccupation pour tous ceux qui respectent les lois où qu'ils se trouvent. Cela en fait une préoccupation pour tous les pays au lieu de rejeter la faute aux Africains alors que des gens hors du continent en bénéficient.

De surcroît, en se focalisant sur la loi et l'application de la loi, cela ramène sur la table la question de la capacité de réglementation de l'Etat en Afrique comme une question légitime après des décennies de politiques inadaptées d'ajustement structurel qui ont contribué au démantèlement l'Etat africain.

Coût

Toutefois, les coûts de ces avantages tactiques sont stratégiques. Il existe trois groupes de questions à cet effet. La première est la cohérence des politiques. L'accent sur la violation de la loi entraîne l'amalgame des activités dont certaines sont difficiles à qualifier de transfert financier en provenance de l'Afrique et auxquelles on peut appliquer de manière légitime une politique de récupération des pertes financières.

Ainsi, des cas de trafic des êtres humains, de drogue qui constituent des activités criminelles sont souvent cités comme la deuxième forme de FFI la plus importante. Comme de nombreuses personnes l'ont affirmé le moyen le plus approprié de lutter contre ces activités est d'y mettre fin ensemble avec les profits financiers qu'elles apportent.

Mais, cette politique appropriée d'élimination de la source des finances illicites est à peine applicable à ce qui est reconnu comme la source la plus importante des flux illicites, c'est-à-dire les pratiques irrégulières telles que les prix de transfert, l'évasion fiscale, etc. L'objectif politique à ce niveau doit être la récupération des sommes perdues à travers ces pratiques.

En effet, la définition des FFI comme l'argent obtenu, transféré ou utilisé illégalement conduit à l'amalgame de phénomènes très différents avec des objectifs politiques si différentes. Cette tendance est peu utile sur le plan politique. Les membres du panel auraient été conscients de ces difficultés et ils ont essayé de mettre l'accent sur les mauvaises pratiques économiques et commerciales comme la première catégorie à aborder tout en reléguant l'activité criminelle et la corruption au rang de catalyseurs. Cependant, cela apparaît comme un cas de pragmatisme admirable avec de peu de rigueur ou d'attention stratégique.

Par ailleurs, l'accent sur l'illégalité ne fournit aucune base permettant d'inclure certaines pratiques qui entraînent les sorties de fonds négatives mais qui sont parfaitement légales. Un exemple concret est lié aux incitations fiscales aux sociétés étrangères qui conduisent à des pertes considérables de fonds en Afrique. S'ils font l'objet d'abus ou non, les incitations fiscales sont légales et les pertes proviennent des choix politiques peu judicieux par les gouvernements africains ou du manque de supervision. Le rapport Mbeki attire l'attention seulement sur la nécessité d'une meilleure organisation des incitations fiscales.

Même dans ce cas là, leur inclusion dans les sources de flux financiers illicites est difficile à justifier si la définition est fondée sur l'illégalité.

De plus, bien que le rapport en soi l'évite, ce manque de rigueur a malheureusement poussé les défenseurs de la société civile à considérer le principe des incitations et concessions fiscales comme inacceptables et à revendiquer son élimination. Dans cette perspective, la fonction de mobilisation des recettes fiscales est mise en relief à l'exclusion injustifiable des autres, y compris ses fonctions d'outil de restructuration économique et de transformation structurelle.

Un second ensemble de problèmes provient du fait que l'accent sur l'illégalité amène à une concentration des réponses politiques sur la gouvernance, qu'il s'agisse d'une question de transparence ou de capacité de réglementation ou des deux. Cependant, il est évident que la gouvernance n'est qu'un aspect de la participation de l'Etat au processus des transferts nets des ressources hors de l'Afrique. Plus fondamentalement, le caractère de l'Etat en Afrique ainsi que ses fonctions et limites sont orientés par la place de l'Etat dans l'accumulation des capitaux en Afrique, le rôle des investissements étrangers dans ce processus et l'orientation de l'Etat à cet égard. Le rapport Mbeki attire l'attention sur ce fait lorsqu'il fait allusion au rééquilibrage des liens entre la mobilisation des ressources étrangères et internes dans le processus du développement. Etant donné qu'au cours des trois dernières décennies, la principale préoccupation de l'Etat et des institutions étatiques en Afrique est de privilégier les investissements étrangers, il est probable que ce qui est nécessaire c'est une réorientation de l'Etat et de ses institutions et non seulement celle de la gouvernance et de la capacité de réglementation.

Difficultés

Cela mène au dernier ensemble de difficultés que pose la définition des FFI fondée sur l'illégalité. Tout d'abord, l'on donne l'impression qu'il existe un domaine de la légalité où les pratiques n'entraînent pas le transfert net des ressources hors de l'Afrique. Le problème ne relève pas simplement du fait qu'il n'y a pas une distinction nette entre ce qui est légal et ce qui est illicite quant il s'agit de l'appropriation des capitaux de l'Afrique. En fait, les montants transférés légalement hors de l'Afrique à travers des

entreprises et pratiques légitimes dépassent de loin les 600 millions de dollars environ de pertes annuelles à travers les FFI illégaux et le défi central qui se pose à la mobilisation des ressources internes ou primaires pour le développement de l'Afrique c'est comment gérer ces transferts légaux pour qu'une proportion importante soit réinvestie dans les économies du continent.

Pour apprécier l'importance de cette mesure, il est nécessaire de comprendre que la source primaire de mobilisation des ressources internes est la disponibilité des excédents économiques provenant des activités économiques des pays africains aux fins d'investissement. Compte tenu de la structure des économies africaines et de la place qu'occupent les investissements étrangers dans ces secteurs stratégiques depuis la période coloniale, la question des excédents destinés aux investissements a toujours fait l'objet de contestation entre les obligations d'investissement des pays hôtes africains et l'ampleur du rapatriement des profits et les exigences des investisseurs étrangers et des opérateurs économiques.

A l'époque coloniale où l'Etat africain était tout simplement une courroie de transmission pour sortir les richesses de l'Afrique les montants faramineux de profit incluaient ce qui devrait revenir aux ouvriers dans les mines, les plantations et les usines.

Dans la phase nationaliste de la période postcoloniale, les pays africains ont adopté de diverses mesures dans leur tentative de réduire la part des profits rapatriés et de maximiser ce qui est retenu dans l'économie comme la base des investissements. Ces mesures se présentaient sous des formes directes comme le taux et les type d'imposition sur les investissements et les profits étrangers ainsi que la fréquence du rapatriement de ces profits. Elles prenaient également des formes indirectes comme le contrôle des taux de change et des capitaux. De manière très radicale, elle a pris la forme de la participation directe du gouvernement aux activités économiques par l'intermédiaire des entreprises étatiques qui ont pris la relève des sociétés étrangères surtout dans le secteur des importations et exportations afin de réaliser les profits que les capitaux étrangers auraient accumulé ou des co-entreprises avec les capitaux étrangers pour que le pays en tire des bénéfices directs.

Mauvaises pratiques

Il est intéressant de noter que la plupart des pratiques qui sont actuellement associées aux pratiques commerciales étaient adoptées par les sociétés étrangères, en particulier les sociétés multinationales en réponse aux tentatives des gouvernements africains nationalistes d'avoir une bonne part des excédents destinés aux investissements. Dans son ouvrage sur les tentatives des gouvernements africains de nationaliser les mines dans les années 70, Laning et Mueller (*Africa undermined, 1979*) ont fait remarquer que tant que la gestion quotidienne demeure la prérogative des sociétés minières, une grande partie des excédents nécessaires au développement de l'Afrique vont continuer de quitter l'Afrique. Dans les comptes des sociétés, cet excédent apparaît parfois comme des profits mais il est déguisé en « frais du siège, frais de gestion et services de conseil, coûts des équipements, frais d'expédition et de manutention et commission de commercialisation. Aujourd'hui, ces mêmes sociétés minières sont au premier plan avec les mécanismes les plus innovantes pour résister aux impositions minimales avec lesquelles se retrouvent les gouvernements africains.

Il va sans dire que de nombreux défis ont surgi avec quelques-uns ou tous les approches et mécanismes adoptés par les gouvernements nationalistes. Mais l'accent sur la mobilisation des ressources internes pour le développement était à juste titre une question centrale : la répartition de l'excédent économique entre les investissements internes et le rapatriement des profits étrangers. Par ailleurs, quelles que soient les difficultés, l'on peut prétendre que les différentes méthodes adoptées par gouvernements postcoloniaux leur a permis d'avoir des ressources considérables par rapport à ce qu'ils auront obtenu aujourd'hui, ce qui leur a permis de réaliser des investissements impressionnants dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des infrastructures, etc.

Le démarrage des programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale/FMI au milieu des années 80 a entraîné le démantèlement systématique de ces politiques, instruments et institutions. Quelles que soient les raisons économiques avancées, il s'agissait de ce que certains qualifient de fétichisme des investissements étrangers. Sous prétexte de libérer l'économie des inefficacités des Etats africains, l'ensemble du processus de développement économique a été progressivement et systématiquement subordonné aux diktats de profit de l'investisseur étranger.

Démantèlement

L'érosion des taxes commerciales, des contrôles de capitaux et la remise des entreprises étatiques aux opérateurs étrangers et le démantèlement des institutions financières de développement – toutes ces évolutions impliquent que les seuls instruments qui restent à la disposition des populations africaines et de leurs états sont essentiellement les impôts sur les revenus, les sociétés et les individus. Même ces impôts sont fixés à de faibles niveaux afin d'attirer l'investisseur étranger.

Toutes ces questions, processus et options institutionnelles sont occultées lorsque les questions de mobilisation des ressources internes et les questions connexes du transfert des ressources sont réduites à des questions de pratiques fiscales illégales par les sociétés multinationales, le trafic de drogue et la corruption. Bien qu'elles soient importantes, les politiques relatives à ces préoccupations peuvent mieux répondre aux besoins de développement de l'Afrique si elles sont intégrées dans des processus qui remettent en cause la primauté des intérêts des investisseurs étrangers dans les programmes de développement économique de l'Afrique.

**Tetteh Hormeku est Chef de Programme auprès de TWN-Africa.*