



## Note d'orientation de la CEA

# Pleins feux sur la gouvernance et le rôle des acteurs internationaux dans la corruption en Afrique

## 1. L'enjeu de la gouvernance

Les révélations d'avril 2016 dans l'affaire dite des Panama Papers ont remis à l'ordre du jour les efforts entrepris par de nombreux Africains ces quelques dernières années pour attirer l'attention des dirigeants et décideurs du monde sur les conséquences catastrophiques des flux financiers illicites qui saignent le continent. L'affaire des Panama Papers vient confirmer deux grandes réalités: le recours généralisé aux opérations bancaires extraterritoriales aux fins d'évasion fiscale et d'autres activités illégales, d'une part, et l'ampleur de ces transactions financières secrètes, d'autre part. De nombreux observateurs en Afrique sont choqués par l'échelle du phénomène: près de 215 000 sociétés-écrans extraterritoriales, plus de 14 000 clients et plus de 11 millions de documents, dissimulant des milliards de dollars.

Le 2 avril 2016, quelques jours à peine avant la divulgation des Panama Papers, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) a lancé son Rapport sur la gouvernance en Afrique IV – Mesurer la corruption en Afrique: Prendre en compte la dimension internationale. Les révélations des Panama Papers cadrent bien avec cinq messages clés de ce rapport:

- Il convient de revoir les mesures actuelles destinées à combattre la corruption en Afrique car elles ne prennent pas la juste mesure de l'étendue du problème;
- Les rôles des acteurs internationaux qui trempent dans les pratiques corrompues, notamment dans les flux financiers illicites, à l'image du cabinet Mossack Fonseca et de ses transactions diamantaires en Afrique, ne sont pas assez reconnus;
- L'inclusion sociale doit être favorisée, à commencer par l'égalité des revenus, au moyen de réformes de la gouvernance visant à assurer un système d'imposition équitable;
- Les efforts consentis pour combattre l'externalisation des ressources résultant des flux financiers illicites amélioreront la mobilisation des ressources internes du continent et accroîtront son volant budgétaire;
- Il est absolument nécessaire de réformer la coopération internationale, en particulier pour ce qui est de recouvrer les avoirs, d'éliminer l'évasion et la fraude fiscales et de lever la protection dont jouissent les transactions financières suspectes. La présente Note d'orientation se penche sur la mesure de la corruption en Afrique et sur l'importance de la dimension internationale de cette corruption.

## 2. Quels problèmes présentent les méthodes actuelles de mesure de la corruption ?

Les décideurs en Afrique doivent se rendre compte des limites des méthodes actuelles de mesure de la

corruption, fondées sur la perception, en ce qu'elles ne rendent pas compte de façon crédible des dimensions du problème en général et en Afrique en particulier. L'ambiguïté définitionnelle qui entoure la notion de corruption est particulièrement troublante lorsqu'il s'agit de mesurer le phénomène. Le type de définition choisi pour décrire la corruption influencera le cadre conceptuel, méthodologique et empirique qui sera adopté pour l'analyser. Il n'est guère surprenant que les auteurs de la Convention des Nations Unies contre la corruption aient rencontré des difficultés lorsqu'ils ont voulu arrêter cette définition: « [I]l a été décidé que le texte de la Convention ne contiendrait pas de définition de la corruption, en ce qu'il s'agit d'un terme polyvalent et changeant qui revêt des sens différents pour des personnes différentes et qui, surtout, désigne une notion évolutive » [traduction

Depuis la fin des années 1990, un grand nombre d'indicateurs se sont fait jour pour représenter une ou plusieurs dimensions de la corruption dans les pays en développement et développés. Une caractéristique commune à toutes ces mesures est la méthode similaire utilisée pour recueillir et analyser les données, qu'il s'agisse d'enquêtes menées auprès d'entreprises, de fonctionnaires et de personnes privées, ou d'opinions recueillies auprès d'observateurs externes rattachés à des ONG, des donateurs multilatéraux ou des acteurs du secteur privé. Ces sources de données sont exploitées soit individuellement, soit aux fins de mesures agrégées qui combinent des informations provenant d'un grand nombre d'entre elles.

Il convient de souligner certaines limitations importantes de ce type de mesures:

- Les indicateurs actuels ne dressent pas un tableau fiable de la corruption en Afrique puisqu'ils se fondent sur des perceptions. Pour qu'un indicateur de corruption soit solide et fiable, il faut que l'échantillonnage soit homogène. Selon la pratique courante, les différents indicateurs utilisés pour calculer les divers indices de corruption proviennent d'enquêtes effectuées auprès d'échantillons limités d'individus.
- La plupart des données sont d'une qualité qui n'est pas utile aux processus décisionnels. Généralement, les données relatives aux affaires de corruption tendent à porter sur la suite que les systèmes de justice pénale donnent aux dossiers, plutôt que sur l'ampleur et la nature des crimes eux-mêmes. Compte tenu de la difficulté de collecter des données sur les faits de

corruption à proprement parler, les méthodes basées sur les appréciations d'experts et sur l'agrégation des données disponibles (dans le cas des indices composites) restent prédominantes.

- Les données ne rendent pas compte de la dimension internationale de la corruption, alors que le phénomène n'est pas seulement un problème africain.

### 3. La dimension internationale de la corruption en Afrique

Le rôle des acteurs externes dans les pratiques corrompues en Afrique ne saurait être ignoré. La dimension internationale de la corruption en Afrique est essentiellement le fait d'entreprises étrangères et d'autres parties intéressées internationales. Les entreprises étrangères tirent souvent parti de la faiblesse et de l'inefficacité des mécanismes institutionnels pour obtenir des avantages indus ou s'assurer des privilèges politiques.

L'intervention étrangère fait partie intégrante de la dynamique des politiques dans de nombreux pays africains. Elle se manifeste sous la forme de cadres de conditionnalité souvent liés à des programmes d'aide publique au développement (APD). L'APD reste évidemment essentielle au financement du programme de transformation structurelle du continent. Elle a été utilisée pour soutenir des initiatives contre la corruption dans de nombreux pays africains, en particulier par le renforcement des systèmes judiciaires et des organismes nationaux de lutte contre la corruption, ainsi que par la responsabilisation des administrations. La littérature relative aux politiques publiques recommande de fait que l'assistance étrangère contribue à la réduction de la corruption dans les pays bénéficiaires.

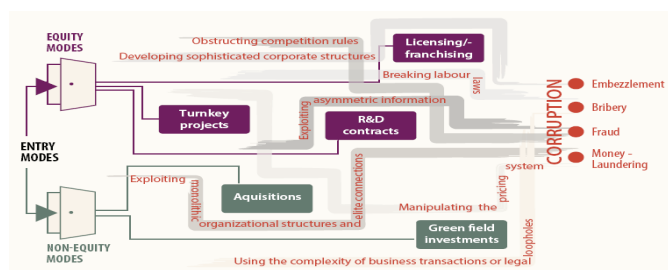
Cela étant, les flux d'APD ont également influencé l'évolution de la corruption en Afrique. L'assistance étrangère est un terrain sur lequel certaines élites politiques dans les pays bénéficiaires vont se livrer à des activités de rente. La littérature relative au développement a dégagé des conclusions cinglantes quant à l'assistance étrangère, notant que l'aide peut rendre les administrations moins responsables et que les parties intéressées peuvent la canaliser vers certaines activités, donnant ainsi prise à la corruption interne.

La dimension internationale de la corruption peut également jouer sur la corruption transfrontière. Bien qu'il n'en existe pas de définition claire, la corruption transfrontière est

une préoccupation grave étant donné « son potentiel d'interaction avec la corruption interne, qui a souvent pour résultat d'intensifier les deux types d'agissements et de rendre toute réforme plus ardue. Par ses causes comme par ses conséquences, la corruption transfrontière a beaucoup en commun avec ses homologues nationales; les pays qui connaissent de graves problèmes de corruption interne risquent aussi d'être particulièrement vulnérables aux variantes transfrontières » [traduction].

Dans la pratique, les actes de corruption transfrontière peuvent prendre les formes suivantes: la collusion entre fournisseurs et agents publics au sein de la chaîne d'approvisionnement internationale, le blanchiment d'argent, l'évasion des droits de douane et le versement de pots-de-vin dans le cadre des transactions internationales (voir figure 1). Ainsi le Rapport sur la gouvernance en Afrique relève-t-il qu'en 2014, au terme d'une enquête du Serious Fraud Office britannique et d'un procès de trois ans, la société Smith & Ouzman a été condamnée pour corruption d'agents publics étrangers au Kenya et en Mauritanie. Et au début de 2015, deux filiales de Goodyear Tire & Rubber Company, basées en Angola et au Kenya, auraient versé des pots-de-vin à des agents publics dans le but d'accroître leurs ventes et ce, au mépris du Foreign Corrupt Practices Act des États-Unis. Le Rapport sur la gouvernance en Afrique note en outre qu'entre 1995 et 2014, sur un total de 1 080 entreprises impliquées dans des affaires de corruption transfrontière en Afrique, non moins de 1 075, soit 99,5 %, n'étaient pas africaines (voir tableau 1).

**Figure 1:** Mode de participation des sociétés multinationales aux pratiques corrompues



**Source (adaptée):** Aurora A. C. Teixeira et Marlene Grande, « Entry mode choices of multinational companies (MNCs) and host countries' corruption: A review », African Journal of Business Management, vol. 6, no 1 (juillet 2012).

**Tableau 1:** Affaires de corruption transfrontière impliquant des firmes étrangères

Années	Nombre total d'affaires en Afrique	
	Reste du monde	Afrique
1995-1999	135	0
2000-2004	383	3
2005-2009	350	0
2010-2014	207	2
Total pour 1995-2014	1 075	5

**Source:** Mesurer la corruption en Afrique: prendre en compte la dimension internationale. Rapport sur la gouvernance en Afrique IV. Publication des Nations Unies, numéro de vente E.16.II.K.2.

Les flux financiers illicites sont un aspect important de la dimension internationale de la corruption qui affecte le continent africain. Ces flux trouvent leur origine dans trois grands types d'activité: les activités commerciales, les activités criminelles et la corruption. Cela étant, la corruption est aussi intrinsèquement liée aux aspects commerciaux et criminels des flux financiers illicites. Les flux financiers illicites sortants dérivant d'activités commerciales « répondent à plusieurs finalités telles que la volonté de dissimuler des richesses, d'éviter l'impôt de façon agressive, et de contourner les droits de douanes et les taxes intérieures ». Parmi les activités criminelles pouvant donner lieu à des flux financiers illicites et qui concernent particulièrement l'Afrique figurent « la traite des personnes, le trafic de drogues et d'armes [et] la contrebande, ou encore [...] la fraude dans le secteur financier, par exemple par l'octroi de prêts non autorisées sans garantie, le blanchiment d'argent, les manipulations sur les marchés des actions et l'escroquerie pure et simple ».

Un réseau complexe d'institutions financières africaines et internationales facilite la pratique des flux financiers illicites. Ce réseau est constitué d'une interconnexion de juridictions pratiquant divers degrés de secret bancaire, et d'institutions informelles. À cela s'ajoute la présence secondaire de certaines entreprises étrangères (sociétés multinationales) qui contribuent également à la perpétuation des flux financiers illicites.

1 Commission économique pour l'Afrique, Flux financiers illicites – Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique – Rapport établi à la demande de la Conférence conjointe UA/CEA des ministres des finances, de la planification et du développement économique, Addis-Abeba, non daté.

Alors que les organes de presse semblent obsédés par le fait de nommer des hommes de pouvoir et d'autres personnalités impliqués dans l'affaire des Panama Papers, en Afrique, ce scandale a été perçu comme un bon moyen d'attirer une attention salutaire sur la problématique. Selon toutes les estimations, l'Afrique a été la région du monde la plus touchée par ce phénomène, en raison des énormes sommes d'argent quittant le continent à destination de banques extraterritoriales usant d'un éventail de niches fiscales et procédés illégaux. Global Financial Integrity, un groupe de recherche respecté basé près de Washington, estime que le volume mondial de ces transactions pourrait atteindre 1,1 billion de dollars des États-Unis par an, affectant principalement les pays en voie de développement et les économies émergentes<sup>2</sup>. La part africaine dans les pertes totales occasionnées par les flux financiers illicites est estimée à un montant de 50 à 60 milliards de dollars des États-Unis par an. Ce montant dépasse de loin le total combiné de l'aide étrangère et de l'investissement direct à destination des pays africains. Les effets de ces flux sortants sont particulièrement ressentis par les nations les plus pauvres du continent.

#### 4. Comment les dirigeants africains et mondiaux doivent-ils s'y prendre pour combattre le problème croissant des flux financiers illicites sortants et autres pratiques corrompues en Afrique ?

Vu la prééminence de sa dimension internationale, le problème de la corruption en Afrique ne peut pas être abordé en façonnant des politiques uniquement destinées à la sphère interne. Il importe, au minimum, d'accroître la transparence du système financier international et de renforcer la capacité des États à faire face au problème des flux financiers illicites. Une plus grande coopération internationale est une autre nécessité pour permettre aux gouvernements internationaux de jouer un rôle plus actif dans la lutte contre la corruption transfrontière. Les pays africains devraient:

- S'assurer que le public a bien accès à l'information sur le budget de l'État et sur celui des collectivités territoriales, et que les processus et procédures

d'établissement du budget et d'audit sont transparentes et lui sont également accessibles;

- Appliquer les termes de la Déclaration spéciale sur les flux financiers illicites adoptée à la vingt-quatrième session ordinaires de la Conférence de l'Union africaine à Addis-Abeba en janvier 2015, engageant les États membres à combattre les flux financiers illicites et appelant à une action similaire à l'échelon mondial;
- Obliger les institutions financières à soumettre les comptes de certaines personnes à une surveillance et un examen plus attentifs, notamment dans le cas des hauts fonctionnaires, des personnes politiquement exposées, des dirigeants de partis politiques et des dirigeants d'entreprises nationales et de sociétés multinationales;
- Exiger de la communauté mondiale qu'elle prenne toutes les mesures nécessaires pour éliminer les juridictions opaques, introduire la transparence dans les transferts financiers et réprimer le blanchiment d'argent;
- Demander aux organes de gouvernance mondiale tels que le FMI, l'ONU et la Banque mondiale, ainsi qu'aux institutions continentales comme la Banque africaine de développement et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, de jouer un rôle plus cohérent et visible dans la lutte contre les flux financiers illicites;
- Accroître la coopération des gouvernements, partenaires de développement et organisations de la société civile dans le but de juguler, puis éliminer les flux financiers illicites en provenance d'Afrique.

#### Contribué par:

**Gamal Ibrahim et Matfobhi Riba**

**Division de la politique macroéconomique**

**Commission économique pour l'Afrique**

<sup>2</sup> Global Financial Integrity, Massive leak of secret documents from Panamanian firm reveal movement of billions of dollars in suspect transactions, 3 avril 2016. Consultable en ligne à l'adresse suivante: <http://www.gfintegrity.org/press-release/massive-leak-secret-documents-panamanian-firm-reveal-movement-billions-dollars-suspect-transactions/>.