



# Assemblée générale

Distr. générale  
17 juillet 2023  
Français  
Original : anglais

## Soixante-dix-huitième session

Point 17 f) 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 [77/154](#) de l'Assemblée générale, le présent rapport rend compte des progrès accomplis dans la lutte contre les flux financiers illicites et contient des recommandations pour un resserrement de la coordination internationale. Le Secrétaire général y souligne l'importance de la lutte contre les flux financiers illicites pour la réalisation des objectifs de développement durable. Il fait observer que l'accès aux données et leur utilisation constituent des enjeux majeurs pour les pays, car les renseignements collectés doivent être mis plus largement à la disposition des autorités nationales tout en respectant la vie privée et les droits. Une coordination efficace doit être assurée entre les domaines d'action, tant au niveau national qu'international.

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



## I. Introduction

1. Dans la résolution [77/154](#) de l'Assemblée générale, les États Membres se sont dits conscients que la lutte contre les flux financiers illicites constituait un enjeu essentiel de développement et ont pris un ensemble d'engagements pour lutter contre ces flux et renforcer les bonnes pratiques en matière de recouvrement des avoirs pour favoriser le développement durable. Étaient visées notamment les actions menées pour enrayer la fraude fiscale, l'évitement fiscal, l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires ; pour combattre la corruption et la criminalité transnationale organisée ; pour renforcer les activités de recouvrement et de restitution des avoirs volés. L'Assemblée a également fait part de sa détermination à œuvrer en faveur de l'intégrité financière dans l'intérêt du développement durable. L'objet du présent rapport est de fournir des informations sur les progrès réalisés dans la lutte contre les flux financiers illicites et les efforts engagés pour promouvoir la restitution et le recouvrement des avoirs sur la base des mécanismes existants ainsi que de mettre en avant des mesures pour renforcer la coordination internationale.

2. Les États Membres se sont engagés à éliminer les flux financiers illicites dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et le Programme d'action d'Addis-Abeba. L'objectif 16 du Programme 2030 comprend une cible visant notamment à réduire nettement les flux financiers illicites. Le Programme d'action d'Addis-Abeba, qui prévoit les moyens de mise en œuvre du 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 ces flux, dont le caractère transfrontière appelle une coopération et une coordination internationales car les pays ne sont pas en mesure d'agir efficacement seuls dans ce domaine.

3. Toute une série de conventions juridiques multilatérales et de cadres normatifs internationaux incluent des engagements concernant la lutte contre les flux financiers illicites, mais pâtissent de lacunes, de chevauchements et d'un manque de cohésion. Des dysfonctionnements et des faiblesses nuisent également à la mise en œuvre. Un long chemin reste encore à parcourir entre les systèmes actuels et l'intégrité financière souhaitable au niveau mondial. Partout, sur la planète, les médias continuent de dénoncer la corruption au niveau national, les scandales liés à la fraude fiscale et les défaillances des réglementations et des contrôles.

4. En décembre 2022, l'Assemblée générale a également adopté par consensus une résolution sur la promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale à l'Organisation des Nations Unies (résolution [77/244](#)). Comme on le verra plus loin, la coopération fiscale internationale est indispensable pour lutter contre les flux financiers illicites liés à la fiscalité. À la prochaine session de l'Assemblée générale, les discussions intergouvernementales sur les moyens de renforcer le caractère inclusif et l'efficacité de la coopération fiscale internationale s'appuieront sur un rapport détaillé du Secrétaire général.

5. Des progrès ont été réalisés dans la lutte contre les flux financiers illicites. 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 beaucoup progressé.

6. Malgré tout, il reste encore beaucoup à faire pour respecter l'engagement pris par les États Membres d'éliminer les flux financiers illicites. L'un des principaux défis consiste à améliorer les données ainsi que leur accès et leur utilisation. La mise à disposition des renseignements collectés permet aux autorités de mieux appliquer

la loi et il convient d'en améliorer l'accessibilité, tout en respectant les droits à la vie privée. La coopération et la coordination entre les différents cadres d'intégrité financière et entre les pays doivent être améliorées.

## **II. Lutte contre les flux financiers illicites liés aux produits du crime et de la corruption**

7. 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 dans les secteurs public et privé. Les 189 Parties à la Convention comprennent 184 États Membres et 5 autres juridictions. Neuf autres juridictions sont couvertes par une extension territoriale notifiée par les États Membres qui sont Parties à la Convention, tandis que deux autres États Membres ont signé la Convention mais ne l'ont pas encore ratifiée. Plusieurs 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. Elle compte 193 Parties, dont 187 États Membres et 4 autres juridictions. Treize autres juridictions sont couvertes par une extension territoriale, tandis que deux autres États Membres ont signé la Convention mais ne l'ont pas encore ratifiée.

### **Lutte contre la corruption**

8. Les États Membres ont conscience que prévenir et combattre la corruption et les flux financiers illicites et promouvoir le recouvrement et la restitution des avoirs confisqués sont des mesures à même de contribuer à une mobilisation efficace des ressources, à l'élimination de la pauvreté, au développement durable et au respect de tous les droits humains. En outre, ils reconnaissent qu'une communication et une coopération efficaces et opportunes entre les autorités compétentes peuvent également contribuer aux efforts de prévention et de réduction des flux financiers illicites associés à la corruption.

9. La Convention des Nations Unies contre la corruption impose aux États de s'employer à promouvoir l'intégrité financière et à recouvrer les produits du crime. Les progrès qu'ils réalisent pour donner suite à ces engagements sont évalués dans le cadre du mécanisme d'évaluation par les pairs de la Convention, qui 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'examen, 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'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a noté que des questions importantes restaient en suspens concernant l'incrimination 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 internationale, dont la plupart étaient de nature opérationnelle.

10. Le deuxième cycle d'examen a débuté en 2016 et couvre les chapitres II (Mesures préventives) et V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention. Sur les 72 examens réalisés à ce jour, les problèmes les plus fréquemment rencontrés concernent le chapitre II relatif au secteur public (art. 7), suivis de près par ceux liés aux codes de conduite des agents publics (art. 8), pour lesquels il convient de redoubler d'efforts pour améliorer l'intégrité et faire en sorte que la fonction publique soit mieux armée pour résister à la corruption, notamment par le biais de mécanismes efficaces de prévention ou de régulation des conflits d'intérêts. La prévention de la

corruption impliquant le secteur privé reste également un défi majeur (art. 2), et des lacunes continuent d'être identifiées dans les régimes nationaux de prévention du blanchiment d'argent (art. 14) (voir [CAC/COSP/IRG/2023/5](#)).

### Récupération et restitution d'avoirs

11. Le rapatriement des produits de la corruption grâce au recouvrement des avoirs en question peut avoir une incidence majeure sur le développement. Premièrement, il peut conduire à une mobilisation importante de ressources pour le financement du développement durable. Deuxièmement, les succès remportés dans le recouvrement des avoirs peuvent être un moyen utile de prévenir les flux financiers illicites.

12. En ce qui concerne la mise en œuvre du chapitre V sur le recouvrement d'avoirs, sur les 72 examens réalisés à ce jour, l'article 52 sur la prévention et la détection des transferts de produits du crime reste la disposition qui fait l'objet du plus grand nombre de recommandations, 58 pays étant visés par des recommandations d'amélioration (voir [CAC/COSP/IRG/2022/8](#)). Des problèmes ont également été relevés pour ce qui est de la restitution et de la disposition des avoirs, témoignant de la tendance à une faible mise en œuvre au niveau national des mécanismes de restitution pertinents décrits à l'article 57, 49 pays étant visés par des recommandations (voir [CAC/COSP/IRG/2022/7](#)). De nombreuses recommandations portaient également sur l'insuffisance des cadres de recouvrement des biens par l'exécution directe des confiscations fondées ou non sur une condamnation, ainsi que sur l'insuffisance des mécanismes de préservation des biens en vue de leur confiscation (art. 54 et 55), 41 pays étant visés par une recommandation. En revanche, très peu de pays se sont distingués pour leurs bonnes pratiques au regard de l'article 57 : seuls cinq États appliquaient de bonnes pratiques en matière de restitution et disposition des biens confisqués (comme l'utilisation d'un fonds d'indemnisation des victimes) et seuls trois avaient de bonnes pratiques en matière d'accords bilatéraux et multilatéraux pour le recouvrement d'avoirs ([CAC/COSP/IRG/2022/CRP.6](#)).

13. Comme suite à des demandes des États Membres<sup>1</sup>, une opération de collecte de données a été engagée par l'ONUSD afin d'élargir les connaissances sur les volumes d'avoirs gelés, saisis, confisqués et restitués en rapport avec des délits de corruption, au-delà des données publiées en 2021. Les résultats, qui couvrent 44 États et 140 cas et ne sont pas exhaustifs, remettent en question plusieurs hypothèses communément admises. Les données font apparaître une augmentation du nombre total de pays impliqués dans le recouvrement international d'avoirs et montrent que les efforts menés pour tracer et bloquer les avoirs volés à travers les frontières se sont multipliés, avec un bien plus grand nombre d'exemples de restitutions complètes des produits de la corruption entre 2017 et 2021 ; plus de 2,3 milliards de dollars ont été restitués au cours de cette période, contre moins de 1,4 milliard de dollars entre 2010 et 2016 (voir [CAC/COSP/WG.2/2022/3](#)). Par ailleurs, les résultats indiquent une diversification des pays de destination des produits de la corruption, avec notamment 28 pays ou juridictions de destination différents participant à la coopération internationale en matière de confiscation et de restitution des produits de la corruption.

14. Les États ont identifié deux obstacles majeurs à l'efficacité du recouvrement international d'avoirs dans le cadre de la Convention : a) la non-réactivité aux demandes d'entraide judiciaire ou les refus trop généraux de coopérer opposés par les pays où se trouvent les avoirs ; et b) les difficultés à identifier et à vérifier la propriété

<sup>1</sup> Résolution 9/2 de la Conférence des États Parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption et résolution [77/154](#), par. 20, de l'Assemblée générale.

effective des produits de la corruption présumés. Il reste absolument nécessaire d'améliorer l'efficacité de la procédure d'entraide judiciaire et d'accroître l'efficacité de la coopération informelle avant le début de toute procédure de ce type. Le deuxième obstacle confirme que le manque de transparence des bénéficiaires effectifs est une entrave majeure au recouvrement des avoirs (voir ci-dessous pour plus de précisions sur la transparence de la propriétaire effective). Certaines juridictions n'autorisent pas la confiscation sans condamnation. Pour ces juridictions, il s'agit de l'obstacle le plus fréquemment signalé au recouvrement des avoirs. La confiscation sans condamnation dans les affaires de recouvrement d'avoirs transfrontières étant de plus en plus utilisée et faisant l'objet d'un intérêt grandissant, il importe que les États adoptent cet outil.

15. L'ONUDC continuera à collecter des renseignements sur les cas de restitution d'avoirs liés à des délits de corruption et de les rendre accessibles au public, par exemple par le biais de la base de données sur les affaires de recouvrement d'avoirs sur le site Web de l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR). L'exhaustivité et la précision des données collectées et de leur analyse dépendent principalement des renseignements partagés par les États Membres. Plusieurs États ont souligné l'absence de bases de données centralisées sur le recouvrement des avoirs et la nécessité de procéder à une collecte manuelle des données, ce qui souligne l'importance de mettre en œuvre des systèmes centralisés de collecte de données plus efficaces au niveau national. Ces bases de données et systèmes informatiques devraient enregistrer les avoirs gelés, saisis, confisqués et restitués, conformément à la ligne directrice 13 du projet révisé de lignes directrices non contraignantes sur la gestion des avoirs gelés, saisis et confisqués (CAC/COSP/2019/16). 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.

16. Si la Convention des Nations Unies contre la corruption prévoit la restitution des produits de la corruption, le cadre juridique international ne comporte aucune disposition relative au recouvrement des avoirs pour les autres types de flux financiers illicites. En 2022, un document technique des Nations Unies établi sous la coordination de la Commission économique pour l'Afrique a proposé la mise en place d'un cadre mondial holistique et coordonné visant le recouvrement des avoirs perdus dans le cadre d'un large éventail de flux financiers illicites. Ce document présente une cartographie des instruments et cadres mondiaux et régionaux et fait le point sur les nouveaux développements et initiatives.

17. Comme suite à une demande contenue dans la résolution 46/11 du Conseil des droits de l'homme, l'Experte indépendante sur les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur la pleine jouissance de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, a soumis au Conseil, en décembre 2022, un guide pratique non contraignant pour le recouvrement efficace des avoirs, comprenant 13 directives sur les droits de l'homme et le rapatriement des avoirs d'État (voir A/HRC/52/45). Ces directives soulignent l'importance d'une approche du recouvrement des avoirs d'État fondée sur les droits de l'homme, la légitimité budgétaire, la transparence et l'accès à une participation éclairée ainsi que d'une gouvernance nationale et internationale solide. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme continue de promouvoir ses Principes recommandés sur les droits de l'homme et le recouvrement d'avoirs, publiés en mars 2022.

18. Depuis son lancement officiel le 3 juin 2021, le Réseau opérationnel mondial des services de détection et de répression de la corruption de l'ONUDC (Réseau Globe) s'est rapidement développé. En mai 2023, il comprenait 149 autorités de

84 États Parties à la Convention. À la troisième réunion plénière du Réseau Globe, qui s'est tenue à Madrid du 15 au 17 novembre 2022, l'Initiative de l'APEC relative au système de sécurisation du commerce dans la région (système STAR) a coordonné des réunions bilatérales entre États requérants et États requis et a organisé un événement parallèle au cours duquel les participants ont débattu des aspects positifs et négatifs de la confiscation sur la base de la valeur équivalente dans le cadre du recouvrement des produits de la corruption.

### **III. Coopération fiscale, fraude fiscale et lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices**

19. Les changements en cours de l'économie mondiale soumettent à rude épreuve les régimes fiscaux, alors que les attentes en matière de fourniture de biens et de services publics pour atteindre les objectifs de développement durable sont de plus en plus fortes. Depuis de nombreuses années, on craint de plus en plus que la mondialisation de l'activité économique n'ouvre la voie à des flux financiers illicites liés à la fiscalité, notamment l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices par les grandes entreprises multinationales ainsi que la dissimulation de revenus et d'avoirs non imposés par des personnes fortunées. Il peut en résulter des charges fiscales injustes, une moindre incitation des autres contribuables à payer leurs impôts, une baisse des investissements et un recul des progrès en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités. La motivation intrinsèque à s'acquitter des impôts peut aussi s'en ressentir. Le renforcement de la coopération fiscale internationale et l'amélioration de l'administration fiscale et du recouvrement des impôts sont des actions complémentaires qui peuvent contribuer à la mobilisation des ressources nationales et à la réalisation d'autres objectifs et cibles du Programme 2030.

20. La fraude fiscale est une action illégale considérée comme un délit dans la plupart des pays. L'évasion fiscale est une pratique légale qui repose souvent sur la planification fiscale et l'arbitrage transfrontière. Selon la méthode statistique convenue, ces deux pratiques peuvent donner lieu à des flux financiers illicites lorsque les ressources qui en résultent traversent les frontières. Étant donné que le droit au secret permet aux initiateurs de flux financiers illicites d'éviter de répondre de leurs actes, le renforcement de la transparence fiscale est un élément essentiel des réponses à apporter pour éliminer ces flux. Outre l'exposition directe des flux financiers illicites et la répression des violations de la législation fiscale, les pouvoirs publics peuvent inciter les contribuables à déclarer volontairement des actifs précédemment non déclarés et décourager les efforts futurs d'évasion et de fraude fiscales. Des systèmes d'échange de renseignements plus inclusifs devraient aller de pair avec une utilisation efficace de ces renseignements à l'appui des mesures d'exécution. Pour investir dans la capacité requise au suivi de ces mesures, il faut faire montre d'une ferme volonté politique, y compris lorsque sont visés des contribuables entretenant des liens avec le monde politique.

#### **Transparence fiscale et échange de renseignements**

21. La transparence fiscale fait référence à la divulgation de renseignements pertinents par les contribuables, les autorités fiscales et les autres parties prenantes afin d'assurer l'application du principe de responsabilité, de lutter contre la fraude fiscale et d'encourager des pratiques fiscales équitables. La coopération internationale est essentielle à l'échange de renseignements et, partant, à la mise à jour de la fraude fiscale et à la facilitation des mesures d'exécution. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, dont le secrétariat est basé à l'Organisation de coopération et de développement

économiques (OCDE), contribue à la mise en œuvre 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 mai 2023, le Forum mondial comptait 149 États Membres de l'ONU et 19 autres juridictions, parmi lesquels figuraient 18 pays les moins avancés, 34 pays africains et 37 petits États insulaires en développement.

22. L'échange de renseignements à des fins fiscales peut avoir lieu sur demande, spontanément ou automatiquement. L'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers s'est considérablement développé depuis l'adoption de la Norme commune de déclaration en 2014. Dans ce cadre, les autorités fiscales reçoivent des renseignements sur les comptes financiers détenus par leurs contribuables dans d'autres juridictions, ce qui les aide à détecter les richesses ou les actifs non déclarés. Dans la pratique, pour recevoir ces renseignements, les pays doivent adhérer au Forum mondial, satisfaire aux exigences de confidentialité et de seuil et s'entendre bilatéralement avec d'autres pays pour l'échange de renseignements. En décembre 2022, plus de 4 981 accords bilatéraux avaient été établis pour l'échange automatique de renseignements à des fins fiscales. Cependant, les pays en développement, plus nombreux, sont relativement sous-représentés parmi les destinataires des renseignements. Sur les 4 981 accords, un pays à revenu intermédiaire était destinataire des renseignements dans 2 175 cas, un petit État insulaire en développement dans 950 cas, un pays africain dans 487 cas, alors qu'aucun des pays parmi les moins avancés n'était destinataire de renseignements. Selon les données publiées par le Forum mondial, des renseignements sur plus de 111 millions de comptes financiers, d'une valeur totale de 11 000 milliards d'euros, ont été échangés en 2021, ce qui représentait une augmentation de 32 % du nombre de comptes et de 10 % de la valeur totale des avoirs couverts par rapport à 2019.

23. L'examen par les pairs du Forum mondial vise à garantir une mise en œuvre efficace des normes. Des examens complets ont été réalisés pour 99 juridictions participant à l'échange automatique de renseignements, et 7 autres juridictions n'ont réalisé que des examens partiels, portant sur les exigences de confidentialité et les cadres juridiques. Sur un total de 106 juridictions, 7 ont été classées comme n'ayant pas mis en place les cadres juridiques nécessaires et 30 ont été classées comme ayant les cadres juridiques mais nécessitant des améliorations. Sur les 99 juridictions ayant fait l'objet d'un examen complet, 19 ont été jugées non conformes et 15 partiellement conformes.

24. Tous les membres du Forum mondial sont tenus de mettre en œuvre les normes convenues par l'organisme en matière de transparence et d'échange de renseignements, y compris l'échange de renseignements sur demande et l'échange automatique de renseignements. Il existe néanmoins des exceptions. Les pays en développement qui ne font pas partie du Groupe des Vingt (G20) et qui ne sont pas considérés comme des centres d'investissement n'ont pas encore été invités à s'engager dans l'échange automatique, bien que neuf d'entre eux l'aient fait volontairement et aient déjà commencé les échanges, et que sept autres se soient engagés à le faire dans un avenir proche. En outre, les États-Unis d'Amérique ne se sont pas engagés à pratiquer l'échange automatique dans le cadre du Forum mondial. Celui-ci indique ce qui suit en ce qui concerne l'engagement en faveur de l'échange automatique de renseignements (Norme commune de déclaration) :

Les États-Unis ont indiqué qu'ils procéderaient à des échanges automatiques de renseignements en application de la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers à partir de 2015 et ont conclu des accords intergouvernementaux avec d'autres juridictions à cet effet. Les accords

intergouvernementaux de modèle 1 A conclus par les États-Unis soulignent la nécessité de parvenir à des niveaux équivalents d'échange automatique réciproque de renseignements avec les juridictions partenaires. Ils prévoient également l'engagement politique de poursuivre l'adoption de règlements et de défendre et soutenir la législation pertinente afin d'atteindre ces niveaux équivalents d'échange automatique réciproque<sup>2</sup>.

Les États-Unis reçoivent des renseignements en vertu de la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers de la part de 99 États Membres et de 15 autres juridictions<sup>3</sup>. Ils communiquent des renseignements sur les comptes financiers en vertu de cette loi aux pays avec lesquels ils ont conclu des accords intergouvernementaux et envoient également des renseignements sur les intérêts perçus aux États-Unis sur les dépôts effectués sur certains types de comptes financiers à 47 États Membres (2 en Afrique, aucun pays parmi les moins avancés) et à 4 autres juridictions<sup>4</sup>. Ils ne fournissent pas autant de renseignements sur la propriété des entités que ne l'exige la Norme commune de déclaration ou que ne le prévoient les accords intergouvernementaux, en raison de l'absence de législation habilitante pour certains types d'entités.

### **Transparence en matière de bénéfices et de fiscalité des sociétés**

25. Une autre stratégie courante de planification fiscale internationale est le transfert de bénéfices par les entreprises multinationales vers des juridictions où l'imposition est faible, voire nulle. Les entreprises multinationales sont généralement censées répartir leurs bénéfices sur la base du principe de pleine concurrence, 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. Les entreprises multinationales peuvent transférer leurs bénéfices en manipulant les prix de transfert. En 2015, dans le cadre du Plan d'action de l'OCDE et du G20 concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, de nombreuses juridictions ont établi une norme minimale visant à améliorer la déclaration par les entreprises multinationales de données sur la répartition mondiale de leur chiffre d'affaires, de leurs bénéfices, des impôts payés et de leur activité économique. Ces déclarations pays par pays, établies par les entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires dépasse le seuil de 750 millions d'euros, sont généralement soumises aux autorités de la juridiction dans laquelle elles ont leur siège et sont censées permettre des évaluations à haut niveau des pratiques des entreprises multinationales en matière de prix de transfert et des risques afférents, qui peuvent faciliter l'établissement de priorités pour des enquêtes plus approfondies. 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, la juridiction où se situe le siège, qui reçoit le fichier principal, partageant les déclarations par pays avec les autorités fiscales compétentes dans les juridictions où les entreprises multinationales exercent leurs activités.

26. L'OCDE regroupe et publie des données anonymes et agrégées provenant des déclarations pays par pays. La publication de novembre 2022 couvrait les données de 47 juridictions pour près de 7 000 groupes d'entreprises multinationales pour leurs

<sup>2</sup> OCDE, *Examen par les pairs de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers 2022* (Éditions OCDE, Paris, 2022). Disponible à l'adresse suivante :

<https://doi.org/10.1787/36e7cded-en>.

<sup>3</sup> Voir <https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/foreign-account-tax-compliance-act>.

<sup>4</sup> Internal Revenue Service Revenue Procedure 2022-35.

exercices budgétaires se terminant en 2018<sup>5</sup>. Les États-Unis et le Japon accueillent le plus grand nombre de sièges d'entreprises multinationales dans les données de 2018, avec respectivement 24 % et 13 % des entreprises multinationales. Les données montrent qu'il existe un décalage entre le lieu où les bénéfices sont déclarés et les impôts payés et le lieu où se déroulent les activités économiques. La valeur médiane des revenus déclarés par salarié était six à huit fois plus élevée dans les juridictions ne prélevant pas d'impôt sur les sociétés, ce qui est un bon indicateur du transfert de bénéfices. Dans les centres d'investissement, les entreprises multinationales déclarent en moyenne une part relativement élevée de bénéfices (29 %) par rapport à leur part de salariés (4 %) et de biens meubles corporels (15 %).

27. En juin 2023, 85 États Membres et 13 autres juridictions étaient parties à l'Accord multilatéral concernant l'échange de déclarations. Pour commencer à échanger des déclarations, un accord doit être activé bilatéralement entre deux pays. Toutefois, certains préfèrent prendre des dispositions pour l'échange de déclarations par le biais d'un accord bilatéral entre autorités compétentes, qui exige que les deux parties à l'accord choisissent activement d'échanger avec l'autre partie. En décembre 2022, 3 489 accords bilatéraux pour l'échange de déclarations pays par pays contenant les informations fournies par les entreprises multinationales étaient activés. Toutefois, les pays en développement sont à la traîne pour ce qui est de l'accès à ces informations. Bien que certains pays parmi les moins avancés et pays africains aient signé l'Accord multilatéral concernant l'échange de déclarations, aucun pays parmi les moins avancés ne reçoit actuellement de déclarations, et seuls quatre pays africains reçoivent des informations par le biais de seulement 331 accords bilatéraux activés. Les pays à revenu intermédiaire sont les destinataires des informations dans le cadre de 1 406 accords bilatéraux, tandis que les petits États insulaires en développement le sont dans le cadre de seulement 384 accords. Les États-Unis sont le seul pays du G20 à ne pas avoir signé l'Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange des déclarations pays par pays, ce qui rend plus difficile la réception des déclarations d'un grand nombre d'entreprises multinationales ayant leur siège dans le pays. Les États-Unis ont conclu des accords bilatéraux avec 49 États Membres et 6 autres juridictions, dont 2 pays africains, mais aucun pays parmi les moins avancés<sup>6</sup>.

28. La transparence publique des déclarations pays par pays pourrait être une solution à l'absence de flux d'informations vers les pays en développement. Les entreprises multinationales dépassant un certain seuil pourraient être tenues de publier les déclarations ou de les soumettre à un répertoire central accessible à tous. Certains pays et régions se sont déjà engagés dans la publication d'une forme limitée de déclarations pays par pays. Juin 2023 était la date butoir fixée pour que les membres de l'Union européenne adoptent une législation nationale exigeant la publication de déclarations pays par pays limitées pour les entreprises multinationales ayant leur siège sur leur territoire et pour les opérations des entreprises multinationales ayant leur siège en dehors de l'Union européenne. Ces lois exigeront la publication d'ici à juin 2024, bien que de nombreuses entreprises multinationales aient déjà commencé à publier leurs déclarations. Les règles relatives aux déclarations publiques pays par pays s'appuieront sur l'expérience de plus de 30 pays qui ont exigé des entreprises multinationales de l'industrie extractive, y compris dans les secteurs de l'exploitation forestière et minière, qu'elles publient des renseignements supplémentaires sur leur entreprise dans un format pays par pays. Alors que la publication de déclarations pays par pays est envisagée, les pays qui accueillent des opérations d'entreprises multinationales peuvent exiger de ces entreprises qu'elles communiquent les

<sup>5</sup> Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Statistiques de l'impôt sur les sociétés : quatrième édition* (Paris, OCDE, 2022), disponible à l'adresse suivante : [Statistiques de l'impôt sur les sociétés : Quatrième édition - OCDE \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/fr/impot/impot-sur-les-societes/).

<sup>6</sup> Voir <https://www.irs.gov/businesses/country-by-country-reporting-jurisdiction-status-table>.

déclarations locales à l'administration fiscale locale, en particulier lorsqu'il n'existe pas d'accord bilatéraux activés d'échange d'informations avec la juridiction du siège de la multinationale. Les autorités auraient ainsi accès à des informations utiles ouvrant la voie à des mesures d'exécution.

29. 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 de renseignements à l'intention des États Membres (E/2009/45) (Supp)/E/C.18/2009/6 (Supp). Il travaille actuellement à l'élaboration d'un guide visant à accroître la transparence fiscale. Les participants aux travaux de l'ONU ont fait part des difficultés qu'ils rencontraient dans la mise en œuvre des normes internationales en matière d'échange de renseignements et des lacunes existant dans les directives disponibles. Le Comité a créé un sous-comité chargé de proposer des solutions aux lacunes et problèmes recensés et de donner des conseils sur les moyens de fournir un appui technique aux pays en développement pour remédier à ces problèmes.

30. La transparence fiscale a été examinée lors de la réunion spéciale du Conseil économique et social sur la coopération internationale en matière fiscale qui s'est tenue en mars 2023. Certains participants ont fait remarquer que les pays en développement n'avaient pas pleinement tiré parti des avantages découlant de l'amélioration des normes en matière de transparence fiscale<sup>7</sup>.

#### **Faire face à la numérisation et à la mondialisation**

31. Les défis posés par la numérisation de l'économie sont au cœur des discussions sur l'avenir de la fiscalité internationale des entreprises et des efforts visant à prévenir l'érosion de la base d'imposition et le partage des bénéfices. L'utilisation croissante des technologies numériques et l'émergence de nouveaux modèles d'activité augmentent les possibilités pour les entreprises d'être très rentables tout en payant partout relativement peu d'impôts. Les entreprises multinationales peuvent ne pas avoir besoin d'une présence physique pour exercer leurs activités, et il est de plus en plus difficile de savoir où se produit la valeur ajoutée, en particulier pour les services numériques. Les travaux visant à relever les enjeux de la mondialisation et de la numérisation se poursuivent au sein du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale et du Cadre inclusif OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le partage des bénéfices, qui propose une solution reposant sur deux piliers pour relever les enjeux fiscaux découlant de la numérisation de l'économie.

32. Le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale de l'ONU est épaulé par un Sous-Comité chargé des questions fiscales intéressant l'économie numérique et mondialisée, qui organise ses réflexions autour de trois axes de travail : a) étudier la possibilité d'une mise en œuvre plus multilatéralisée de dispositions particulières du Modèle de convention fiscale des Nations Unies ; b) fournir une évaluation de la fonction et de la pertinence des critères de présence physique ; c) couvrir les questions concernant la fiscalité du travail transfrontière. Dans le cadre de son premier axe de travail, le Comité élabore un instrument dit de « procédure accélérée », qui devrait permettre une reprise plus rapide des dispositions du Modèle de convention fiscale des Nations Unies, par exemple en ce qui concerne l'imposition des honoraires pour services techniques (art. 12A) et des services

<sup>7</sup> Résumé officiel de la présidence du Conseil économique et social, disponible à l'adresse suivante : [https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2023-04/2023%20ECOSOC%20Special%20Meeting%20on%20International%20Tax%20Cooperation\\_summary%20%281%29.pdf](https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2023-04/2023%20ECOSOC%20Special%20Meeting%20on%20International%20Tax%20Cooperation_summary%20%281%29.pdf).

numériques automatisés (art. 12B). L'objectif est de donner aux pays partageant les mêmes idées la possibilité de modifier les conventions fiscales bilatérales existantes plus facilement qu'en entamant une série de négociations bilatérales sans lien entre elles. Le Comité s'emploie à élaborer un projet d'instrument pour le premier semestre de 2025, afin de permettre aux États Membres de le transformer en traité. Ces travaux pourraient moderniser la fiscalité de l'économie numérisée et mondialisée, notamment en reconnaissant davantage les droits d'imposition des États du marché, et répondre aux problématiques de l'évasion et de la fraude fiscales ainsi que des avantages que les systèmes actuels peuvent offrir aux entreprises numériques par rapport aux entreprises traditionnelles.

33. Lors de la réunion du Cadre inclusif de l'OCDE, en octobre 2021, un accord politique a été conclu qui a permis de définir une solution reposant sur deux piliers. En juin 2023, 122 États Membres et 17 autres juridictions avaient adhéré à la déclaration, tandis que 4 États Membres faisant partie du Cadre inclusif hébergé par l'OCDE n'y avaient pas adhéré. Le Pilier Un traite de la numérisation et de la mondialisation de l'économie. En déviant légèrement du principe de pleine concurrence, il prévoit de réattribuer les droits d'imposition des bénéficiaires des sociétés sur une fraction 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 sur les 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. Des travaux sont en cours sur les deux piliers et une déclaration sur le Cadre inclusif, publiée en juillet 2023, contient un ensemble de résultats. Cette déclaration a été signée par 121 États Membres de l'ONU et 17 autres juridictions, tandis que 3 États Membres participant au Cadre inclusif n'ont pas donné leur accord et que 2 États Membres qui avaient participé au Cadre inclusif ont été suspendus.

34. Une convention multilatérale est nécessaire pour la mise en œuvre du premier pilier. En même temps que la déclaration de juillet 2023, l'OCDE a publié un projet de texte de cette convention, mais a indiqué que certains points particuliers continuaient de susciter des préoccupations. Le moratoire temporaire sur les taxes sur les services numériques qui était mentionné dans la déclaration sur les deux piliers d'octobre 2021 a été prorogé jusqu'à la fin de 2024. Il est indiqué dans la déclaration que la convention multilatérale sera ouverte à la signature avant la fin de l'année 2023.

35. Les règles types pour l'impôt minimum mondial prévu dans le deuxième pilier ont été approuvées en 2021. Un programme de mise en œuvre a été publié en décembre 2022 et des orientations administratives convenues ont été publiées en février 2023. Des consultations publiques sur les renseignements contenus dans les déclarations et la certitude fiscale ont été organisées au début de 2023. Quelques pays ont déjà adopté des lois pour mettre en œuvre un impôt minimum mondial, tandis que d'autres entament le processus d'intégration du deuxième pilier dans leur législation nationale. La plus grande juridiction, les États-Unis, a adopté en 2022 un impôt minimum alternatif sur les sociétés, qui correspond à un impôt minimum de 15 %, basé sur le revenu ajusté tel qu'il figure dans les états financiers, mais qui diffère des règles du deuxième pilier pour ce qui est du seuil, de l'assiette fiscale, des crédits d'impôt et d'autres domaines. On ne sait pas exactement quel accueil les pays qui appliquent les règles du deuxième pilier réserveront à l'impôt minimum alternatif sur les sociétés des États-Unis.

36. Parmi les propositions du deuxième pilier figuraient également une règle d'assujettissement à l'impôt, conçue pour permettre aux juridictions de la source d'imposer le montant brut des intérêts, des redevances et d'une liste définie d'autres paiements reçus par un autre membre du même groupe d'entreprises multinationales. Ces paiements peuvent être utilisés pour éroder l'assiette de l'impôt sur les sociétés, en particulier dans les pays en développement. Dans le cadre du deuxième pilier, la règle de l'assujettissement à l'impôt s'appliquerait lorsque les paiements couverts entre entités liées ne sont imposés ni dans le pays de la source ni dans le pays de résidence au taux convenu de 9 %. Étant donné que de nombreuses conventions fiscales bilatérales empêchent l'imposition sur la base du revenu ou des paiements bruts, la mise en œuvre de la règle nécessiterait une solution conventionnelle. La déclaration de juillet 2023 était accompagnée d'un projet d'instrument multilatéral pour la mise en œuvre de la règle de l'assujettissement à l'impôt, qui sera ouvert à la signature en octobre 2023. Pour mettre en œuvre cette règle, les deux parties à un traité existant devront signer et ratifier la nouvelle convention ou un accord bilatéral. Les membres du Cadre inclusif se sont engagés politiquement à prendre de telles dispositions pour tout pays à revenu faible ou intermédiaire qui en font la demande.

37. À sa vingt-sixième session, tenue en mars 2023, le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale de l'ONU a donné son accord final à l'inclusion d'une règle générale d'assujettissement à l'impôt dans la prochaine version du Modèle de convention fiscale des Nations Unies. Dans les cas où la nouvelle règle est convenue dans une convention bilatérale et s'applique, la juridiction de la source conservera le droit d'imposer le revenu spécifié en vertu de son droit interne si la juridiction qui a le droit d'imposition primaire n'exerce pas ce droit pour appliquer un niveau minimum d'imposition sur le revenu en question. Cette version de la règle d'assujettissement à l'impôt est plus large que la règle d'assujettissement à l'impôt en cours d'élaboration dans le cadre de l'OCDE et a été identifiée par les membres du Comité fiscal comme l'un des éléments susceptibles d'être inclus dans l'instrument de procédure accélérée en cours d'élaboration.

38. Outre les travaux sur la numérisation et les déclarations pays par pays, le Plan d'action OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires comprend trois normes minimales supplémentaires. 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 2023, l'instrument juridique multilatéral avait été ratifié par 78 États Membres, y compris 7 États Membres d'Afrique et 1 pays parmi les pays les moins avancés.

### **Autres aspects du renforcement de la coopération fiscale internationale**

39. Comme l'ont indiqué les États Membres, la croissance des actifs numériques présente des opportunités et des risques pour les régimes fiscaux des pays. Les cryptoactifs peuvent être transférés et détenus sans interaction avec les intermédiaires financiers traditionnels et sans qu'aucun organisme public n'ait de visibilité sur les transactions ou la localisation des cryptoactifs détenus, ce qui fait craindre qu'ils ne soient utilisés pour faciliter les flux financiers illicites. Les cryptoactifs ont des conséquences particulièrement larges pour la politique fiscale parce qu'ils peuvent être utilisés à la fois comme des investissements spéculatifs et comme des supports pour le transfert de ressources, y compris au-delà des frontières. Le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale de l'ONU a mis en évidence trois sources de risques pour les régimes fiscaux : a) le pseudonymat des actifs, qui rend difficile l'identification des bénéficiaires effectifs ultimes ; b) la volatilité du marché des cryptomonnaies, qui peut entraîner des pertes importantes ; c) la possibilité que

les cryptoactifs agissant comme des substituts fonctionnels bénéficient d'un traitement fiscal plus favorable. Les pays qui ne disposent pas d'une législation appropriée concernant l'imposition des cryptoactifs risquent une érosion de la base d'imposition. En conséquence, le Comité étudie les options qui lui permettraient d'apporter une contribution à valeur ajoutée dans ce domaine sans dupliquer inutilement le travail effectué dans d'autres forums. Un plan de travail et un mandat seront examinés sa vingt-septième session, qui se tiendra en octobre 2023.

40. En août 2022, le Comité des affaires fiscales de l'OCDE, organe composé de membres de l'OCDE et d'invités, a approuvé un Cadre déclaratif applicable aux cryptoactifs, qui contient des règles types pour la communication de renseignements fiscaux sur les transactions portant sur des cryptoactifs. Parallèlement à ce cadre, le Comité de l'OCDE a également approuvé une révision de la Norme commune de déclaration pour l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, afin d'inclure dans son champ d'application de nouveaux actifs, produits et intermédiaires financiers, tels que la monnaie électronique. Les normes révisées complètes ont été publiées en juin 2023<sup>8</sup>. En novembre 2022, le Forum mondial a décidé d'assurer une mise en œuvre généralisée de la Norme commune de déclaration modifiée et du Cadre déclaratif applicable aux cryptoactifs.

41. L'Assemblée générale a demandé un renforcement des capacités et une assistance technique supplémentaires pour lutter contre les flux financiers illicites. Si les activités de renforcement des capacités financées par les donateurs en matière de mobilisation des recettes publiques se sont considérablement développées depuis 2015, elles se sont contractées en 2021 par rapport à 2020. Les décaissements de l'aide publique au développement (APD) par les pays donateurs de l'OCDE à des fins de mobilisation des recettes nationales ont considérablement diminué, tombant de 411 millions de dollars en 2020 à 284 millions de dollars en 2021, soit 0,23 % de l'APD totale. Cette baisse s'explique principalement par un volume inhabituellement élevé (171 millions de dollars) de prêts en 2020, première année de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). Les subventions sont passées de 240 millions de dollars en 2020 à 258 millions de dollars en 2021. La situation à long terme pourrait être meilleure, étant donné que les engagements ont atteint un montant record de 387 millions de dollars en 2021, soit le volume le plus élevé depuis qu'ils ont commencé à être mesurés en 2015.

42. Au niveau régional, les États Membres renforcent leurs dialogues sur la coopération fiscale et établissent des positions communes à présenter dans les forums internationaux. Le deuxième Sous-Comité sur la fiscalité et les flux financiers illicites du Comité technique spécialisé de l'Union africaine sur les finances, les affaires monétaires, la planification économique et l'intégration a tenu une réunion en mai 2023, qui a été consacrée à des discussions pratiques sur les moyens de faire valoir les intérêts des pays africains dans les discussions mondiales sur la fiscalité. Des recommandations visant à élaborer une position africaine commune cohérente seront publiées dans un document technique, avec le soutien de la Commission économique pour l'Afrique, de la Commission de l'Union africaine et du Forum africain sur l'administration fiscale. En Amérique latine, le Ministère colombien des finances et du crédit public et le Ministère chilien des finances pilotent une nouvelle initiative latino-américaine et caribéenne sur une fiscalité mondiale inclusive, durable et équitable. Une réunion technique tenue en mai 2023 a permis de préparer le tout premier sommet fiscal au niveau ministériel de la région, organisé par la Colombie

---

<sup>8</sup> Voir <https://www.oecd.org/tax/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters-896d79d1-en.htm>.

en collaboration avec la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes à Carthagène (Colombie) et prévu pour la fin du mois de juillet 2023.

#### **IV. Lutte contre le blanchiment d'argent et transparence de la propriété effective**

43. La nécessité de lutter contre le blanchiment d'argent a été soulignée dans de nombreux instruments juridiques internationaux, notamment la Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes et, plus largement, l'article 14 de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Le Groupe d'action financière, organisme indépendant à composition limitée basé à Paris, établit des normes internationales pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et de la prolifération. Il compte parmi ses membres 36 États Membres de l'ONU et 3 autres juridictions, dont 2 sont des organismes régionaux. Le réseau mondial du Groupe d'action financière comprend également des organismes régionaux s'inspirant du même modèle et dont les membres se sont engagés à mettre en œuvre les normes du Groupe. Le réseau mondial comprend plus de 200 pays et juridictions. Les organismes régionaux siègent aux réunions plénières du Groupe d'action financière et sont en mesure d'influencer son ordre du jour sur des questions prioritaires telles que la transparence de la propriété effective et la mise en œuvre de l'approche fondée sur les risques.

44. Les bénéficiaires des flux financiers illicites ont généralement recours au secret pour déguiser ou dissimuler leurs activités et utilisant souvent 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. Les sociétés écrans, qui sont des personnes morales n'ayant aucune activité indépendante, sont créées uniquement pour être le propriétaire légal d'actifs et d'autres personnes morales, avec des transactions réparties entre plusieurs juridictions. 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. La transparence de la propriété effective peut révéler la véritable propriété et permettre une imposition équitable et l'application de la loi. Aux fins de la lutte contre le blanchiment d'argent, le bénéficiaire effectif est la personne (« personne physique » en termes juridiques) qui, en dernier ressort, possède, contrôle ou bénéficie de véhicules juridiques tels que les sociétés, les partenariats et les fiducies. Les normes internationales de lutte contre le blanchiment d'argent, les normes internationales d'échange de renseignements à des fins fiscales et la Convention des Nations Unies contre la corruption exigent la communication de renseignements sur les bénéficiaires effectifs.

45. Les normes internationales sont en train d'être renforcées afin d'ajouter l'obligation pour les autorités publiques de conserver, par exemple dans des registres appropriés, les renseignements relatifs à la propriété effective de certains types de véhicules juridiques. En mars 2022, le Groupe d'action financière a modifié sa recommandation sur les renseignements relatifs à la propriété effective des personnes morales (par exemple, les sociétés, les entreprises et les partenariats) afin d'exiger qu'une autorité publique soit le détenteur de ces renseignements, généralement sous la forme d'un registre. En février 2023, il a conclu les révisions de ses normes sur la manière dont les renseignements sur les bénéficiaires effectifs doivent être conservés pour les constructions juridiques (par exemple, les fiducies). Si les modifications visaient à aligner les nouvelles normes sur les normes relatives aux fiducies, elles

n'étaient pas aussi étendues et ne nécessitaient pas le recours à un registre pour les renseignements relatifs à la propriété légale des véhicules.

46. Des recherches récentes fondées sur l'expérience de 38 pays ont révélé que de nombreux pays ne disposaient encore ni de cadres ni de systèmes juridiques, réglementaires et institutionnels suffisants, ni d'une expérience pratique, pour utiliser efficacement la transparence de la propriété effective afin d'améliorer le recouvrement et la restitution des produits de la criminalité. La mise en place de registres d'informations sur les bénéficiaires effectifs, tant pour les personnes morales que pour les constructions juridiques, afin de garantir la mise à disposition en temps utile des informations aux autorités compétentes, et la vérification des données relatives aux bénéficiaires effectifs soumises, à la fois de façon automatisée et par des contrôles ponctuels, ont été soulignées comme étant de bonnes pratiques. De nombreux organismes internationaux aident les pays à mettre en œuvre des systèmes de transparence en matière de propriété effective.

47. La transparence publique des informations sur la propriété effective peut renforcer l'utilité des données, bien que certaines préoccupations aient été exprimées quant à la protection de la vie privée. Un nombre croissant de pays, toutes régions confondues, mettent en place des systèmes permettant de publier leurs registres de propriété effective. Cette transparence accrue permet d'accélérer l'échange de renseignements aux niveaux national et international. Elle peut également aider le secteur privé à faire preuve de diligence raisonnable. Un meilleur accès permet sans doute aussi aux journalistes d'enquêter sur les allégations de corruption et d'en rendre compte, ce qui favorise une application plus efficace du principe de responsabilité. La transparence publique peut également renforcer la confiance de manière plus générale et contribuer à consolider le contrat social. Dans un document présenté à un groupe de travail de la Convention des Nations Unies contre la corruption, la mise à disposition du grand public des renseignements sur les bénéficiaires effectifs, gratuitement et en accès libre, a été considérée comme une bonne pratique. Toutefois, un tribunal régional européen a limité la publication des renseignements contenus dans les registres des bénéficiaires effectifs en raison de considérations liées à la protection de la vie privée.

48. L'ONUDC a regroupé les bonnes pratiques en matière de promotion de la transparence des renseignements relatifs à la propriété effective afin de faciliter le recouvrement et la restitution des produits de la criminalité et a élaboré un catalogue contenant les liens en ligne vers les registres du commerce et de la propriété effective, les autorités compétentes et leurs coordonnées (voir CAC/COSP/WG.2/2022/CRP.1). Dans le cadre des efforts menés au titre de l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés pour élaborer et actualiser des outils destinés à aider les spécialistes du recouvrement des avoirs à retrouver des fonds illicites situés à l'étranger, on a continué de mettre au point et de mettre à jour des guides sur les bénéficiaires effectifs spécifiques à chaque pays, qui sont destinés aux autorités publiques ou à d'autres acteurs concernés recherchant des informations sur des entités juridiques créées en vertu de la législation d'un autre pays.

## V. Approches transversales

49. Le renouvellement du contrat social entre les pouvoirs publics et la population, ancré dans les droits humains, est une composante essentielle de la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030. La confiance peut être instaurée si tous les contribuables participent de façon équitable au financement de la fourniture de biens et services publics de qualité. Des mesures d'exécution justes et équitables favoriseront le rétablissement de la confiance entre les citoyens et l'État,

car tous doivent pouvoir constater que chacun paie sa juste part. 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.

### **Politiques de réglementation des entreprises**

50. 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 parti de la prestation de certains services professionnels aux bénéficiaires, sont souvent des intermédiaires de l'activité illicite. Il peut s'agir de conseillers juridiques, de comptables, de prestataires de services aux entreprises, d'agents immobiliers, de banquiers et de conseillers en investissements, entre autres nombreuses autres professions. Il est prévu dans les normes du Groupe d'action financière que toutes les institutions financières ainsi que certaines entreprises et professions non financières désignées ont des obligations liées à la lutte contre le blanchiment d'argent. Les normes du Groupe d'action financière incluent l'anticipation selon laquelle certaines entreprises et professions non financières désignées ont des obligations liées à l'exécution des mesures anti-blanchiment. Toutefois, 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.

51. En raison de leur rôle dans la facilitation du secret et la mise en place de véhicules juridiques permettant les flux financiers illicites, il convient d'accorder une plus grande attention aux entreprises et professions non financières. Par exemple, en 2023, des comptables qui conseillaient le Gouvernement australien ont été accusés d'avoir partagé des informations confidentielles sur la politique fiscale du Gouvernement avec leurs entreprises clientes. Le grand cabinet comptable a admis qu'il n'avait pas mis en place de procédures et mécanismes de gouvernance adéquats. Dans sa résolution 77/154, l'Assemblée générale a invité les départements et bureaux de l'ONU à élaborer conjointement une cartographie mondiale des politiques, normes et lignes directrices existantes en matière de réglementation des entreprises, en consultation avec les parties prenantes. Des ressources dédiées au soutien de cet exercice de cartographie doivent encore être trouvées.

52. 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 transfrontières. Dans le même temps, les spécificités de la mise en œuvre par le secteur privé des politiques et des cadres conçus pour lutter contre les flux financiers illicites peuvent avoir des conséquences inattendues. Par exemple, les efforts faits par le secteur financier pour mettre en œuvre une approche fondée sur le risque pourraient conduire à l'exclusion de certaines institutions financières des pays en développement des réseaux de banques correspondantes, en raison d'un coût du contrôle des risques excédant le profit potentiel à réaliser. Pour mieux faire face aux conséquences imprévues et améliorer l'efficacité des politiques et de leur mise en œuvre, le secteur public devrait collaborer régulièrement avec le secteur privé et d'autres parties prenantes, tant au niveau national qu'international.

### **Cadres de mesure et estimations des flux financiers illicites**

53. La clandestinité des activités sous-jacentes rend extrêmement difficiles la mesure et le suivi des flux financiers illicites. Les gouvernements ont tout à gagner

d'une plus grande disponibilité des estimations sur ces flux, étant donné que des estimations détaillées et ventilées peuvent être des outils précieux pour améliorer la capacité des autorités nationales de détecter et de freiner les flux et d'élaborer des politiques plus efficaces fondées sur des données probantes. La mise en place de procédures d'estimation renforce la coopération interinstitutions et favorise le partage des données, tout en améliorant la qualité et la disponibilité des estimations de base sur les infractions principales et des statistiques macroéconomiques clés, telles que le produit intérieur brut, en améliorant leur couverture et leur exhaustivité. L'agrégation des estimations des flux financiers illicites et les comparaisons entre les canaux et les composantes doivent tenir compte du risque de double comptage et des questions de comparabilité des différentes procédures d'estimation. En collaboration avec les membres de leur Groupe de travail sur la mesure statistique des flux financiers illicites, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et l'ONUDC continuent à élaborer et à consolider des méthodes de mesure des flux financiers illicites qui soient valables et approuvées au niveau mondial. Les deux entités aident également les pays à produire des statistiques transparentes, solides et comparables au niveau mondial sur les flux financiers illicites<sup>9</sup>.

54. En coopération avec les commissions régionales compétentes des Nations Unies, des projets pilotes ont été menés dans 22 pays de trois régions (Asie, Afrique et Amérique latine) afin de tester les méthodes et de produire des estimations préliminaires au niveau national sur certains flux financiers illicites. Les premières estimations officielles pour l'indicateur 16.4.1 des objectifs de développement durable sont désormais disponibles, mettant en évidence la faisabilité des méthodes malgré la myriade de défis à relever. Les premières estimations couvrant certains flux financiers illicites liés à la criminalité dans neuf pays ont été publiées dans la base de données des indicateurs mondiaux des objectifs de développement durable en mai 2023, tandis que les estimations des flux financiers illicites fiscaux et commerciaux devraient être publiées d'ici à la fin de 2023. Ces estimations révèlent des niveaux élevés de flux financiers illicites. Celles du Burkina Faso mettent en évidence les flux financiers illicites liés aux exportations d'or vers l'Ouganda et la Suisse. En Namibie, les estimations préliminaires concernant les erreurs de facturation commerciale ont révélé 19,6 milliards de dollars de flux financiers illicites entrants et 4,7 milliards de dollars de flux financiers illicites sortants entre 2018 et 2020. Un projet mondial quadriennal de renforcement des capacités, coordonné par la Commission économique pour l'Afrique, avec le soutien de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, de l'ONUDC et de toutes les autres commissions régionales, est actuellement en cours afin de permettre à un plus grand nombre de pays de communiquer des statistiques sur les flux financiers illicites et de formuler des recommandations politiques sur la base de ces statistiques officielles.

55. En dehors des travaux statistiques officiels, des efforts sont actuellement déployés pour estimer les différentes composantes des flux financiers illicites sur la base de diverses méthodes. Bien que leur utilisation ne soit pas approuvée en tant qu'estimations statistiques, celles-ci peuvent contribuer à la compréhension des défis aux niveaux national, régional et mondial et aider à informer les autorités qui s'emploient à renforcer les mesures d'exécution. Une méthode qui vient d'être présentée dans une revue universitaire à comité de lecture examine la rentabilité différentielle des filiales d'entreprises multinationales étrangères par rapport aux entreprises locales dans certaines juridictions et en tire des conclusions sur le transfert

---

<sup>9</sup> Ces travaux sont également présentés de manière plus détaillée dans l'édition 2023 de *SDG Pulse*, disponible à l'adresse suivante : <https://sdgpulse.unctad.org/illicit-financial-flows/>.

de bénéfiques à l'échelle mondiale<sup>10</sup>. Dans un nouveau document de travail distinct, les auteurs ont étendu la méthode en question pour estimer qu'en 2019, 37 % des bénéfiques des entreprises multinationales avaient été artificiellement transférés vers 41 juridictions à faible taux d'imposition, ce qui représentait une perte de 10 % des recettes de l'impôt sur le revenu des sociétés au niveau mondial, soit 969 milliards de dollars<sup>11</sup>.

56. Étant donné que les données et les informations nécessaires à l'établissement des estimations statistiques officielles sont réparties entre de multiples organismes nationaux, elles doivent être intégrées dans un environnement statistique commun et coordonné afin de garantir à la fois la confidentialité et la qualité requises pour les statistiques officielles. Des groupes de travail techniques nationaux composés des parties prenantes nationales concernées prennent en charge la question de l'accès aux données à des fins statistiques d'un point de vue réglementaire, technique, logistique et des ressources afin de permettre une collaboration efficace entre les parties prenantes. Les flux financiers illicites, qui par définition franchissent les frontières des pays, ouvrent de plus en plus la voie à l'échange transfrontière de données à des fins statistiques, y compris les registres douaniers bilatéraux des pays et les registres fiscaux des entreprises multinationales, ainsi qu'à des transactions exploitant la disponibilité des registres de la propriété effective. Les discussions sur l'accès externe aux données confidentielles doivent être abordées dans le cadre des limites juridiques et techniques existantes des systèmes statistiques nationaux, où les instituts nationaux de statistique jouent un rôle central.

## VI. Coopération et coordination

57. La coordination au niveau national sur les flux financiers illicites est importante pour stimuler le partage d'informations, la coopération et l'application de la loi. La nature multidimensionnelle des flux financiers illicites exige une stratégie coordonnée à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Les États Membres l'ont souligné dans la résolution 77/154 de l'Assemblée générale et ont demandé au Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement d'étudier des recommandations visant à les aider à incorporer des mesures d'intégrité financière dans leurs cadres de financement. En utilisant les fonds extrabudgétaires existants, le Secrétariat a commencé à élaborer une note d'orientation technique sur la lutte contre les flux financiers illicites, qui sera mise à la disposition des pays qui élaborent des cadres financiers nationaux intégrés. Cette note portera surtout sur la manière dont la lutte contre les flux financiers illicites peut être intégrée dans les processus de planification nationaux et passera en revue les conséquences potentielles d'autres politiques financières et la mesure dans laquelle elles encouragent les flux financiers illicites ou contribuent à les combattre.

58. 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. Les disparités entre les législations et les politiques interviennent souvent dans un domaine particulier – par exemple entre les législations fiscales de deux États – mais peuvent également être

---

<sup>10</sup> Thomas Tørsløv, Ludvig Wier et Gabriel Zucman, « The Missing Profits of Nations », *The Review of Economic Studies*, vol. 90, n° 3 (mai 2023). Disponible à l'adresse suivante : <https://doi.org/10.1093/restud/rdac049>.

<sup>11</sup> Ludvig Wier, Gabriel Zucman et l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, « Global Profit Shifting, 1975-2019 », document de travail UNU-WIDER (UNU-WIDER, novembre 2022). Disponible à l'adresse suivante : <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2022/254-6>.

observées dans différents domaines, par exemple entre les législations fiscales et les règles de lutte contre le blanchiment d'argent. Agir de façon cloisonnée sape la capacité de la communauté internationale de recenser et de combler les lacunes. Pourtant, les institutions et les États ne disposent pas encore d'un espace de dialogue sur les flux financiers illicites, qui couvre tous les cadres normatifs en matière de corruption, criminalité financière et fiscalité. Le manque de volonté politique demeure également une contrainte majeure pour l'action à mener. Les discussions intergouvernementales dans des forums décisionnels spécifiques devraient se poursuivre, mais une coordination politique internationale de haut niveau, y compris dans les domaines d'action examinés actuellement de façon cloisonnée, peut contribuer à combler les lacunes entre les cadres d'action et accroître les synergies. Il est recommandé aux États Membres de remédier à ce manque de coordination en utilisant l'architecture multilatérale existante. Le Conseil économique et social peut contribuer efficacement à la coordination entre les États Membres, les institutions internationales (notamment les entités des Nations Unies et d'autres entités) et les partenaires extérieurs en consacrant une réunion annuelle aux flux financiers illicites. 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. La coordination pourrait être conçue de multiples manières, sur la base du calendrier existant des réunions et événements du Conseil<sup>12</sup>.

## VII. Résumé et conclusions

59. 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. 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.

60. Dans tous les domaines d'action couverts par le présent rapport, un thème récurrent est la nécessité d'une plus grande disponibilité des renseignements et d'une plus grande transparence. Si l'on veut instaurer la confiance, il faut que les autorités nationales et la population aient accès à des renseignements plus complets et de meilleure qualité. Les efforts doivent se poursuivre pour établir des estimations et des données en utilisant la méthode convenue. Les mécanismes d'échange de renseignements à des fins fiscales ne devraient pas exclure les pays en développement. Des renseignements de meilleure qualité sur la propriété effective sont nécessaires pour tous les véhicules juridiques, et des avantages peuvent être tirés de leur partage et de leur publication plus larges.

61. Les renseignements doivent être mieux utilisés. Il est essentiel de consacrer des ressources importantes aux mesures d'exécution et au renforcement des capacités pour l'utilisation de ces renseignements. Les donateurs doivent redoubler d'efforts pour fournir des ressources à cet effet, tandis que les dirigeants politiques doivent

<sup>12</sup> Jose Antonio Ocampo, « A Global Coordination Mechanism on Illicit Financial Flows: Implementation Note on FACTI Panel Recommendation 14A » (New York, 2021).

faire montre de la volonté politique requise pour développer les capacités de mise en œuvre de manière à réduire les inégalités et à renforcer le développement durable.

62. À sept ans de l'échéance fixée pour la réalisation des objectifs de développement durable, les États Membres ne doivent ménager aucun effort pour lutter contre les flux financiers illicites et les facteurs qui les favorisent, comme l'évasion et la fraude fiscales, la corruption, le blanchiment d'argent et d'autres formes de criminalité. Les liens entre le développement durable et l'intégrité financière ont été largement démontrés. Pour atteindre les objectifs globaux, il reste recommandé d'accorder une plus grande attention à ces questions par le biais d'une coordination internationale renforcée au sein du Conseil économique et social.

---