



Conseil national – Commission de politique extérieure

15.3920 Flux financiers déloyaux et illicites en provenance des pays en développement  
(Po. Maury Pasquier)

13.3848 Flux d'argent échappant à l'impôt dans les pays en développement  
(Po. Ingold)

---

## **Flux financiers déloyaux et illicites en provenance des pays en développement**

### **Champs d'action actuels et futurs et instruments de la politique de développement de la Suisse**

#### **Rapport complémentaire**

de la Direction du développement et de la coopération (DDC)  
du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) – Économie et développement (ED)

---

#### **À l'intention de la**

Commission de politique extérieure du Conseil national  
selon le mandat du 6 novembre 2017

Berne le 27 mars 2018

## 1 Situation initiale et mandat

Voici plus de quinze ans que les flux financiers déloyaux et illicites (flux financiers illicites – FFI)<sup>1</sup> sont un thème très présent dans les débats internationaux consacrés à la politique de développement, tout comme dans les discussions d'experts. Dans son [rapport intitulé « Flux financiers déloyaux et illicites en provenance des pays en développement », en date du 12 octobre 2016](#), le Conseil fédéral a exposé sa conception du problème ainsi qu'une analyse approfondie, y compris en ce qui concerne les nombreux facteurs à l'origine de la constitution des FFI. Selon lui, ce sont surtout des fonds en lien avec la criminalité, la corruption, le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme, l'évasion fiscale et la soustraction d'impôt qui les alimentent et qui partent à l'étranger.

Ce rapport a été examiné une première fois par la Commission de politique extérieure le 21 mars 2017. Dans ce cadre, il a été demandé à la DDC et au SECO de répondre à certaines questions d'un député dans un [rapport succinct](#). Les 6 et 7 novembre 2017, un débat de fond a eu lieu avec des experts, ce qui a débouché sur l'attribution d'un nouveau mandat à la DDC et au SECO.<sup>2</sup>

En parallèle, tant à l'échelle internationale que dans un contexte national, le Conseil fédéral a réaffirmé à plusieurs reprises sa détermination à lutter contre les FFI. En phase avec la réflexion menée à l'échelle internationale, il reconnaît à la fois l'importance du cadre juridique national pour une réduction des afflux de fonds indésirables et le rôle clé joué par la coopération internationale sur le terrain.

Actuellement, la Suisse se mobilise en prenant des mesures sur place pour lutter contre la corruption quotidienne, le blanchiment d'argent et d'autres formes de criminalité économique transnationale organisée ainsi que les pratiques de soustraction d'impôt et d'évasion fiscale. Dans ce cadre, la DDC et le SECO déploient des efforts soutenus pour développer et faire évoluer en conséquence leurs programmes sur place. De plus, la DDC et le SECO participent activement aux débats et aux programmes (multilatéraux) de la communauté internationale en matière de politique de développement, tout en contribuant à faire en sorte que, sur le plan national, la législation intègre les points de vue de la politique de développement. À cet égard, les études de fond et les évaluations relatives à la stratégie de développement jouent un rôle important.

Conformément à l'annonce du Conseil fédéral, le présent rapport a pour but de décrire l'engagement de vaste portée de la Suisse et de présenter les champs d'action actuels et futurs ainsi que les instruments de sa politique de coopération internationale (CI) pour une réduction des FFI en provenance des pays en développement. Dans le contexte du débat international actuel autour des FFI et sur la base des programmes en cours, il passe en revue cinq champs d'action de la CI de la Suisse, qui relèvent de deux grands domaines :

Flux financiers et relations commerciales :

- réduction des risques de FFI dans la chaîne de création de valeur des matières premières ;
- amélioration de l'accès aux services financiers et aux transferts de fonds ;
- lutte contre la soustraction d'impôt et l'évasion fiscale.

Gouvernance et état de droit :

- lutte contre la corruption transnationale et le blanchiment d'argent ;
- restitution des avoirs d'origine illicite.

Le présent rapport a été élaboré conjointement par la DDC et le SECO, en étroite collaboration avec d'autres services fédéraux.

<sup>1</sup> Selon la définition en usage, on désigne par FFI «*Mouvement de l'argent gagné, transféré ou utilisé illégalement* » («*movement of money illegally earned, transferred, or used*» – CEA, 2013).

<sup>2</sup> Au lieu d'un rapport de postulat sur « les champs d'action et instruments actuels et futurs permettant de contribuer sur place à la création et au renforcement des instruments et processus visant à réduire les FFI en provenance des pays en développement », la DDC et le SECO ont été chargés d'établir directement un rapport. Procès-verbal CPE-N du 6 novembre 2017.

## 2 Champs d'action et instruments de la CI de la Suisse

Grâce aux travaux de fond qui ont été menés ces deux dernières années, notre compréhension des conditions de constitution des FFI et des principaux facteurs en cause est aujourd'hui bien meilleure qu'il y a encore peu de temps. Nous savons ainsi que les FFI ne sont pas seulement importants pour les organisations criminelles. Il s'avère surtout que, malgré leur dimension transnationale intrinsèque, ils ont une incidence sur les moyens de subsistance d'un grand nombre d'habitants des pays en développement en raison de leur emprise directe sur toute une série d'activités économiques du secteur informel. Dans de nombreux États, les FFI sont étroitement liés à la politique publique, à la gouvernance et au fonctionnement des institutions. Les allégeances financières et culturelles qui se créent ainsi entre et parmi divers groupes peuvent peser sur des sociétés entières, de sorte que certaines études ne parlent plus de corruption mais de « systèmes de gouvernement parallèles » obéissant à une logique qui leur est propre. Le manque d'accès aux services financiers et à d'autres sources de financement – qui caractérise bon nombre de secteurs économiques (informels) – joue un rôle moteur dans les FFI. Enfin, l'interdépendance croissante des marchés des biens et des capitaux globalisés est l'un des principaux facteurs à l'origine des FFI même si, d'un autre côté, la création de marchés régionaux ouverts peut fortement contribuer à freiner les activités criminelles liées aux FFI.

En parallèle, les études approfondies qui ont été conduites mettent aussi en évidence de premières perspectives d'actions concrètes. En particulier, elles montrent que, pour porter ses fruits, la politique menée dans ce domaine doit miser sur des approches qui, outre les mesures visant à établir et à faire appliquer les normes internationales avec plus de rigueur que jusqu'à présent, permettent aussi d'agir au niveau des réalités locales dans les pays d'origine, y compris leurs ramifications internationales. Les mesures décrites ci-après représentent les contributions de la CI de la Suisse à un plus vaste éventail d'interventions possibles. Elles permettent notamment de restreindre les sorties de fonds des pays en développement ou encore d'assurer une meilleure mobilisation externe de ressources financières au profit des particuliers et des collectivités dans ces pays. L'exposé de ces mesures fait la distinction entre les activités menées sur place, les initiatives entreprises au plan mondial et les contributions à la réflexion sur la politique de développement à l'échelle internationale et nationale.

### 2.1 Flux financiers et relations commerciales

#### 2.1.1. Réduction des risques de FFI dans la chaîne de création de valeur des matières premières

Selon les conclusions d'études de l'OCDE et d'autres organisations, le secteur des matières premières est l'une des branches économiques les plus exposées à la corruption, qui revêt une dimension transnationale dans la majorité des cas. Par le biais de différents mécanismes, ce sont aussi bien l'extraction des matières premières fossiles et minérales par des sociétés industrielles et des petites entreprises que le commerce de ces produits qui sont en cause.

En raison de la forte dépendance de nombreux pays en développement – et de leurs recettes publiques – à l'égard des exportations de matières premières, ainsi que de l'étroite corrélation entre cette dépendance et les déficits en matière de gouvernance, les chaînes de valeur et d'approvisionnement à vocation durable jouent un rôle important dans la réduction des FFI. Il importe ici d'avoir recours à des instruments et à des mesures incitatives visant à promouvoir un mode de conduite des affaires approprié mais aussi à des dispositifs de déclaration des paiements ou d'autres données non financières (droits de l'homme, environnement, etc.), qu'ils reposent sur le volontariat ou sur une obligation légale.

Parmi les actions importantes qui sont menées au niveau multilatéral figurent celles du Fonds monétaire international (FMI), cofinancées par le SECO, au titre du fonds fiduciaire pour la gestion de la richesse issue des ressources naturelles ainsi que *l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives* (ITIE) qui, avec l'instauration d'une norme internationale dans ce domaine, à laquelle les États sont libres d'adhérer, vient promouvoir la responsabilisation et la gouvernance dans le secteur des matières premières.

Au niveau de l'OCDE, et avec le soutien de la DDC, entre autres, un processus de discussion sur des thèmes en lien avec les FFI a été engagé avec des pays d'Afrique en 2017, en plus d'un dialogue thématique sur les possibilités d'établir des normes mondiales en matière de transparence et d'établissement de rapports dans le commerce de matières premières.<sup>3</sup>

Dans ce cadre, la DDC et le SECO, ensemble ou individuellement, encouragent les travaux de fond en matière d'analyse et de réflexion pour contribuer à nourrir les discussions et à éclairer les décisions en Suisse et au-delà. Cette action s'inscrit le plus souvent dans le cadre de partenariats institutionnels avec des organisations internationales, des institutions spécialisées ou des établissements de recherche suisses, et notamment :

- *Direction de la coopération pour le développement et Centre de développement de l'OCDE* ;
- *Natural Resource Governance Institute (NRGI, USA)* ;
- *Swiss Programme for Research on Global Issues for Development (programme r4d)*.

Le partenariat de la DDC avec le NRGI poursuit trois grandes orientations et vise à : (1) animer les débats internationaux consacrés aux normes de transparence facultatives ou juridiquement contraignantes ; (2) renforcer les mécanismes de présentation des comptes et la transparence des contrats au niveau des acteurs étatiques ; (3) développer une base de données mondiale recensant des informations sur la gouvernance dans le secteur des matières premières au niveau national. Le SECO soutient pour sa part le *Responsible Mining Index*, un système de classement des 30 principales sociétés minières du monde sur la base de leur performance économique, sociale et écologique. C'est à plus longue échéance et dans un cadre élargi que le Fonds national suisse de la recherche scientifique a lancé un [programme de recherche](#) qui est cofinancé par la DDC et qui a pour but de développer et de mettre en œuvre des politiques (nationales et internationales) intégrant des mesures efficaces de réduction des FFI induits par le négoce de matières premières.

Au sein de l'administration, la DDC et le SECO diffusent des données et des informations factuelles, ainsi que des connaissances issues de leurs analyses, et rendent compte de l'expérience acquise dans des activités en lien avec les matières premières dans les pays partenaires (notamment l'Afrique occidentale, l'Afrique orientale et la Mongolie) pour étayer les processus de décision. Les dossiers importants sont ici les rapports du Conseil fédéral sur des sujets touchant aux matières premières ainsi que des projets de loi correspondants concernant la responsabilité des entreprises (transparence, présentation des comptes et établissement de rapports).

En fonction de la demande, et selon les possibilités qui se présentent, ces informations de base viennent également alimenter les débats et les processus qui se déroulent à l'échelle nationale. C'est ainsi que le SECO soutient les activités du NRGI dans le domaine du contrôle par la société civile de l'usage des recettes issues du secteur des matières premières dans les pays en transition d'Europe centrale et orientale, dans la région du Caucase et en Asie centrale. En matière de coopération bilatérale, il convient aussi de citer la *Better Gold Initiative* du SECO.

### 2.1.2 Amélioration de l'accès aux services financiers et aux transferts de fonds

On part aujourd'hui du principe que l'absence de systèmes financiers fiables dans de nombreux pays en développement est l'un des principaux facteurs à l'origine des FFI. Le manque d'accès aux services financiers entraîne un report vers les circuits informels, lesquels sont très difficiles à réguler. Dans les pays en développement, une grande partie des transactions financières (y compris transfrontalières) se font par conséquent en espèces et en dehors de tout ordre étatique formel, ce qui a des conséquences négatives à long terme, tant sur le plan

---

<sup>3</sup> Cette initiative lancée par le Centre de développement de l'OCDE dans le cadre du dialogue sur les politiques de développement axé sur les ressources naturelles (<http://www.oecd.org/fr/dev/ressources-naturelles.htm>) remonte au Sommet anti-corruption qui s'est tenu à Londres en mai 2016. Pour plus d'informations, prière de consulter le rapport de 2016 du Conseil fédéral sur les FFI ainsi que la déclaration officielle correspondante de la Suisse : [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/522732/Switzerland.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522732/Switzerland.pdf) (en anglais).

macroéconomique que fiscal, tout en posant des difficultés pour la lutte contre le blanchiment d'argent et la corruption.

La situation s'est encore aggravée ces derniers temps car des mesures de régulation visant à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ont incité les prestataires de services financiers à réduire en conséquence les risques commerciaux liés à leurs activités dans les pays en développement. Cela est notamment le cas des établissements de crédit qui jouent un rôle clé pour les virements internationaux et les autres opérations financières transfrontalières (c'est-à-dire les correspondants bancaires). On appelle « de-risking » cette prudence face au risque intrinsèque d'activités illégales et aux exigences imposées à l'échelle internationale. D'après les études conduites par le *Conseil de stabilité financière* (CSF), ce phénomène concerne surtout certains pays en développement, des États visés par des sanctions ainsi que des économies nationales de petite taille.

Dans ce contexte, les transferts d'argent effectués par les migrants et migrantes (envois de fonds), qui constituent depuis toujours une précieuse source de revenus pour de vastes pans de la population de nombreux pays en développement, ont encore gagné en importance récemment.<sup>4</sup> Cependant, l'accès aux canaux formels de transfert de fonds est limité par les frais d'un montant élevé exigés par les prestataires financiers qui les exploitent.

Les mesures proposées par la communauté internationale dans le cadre du débat sur le financement du développement et sur les FFI prévoient une amélioration de l'accès aux services financiers pour une plus large part de la population, grâce à une meilleure exploitation des nouvelles technologies numériques, ainsi que des initiatives d'ouverture du marché dans le secteur des envois de fonds.

À ce titre, et dans le cadre de leur démarche de longue date d'aide au développement du secteur financier, qui met l'accent sur les produits d'épargne et d'assurance, la DDC et le SECO s'attachent aujourd'hui de plus en plus à promouvoir aussi la mise en œuvre des technologies numériques pour faciliter l'accès des ménages pauvres, des petits agriculteurs et des micro-entreprises à des services financiers abordables. Par ailleurs, dans les domaines du *de-risking* et de la *réduction des frais de transfert de fonds*, la DDC et le SECO apportent leur appui à des travaux de base pour la définition de normes internationales et de projets-pilotes.

### 2.1.3. Lutte contre la soustraction d'impôt et l'évasion fiscale

Depuis l'adoption du Programme d'action d'Addis-Abeba en juillet 2015 (AAAA), la politique de développement fait une plus large place aux questions fiscales. Au niveau national, on s'interroge sur les possibilités d'une mise à contribution plus systématique de la substance fiscale disponible (et des capacités utiles à cet effet), tout en réfléchissant à la nécessité d'utiliser les fonds publics sur un mode transparent, efficient et démocratiquement légitimé.

Au titre de la politique fiscale internationale, les discussions portent notamment sur la problématique de l'évasion fiscale dans le cadre des activités économiques transnationales (minimisation et transfert des bénéfices par les sociétés multinationales). Les questions soulevées sont complexes, comme en rend compte le projet « *Érosion de la base d'imposition et transfert des bénéfices* » de l'OCDE / du G20 (plan d'action BEPS) sur la prévention de certaines formes d'évasion fiscale, qui a été lancé en 2013. Une autre thématique est au cœur des débats, à savoir l'amélioration des échanges d'informations entre les autorités fiscales natio-

---

<sup>4</sup> On estime que les envois de fonds reçus dans les pays en développement via le circuit bancaire officiel en 2016 ont atteint à eux seuls un montant de plus de 445 milliards de dollars US, soit trois fois plus que le volume total des fonds de l'aide publique au développement officielle (APD). Ces transferts d'argent contribuent au bien-être de quelque 700 millions de personnes à travers le monde. Bien souvent, ils constituent pour elles la seule source de revenu pour couvrir les coûts de l'alimentation, de la santé, de l'hébergement ainsi que de la formation et du perfectionnement professionnels. Actuellement, les frais moyens imputés pour une transaction de transfert de fonds atteignent un taux de 7,6 %, ce qui correspond à une perte annuelle de 30 milliards de dollars US sur les fonds transférés pour les familles dans le besoin des pays en développement. L'une des raisons pour lesquelles ces frais de transaction sont si élevés tient au haut niveau de risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme auquel sont exposés les prestataires de transfert de fonds, qui doivent donc se conformer systématiquement à des obligations de diligence accrues, et en supporter les coûts, qui sont substantiels.

nales. Le principal instrument adopté à cet effet est la norme de l'OCDE pour l'échange automatique de renseignements (EAR) relatifs aux comptes financiers en vue de prévenir la soustraction d'impôt.

La position et le rôle des pays en développement dans ce dispositif normatif font actuellement l'objet de discussions soutenues au sein de la communauté internationale. En Suisse aussi, on se pose la question de savoir si et comment il est possible de contribuer à une meilleure prise en compte des pays en développement dans le mécanisme réglementaire pour l'EAR et de quelle manière les objectifs de la politique de développement de la Suisse pourraient être considérés dans le cadre de la définition des États partenaires à l'EAR. Une étude approfondie mandatée par la DDC s'est achevée en mars 2018<sup>5</sup>. Vu la teneur des dernières discussions conduites à l'échelle internationale et avec l'adoption d'un plan d'action pour l'introduction de l'EAR dans les pays en développement<sup>6</sup>, le sujet est résolument à l'ordre du jour.

Au niveau international, les fonds de l'aide publique au développement sont encore très peu affectés à la mise en place de systèmes fiscaux plus performants. Néanmoins, selon les statistiques de l'OCDE, la Suisse est l'un des principaux pays donateurs dans ce domaine. À l'échelle mondiale, le SECO soutient une série d'initiatives sur la fiscalité qui visent à renforcer la transparence des administrations fiscales nationales et leur adhésion à des normes universellement acceptées.<sup>7</sup> Certaines de ces initiatives contribuent aussi directement à la lutte contre la soustraction d'impôt et l'évasion fiscale. Actuellement, le SECO est en train d'examiner la possibilité d'être partie prenante au soutien technique apporté à des pays en développement aux côtés de l'OCDE dans le cadre du « *Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales* » et/ou au programme « *Érosion de la base d'imposition et transfert des bénéficiaires (BEPS)* ». Par ailleurs, la DDC participe à un projet du [Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable](#), qui doit permettre de mieux appréhender, afin de mieux maîtriser les risques, les transactions du commerce des matières premières et leurs implications fiscales dans les pays en développement riches en ressources naturelles.

En matière de lutte contre la soustraction d'impôt et l'évasion fiscale, la DDC conforte les efforts déployés par le SECO via les canaux multilatéraux en œuvrant par le biais de relations bilatérales directes. Dans ce cadre, elle soutient généralement des organisations de la société civile qui effectuent des travaux de recherche et des études de base pour documenter les pratiques des sociétés internationales en matière d'évasion fiscale et identifier leurs incidences, l'objectif étant d'éclairer les débats politiques et d'arriver à engager un dialogue avec les acteurs concernés (y c. les gouvernements) dans un certain nombre de pays, parmi lesquels le Mozambique et la Tanzanie.

---

<sup>5</sup> Pour un aperçu général des débats internationaux sur les questions fiscales et de la position de la Suisse vu sous l'angle de la politique de développement, se reporter au document intitulé « *Swiss Policy Coherence in International Taxation: Global Trends in AEOI and BEPS in Development Assistance and a Swiss Ways Forward* » (*Cohérence de la politique de la Suisse en matière de fiscalité internationale : tendances globales en matière d'EAR et de BEPS dans l'aide au développement et perspectives pour la Suisse*), en anglais. Par Sathi Meyer-Nandi, Université de Zurich, Zurich, janvier 2018, ainsi que: *Integration der Entwicklungsländer in die schweizerische Politik zur Umsetzung des AIA und der BEPS-Massnahmen: Herausforderungen und Handlungsfelder*". (Intégration des pays en développement dans la politique suisse de mise en œuvre des mesures d'EAR et du BEPS), par René Matteotti, Université de Zurich, (avril 2018).

<sup>6</sup> Lors de son assemblée plénière de novembre 2017 à Yaoundé (Cameroun), le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (Forum mondial) a adopté un plan d'action pour l'introduction de l'EAR dans les pays en développement.

<sup>7</sup> Dans ce domaine, le programme d'action du SECO comprend des contributions au *Fonds fiduciaire pour la mobilisation des recettes (Revenue Mobilisation Trust Fund – RMTF)* du Fonds monétaire international ainsi qu'à un nouveau programme global de la Banque mondiale en matière de fiscalité (*Global Tax Program – GTP*). Dans le cadre de l'initiative du Fonds monétaire international, il s'agit de venir en aide aux pays suivants : Albanie, Bosnie et Herzégovine, Colombie, Ghana, Kosovo, Macédoine, Pérou, Serbie et Vietnam. La participation au programme susmentionné de la Banque mondiale doit quant à elle permettre d'intervenir en Azerbaïdjan, en Égypte, au Kirghizstan et en Tunisie, entre autres. Par ailleurs, au niveau régional, le SECO fournit un appui au *Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)*. Enfin, il apporte aussi un soutien de poids au Forum africain d'administration fiscale (*African Tax Administration Forum – ATAF*), qui offre une assistance technique en matière de prévention de l'évasion fiscale dans les pays d'Afrique.

## 2.2 Gouvernance et état de droit

Les différents types de FFI et les activités déloyales ou illicites qui leurs sont associées entretiennent souvent un rapport direct avec le niveau de qualité de la gouvernance.

Par leur action de vaste portée en faveur de l'état de droit, de la bonne gouvernance et de la démocratie, la DDC et le SECO contribuent à l'amélioration des conditions-cadres pour la mise en application de normes et la fourniture de services publics, ce qui permet de renforcer la légitimité et la crédibilité des institutions étatiques.

En prenant des mesures sur les plans social, juridique, politique et économique, il s'agit de promouvoir le bon fonctionnement des institutions et de renforcer leurs capacités au profit de la société. C'est là un moyen de mieux lutter contre la corruption, la criminalité, le blanchiment d'argent, la soustraction d'impôt et l'évasion fiscale – autant de sources d'alimentation des FFI qui seront ainsi réduites à long terme. S'appuyant sur des exemples de cas concrets, le [rapport succinct](#) soumis le 23 juin 2017 à la CPE-N présente les principes fondamentaux et les modes d'intervention de la DDC et du SECO dans leur engagement sur le terrain.

C'est dans ce contexte général dans lequel se situent des activités ciblées pour lutter contre les FFI, sur le plan international, dans les pays partenaires et en Suisse.

### 2.2.1 Lutte contre la corruption transnationale et le blanchiment d'argent

Dans le cadre des débats sur les FFI, la notion de corruption recouvre généralement un vaste éventail d'activités et de modes de conduite impliquant l'abus d'une fonction publique ou d'une position non-officielle influente en vue d'obtenir un avantage personnel (matériel ou immatériel). Au nombre de ces pratiques figurent notamment le trafic d'influence, y compris politique, l'exploitation de conflits d'intérêts aux fins d'un profit personnel, la corruption active et passive d'agents publics nationaux et étrangers ou d'acteurs du secteur privé, le chantage, l'escroquerie, l'abus de confiance, le détournement de fonds, l'abus de pouvoir, la dissimulation de patrimoine et l'obstruction à la justice.

La lutte contre la corruption dans les pays en développement est un thème qui s'invite depuis déjà longtemps dans les débats internationaux sur le développement : la corruption compromet l'efficacité des projets et programmes déployés et fait obstacle à l'obtention de résultats tangibles avec les ressources mises en œuvre.<sup>8</sup>

Dans le contexte de la problématique des FFI, le rôle joué par les agences de développement qui appliquent sur place des démarches concrètes et éprouvées pour combattre la corruption ainsi que la criminalité financière transnationale gagne progressivement en importance. L'[OCDE](#) recommande à ses États membres de prendre des mesures pour promouvoir une plus grande transparence du système financier, y compris en ce qui concerne les relations d'ayants droit économiques avec les entreprises, et pour assurer une surveillance systématique des personnes politiquement exposées, en exploitant aussi davantage les possibilités de restitution des avoirs. S'agissant des pays en développement, les propositions formulées prévoient non seulement un renforcement de l'état de droit et de la gouvernance en général mais aussi, et surtout, des initiatives visant à établir ou à renforcer des unités spéciales et des organes d'alerte dans le domaine de la criminalité financière.

À cet égard, des approches intéressantes ont été adoptées en Grande-Bretagne, où le Département pour le développement international (DFID) a instauré une étroite coopération avec diverses autorités nationales de police, de surveillance financière et de poursuite pénale en vue de lutter contre les flux financiers d'origine criminelle en provenance de pays en développement. C'est un mode opératoire similaire qui caractérise le projet [« Bekämpfung von illegalen Finanzströmen »](#) (Lutte contre les flux financiers illicites) de la *Deutsche Gesellschaft für*

---

<sup>8</sup> Voir à ce sujet la nouvelle Recommandation du Conseil de l'OCDE à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption. Par ailleurs, durant la période couverte par le message en cours (2017-2020), la Suisse prévoit de renforcer la gestion des risques potentiels de corruption et de blanchiment d'argent dans le cadre de ses projets.

*Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) : mandaté par le Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ), il s'inscrit également dans une approche globale en intervenant à la fois dans les pays d'origine des FFI et en Allemagne.<sup>9</sup>

Au niveau mondial, les recommandations du [Groupe d'action financière \(GAFI\)](#), la principale organisation de normalisation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, font figure de référence pour la prévention dans ce domaine. Étant donné que ces recommandations s'appliquent à l'échelle internationale, leur mise en œuvre dans les différents pays représente un moyen très efficace de lutter contre les FFI. Elles couvrent des domaines tels que le développement d'institutions appropriées (p. ex. des bureaux de communication en matière de blanchiment d'argent), les obligations de diligence des établissements financiers ou encore la surveillance continue des personnes politiquement exposées. Les pays sont soumis à une évaluation périodique qui vise à contrôler le respect des recommandations du GAFI (« Compliance »). Le dernier contrôle de la Suisse remonte à 2016.

Pour empêcher l'injection dans l'économie légale des profits issus des pratiques de corruption mentionnées qui alimentent les FFI, l'action menée s'appuie aussi sur des instruments multilatéraux dans le domaine de la prévention du blanchiment d'argent. C'est dans ce cadre que le SECO soutient le *Topical Trust Fund on AML/CFT* du FMI, qui contribue à aider les pays souffrant d'un important déficit dans la lutte contre le blanchiment d'argent à adapter leurs normes nationales aux référentiels internationaux. Parmi les pays qui ont pu mener à bien le processus de revue du Groupe d'action financière (GAFI-FATF) dans ce domaine figurent le Kirghizistan, la Mongolie, le Népal, le Soudan, l'Indonésie, le Ghana ou encore le Kenya.

Ces initiatives du SECO dans le cadre multilatéral sont complétées par des projets bilatéraux conduits par ce dernier et par la DDC pour lutter contre les formes de corruption en question. Outre les pays présentés dans le rapport succinct soumis à la CPE-N le 23 juin 2017, à savoir le Kosovo et le Mozambique, diverses régions du monde en ont bénéficié :

- **Afrique australe** (Tanzanie et Mozambique) : appui de la DDC à la mise en place des capacités institutionnelles nécessaires au sein des autorités nationales de lutte contre la corruption en matière d'entraide judiciaire internationale / de restitution des avoirs spoliés (détachement d'experts internationaux) ;
- **Afrique du Sud** : soutien du SECO à un programme en faveur du développement et des réformes du secteur financier, comprenant des volets consacrés à la lutte contre le blanchiment d'argent et visant à renforcer les institutions dans ce domaine ;
- **Amérique centrale** : renforcement des capacités de la Commission de lutte contre l'impunité (CICIG) au Guatemala et de la Mission anti-corruption (MACCIH) au Honduras, avec lesquelles des organisations multilatérales (l'ONU au Guatemala et l'Organisation des États américains au Honduras) soutiennent les institutions nationales sur place dans leur lutte contre la corruption en affectant leur propre personnel, notamment des procureurs.

Comme il est décrit dans le rapport succinct, les connaissances restent néanmoins très lacunaires au sein de la communauté internationale en ce qui concerne les interrelations et les mécanismes en place dans les pays d'origine des FFI, notamment au niveau des formes de corruption transnationale. Dans le cadre d'un partenariat, la DDC travaille avec le centre de compétences international [U4 Anti-Corruption Resource Center](#) (basé en Norvège), qui contribue aux débats à l'échelle internationale. En outre, à la demande de la Suisse, l'U4 fournit des services de conseil, des études et des formations sur des sujets en lien avec les FFI.

---

<sup>9</sup> Le projet s'articule autour d'un double objectif. Tout d'abord, il mise sur la création de synergies verticales en ralliant des structures nationales, régionales et globales pour combattre la corruption. Concrètement, il s'agit de soutenir sur un mode ciblé des initiatives nationales (p. ex. pour lutter contre le blanchiment d'argent) mais aussi de diffuser les expériences acquises dans ce cadre au niveau régional, et donc, in fine, de promouvoir la mise en œuvre des normes internationales (notamment du GAFI). En parallèle, il vise à renforcer la collaboration horizontale entre différents ministères sectoriels allemands, le BMZ supervisant notamment la conduite d'un dialogue interministériel régulier sur les questions en lien avec les FFI, qui met en prise directe la sphère opérationnelle, d'une part, et la sphère politique/stratégique, de l'autre. Le BMZ apporte là un appui direct au Ministère fédéral des finances (BMF) en sa qualité d'observateur au sein des enceintes internationales. Cette approche permet donc de relier l'action du BMZ sur le front du développement et les intérêts du BMF en matière de finances publiques, favorisant ainsi la mise en cohérence des politiques respectives de ces ministères.



## 2.2.2 Recouvrement des avoirs d'origine illicite

Le débat international sur la question des avoirs illicites de personnes politiquement exposées dans les pays en développement et émergents dure depuis plus de 30 ans et il s'est engagé bien avant que les FFI deviennent un sujet d'étude et de discussion de dimension planétaire.

Dans le domaine de la restitution des valeurs patrimoniales, la Suisse fait œuvre de pionnière : dotée d'une place financière internationale de premier plan et résolument engagée dans la coopération au développement, elle poursuit depuis longtemps une politique proactive concernant les avoirs illicites de personnes politiquement exposées (PPE). Depuis la chute de Marcos, en 1986, elle n'a cessé d'étoffer son dispositif visant à écarter de sa place financière, à bloquer et à restituer les avoirs de potentats. Ainsi, au cours des 25 dernières années, elle a rendu aux pays d'origine près de deux milliards de dollars, c'est-à-dire plus que n'importe quelle autre place financière.

Aujourd'hui, en prenant des mesures de blocage, de confiscation et de restitution des avoirs illicites, elle contribue fortement à endiguer les FFI.

Néanmoins, il subsiste de nombreux défis juridiques, politiques et pratiques en matière de recouvrement des avoirs de cette nature et il est par ailleurs difficile de positionner les concepts et les cas de figure qui s'y rapportent dans le cadre plus vaste de la discussion sur les FFI. Se pose notamment la question fondamentale de savoir quelles sont les composantes des FFI qu'il convient de considérer comme des avoirs volés, et selon quels critères, ce qui soulève donc aussi des interrogations sur les règles de procédure en vertu desquelles ces avoirs sont restituables.

Pour pouvoir engager un dialogue constructif et élaborer des solutions concrètes viables, il faut que les différentes parties prenantes dans les pays d'origine et d'arrivée des fonds se forment une conception commune et nuancée sur ces questions. L'un des volets de la discussion qui touche à la politique de développement concerne les mesures à prendre pour garantir un emploi correct des fonds restitués, ayant un impact optimal sur les programmes de développement, sans toutefois porter atteinte au droit des États spoliés à en disposer.

En étroite collaboration avec la Direction du droit international public (DDIP) du DFAE, la DDC s'attache à promouvoir ce dialogue international en recherchant le consensus sur le fait que les valeurs patrimoniales rendues devraient contribuer au développement durable dans le pays concerné.

Il serait ainsi possible de garantir leur utilisation au profit de la population et d'œuvrer en faveur du financement du développement au sens du Programme d'action d'Addis-Abeba adopté en 2015 (AAAA). Dans le cadre de ce dialogue, la DDC s'est engagée dans de solides partenariats à long terme, notamment avec l'ONUDC, la Banque mondiale ([Initiative StAR](#)) et [l'Institut de Bâle sur la gouvernance \(Basel Institute on Governance\)](#) (Centre international pour le recouvrement des avoirs volés – International Centre for Asset Recovery, ICAR). Les mêmes partenaires apportent aussi un soutien aux pays en matière de coopération technique, à laquelle la DDC s'associe également en contribuant pour une large part à son financement. Les principales activités de coopération technique (soutien aux autorités de lutte contre la corruption et aux ministères publics engageant des démarches juridiques pour le recouvrement des avoirs) conduites avec l'appui de la DDC se déroulent actuellement en Ukraine, en Tanzanie, au Malawi, au Sri Lanka et au Pérou (dans ce dernier cas en collaboration avec le SECO).

Par ailleurs, la DDC se charge également des opérations concrètes de restitution des avoirs (*asset return*). Il s'agit là de la dernière étape du processus de recouvrement des avoirs, c'est-à-dire de la définition des modalités de la restitution convenue. C'est ainsi que la DDC a été et est toujours engagée dans diverses missions de restitution des avoirs : Nigéria / Abacha II (322 millions de dollars US, via la Banque mondiale) ; Kazakhstan (50 millions de dollars US, via la Banque mondiale) ; Angola (61 millions de dollars US, dans le cadre d'un programme bilatéral, qui vient de s'achever).

Dans tous les cas de figure, la DDC et la DDIP adhèrent rigoureusement à des principes directeurs privilégiant le bien de la population, le soutien au développement durable, la transparence et l'obligation de rendre compte afin de garantir un mode de restitution responsable et porteur de développement. L'expérience acquise dans ce cadre est régulièrement mise en

avant lors des débats conduits au niveau international, ce qui permet d'ancrer ces principes et ces « bonnes pratiques » à l'échelle mondiale mais aussi de les mettre à profit dans les négociations en cours sur des restitutions.

### 3 Synthèse et perspectives

La communauté internationale a reconnu la nécessité d'adopter un mode d'action coordonné à une échelle globale pour pouvoir endiguer les FFI, c'est-à-dire les transferts transnationaux de fonds issus de la criminalité, de la corruption, du blanchiment d'argent, du financement du terrorisme, de l'évasion fiscale et de la soustraction d'impôt. Ce constat l'a conduite à prendre de nombreuses mesures, que le Conseil fédéral contribue à mettre en œuvre. Dans le droit fil du débat international le plus actuel, le Conseil fédéral est par ailleurs convaincu que la lutte contre les FFI doit se fonder non seulement sur l'élaboration et l'application de normes internationales, mais aussi sur les réalités locales et leurs ramifications internationales dans les pays d'origine des FFI, qui doivent être prises en compte plus systématiquement que cela n'a été le cas jusqu'à présent.

Ce phénomène s'inscrit dans un contexte économique et social qui est souvent extrêmement complexe et, à ce jour, la communauté internationale ne dispose pas d'une expérience suffisamment étendue pour pouvoir mener une action efficace sur place. Néanmoins, les pays de l'OCDE et leurs agences de développement voient se dessiner de premières perspectives concrètes pour la lutte contre les FFI, qui les confrontent à la nécessité de s'acquitter d'une double mission. Premièrement, en tant que points d'arrivée des FFI (mais aussi, dans certains cas, en tant que points de départ de ces transferts), ces pays assument la responsabilité partagée de l'établissement de mécanismes internationaux permettant d'y faire obstacle et, deuxièmement, ils sont aussi en mesure d'aider les pays en développement à se doter des capacités dont ils ont besoin en la matière. À cet égard, le défi consiste à équilibrer les deux rôles, c'est-à-dire à agir de manière cohérente dans des domaines politiques différents au profit d'un développement durable.

Au regard des perspectives d'action examinées à l'échelle internationale, la politique de développement de la Suisse recouvre à la fois des domaines où son engagement est déjà ciblé et d'autres dans lesquels ses activités sont plutôt ponctuelles et de nature expérimentale. Dans les cinq champs d'action de la coopération internationale suisse présentés dans ce rapport, de nouvelles initiatives sont lancées pour s'attaquer à la problématique des FFI. D'un point de vue stratégique, il s'agit de rechercher dans quasiment chacun d'entre eux la cohérence, les interconnexions et les synergies avec d'autres secteurs politiques. La DDC et le SECO s'engagent résolument dans des processus thématiques intergouvernementaux au niveau international et contribuent ainsi activement à une consolidation des normes mondiales sur la base de l'Agenda 2030. Enfin, l'identification, la planification et la mise en œuvre des activités en question reposent sur des travaux de fond et des analyses déjà existants ou spécialement mandatés à cet effet.

D'une manière générale, les FFI représentent aussi un défi majeur pour la politique de développement de la Suisse. Il s'agit d'une problématique désormais bien présente dans différents domaines d'intervention, où des mesures ciblées sont prises en conséquence. Parallèlement, il existe une marge de manœuvre pour un renforcement de l'action menée. La DDC et le SECO conduisent actuellement des travaux en ce sens, en examinant par exemple les possibilités d'intensifier les efforts dans les pays d'origine pour déceler rapidement, et de manière plus systématique, les cas transnationaux de corruption, de blanchiment d'argent, d'évasion fiscale et de soustraction d'impôt. Par ailleurs, il est prévu de mieux exploiter les potentiels de corrélation et de synergie entre certains des cinq champs d'action et de promouvoir encore davantage la mise en cohérence avec les politiques sectorielles connexes, y compris lors des prises de position de la Suisse dans le cadre des processus internationaux. Enfin, une meilleure exploitation des possibilités de synergie et de collaboration entre certaines fonctions judiciaires en Suisse (police, poursuites pénales, surveillance) et les programmes de gouvernance (en matière de justice et d'entraide judiciaire) dans les pays d'origine des FFI – à l'image de ce qui a été fait en Allemagne ou au Royaume-Uni – permettrait de renforcer les capacités des pays d'origine sur le plan des institutions et de l'état de droit mais aussi d'accroître l'efficacité des autorités suisses.

# Grundlagen

## A Conseil Fédéral – Rapports et Réponses à des Interventions Parlementaires

[Rapport du Conseil Fédéral Flux financiers déloyaux et illicites en provenance des pays en développement du 12.10.2016](#)

[Questions des membres de la CPE-N du 21.03.2017 sur le Rapport du 12.10.2016 Rapport sur les flux financiers déloyaux et illicites en provenance des pays en développement: Prise de position du 23.06.2017](#)

[17.3501 Interpellation Crise de la dette au Mozambique. Insolvabilité, corruption et Credit Suisse](#)

[17.3502 Interpellation Permettre aux personnes opérant dans des contextes fragiles d'établir ou de maintenir des relations bancaires efficaces à un coût abordable](#)

[17.3822 Interpellation La Better Gold Initiative est-elle vraiment un modèle innovant de transparence et de responsabilité?](#)

[17.3995 Postulat Paradise Papers. Mettre sur pied un plan d'action national pour lutter contre les flux financiers déloyaux et illicites](#)

[17.4093 Motion Fourniture automatique aux pays en développement de renseignements relatifs aux comptes financiers](#)

## B Documents externes – Recherche et Organisations Internationales

[Globale Finanzflüsse und nachhaltige Entwicklung: Auch eine Folge von «Panama»? Von Betz Kathrin Betz/Pieth Mark. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Band 135 \(2016\) I – Heft 4, S. 353-381](#)

Integration der Entwicklungsländer in die schweizerische Politik zur Umsetzung des AIA und der BEPS-Massnahmen: Herausforderungen und Handlungsfelder". Par le professeur René Matteotti, en collaboration avec Sathi Meyer-Nandi. Université de Zurich, Zurich, avril 2018.

[OCDE \(2014\), Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale. Une analyse de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers](#)

[OECD \(2018\), Illicit Financial Flows: The Economy of Illicit Trade in West Africa, OECD Publishing, Paris](#)

[OCDE \(2016,\) Corruption in the Extractive Value Chain. Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives. OECD Publishing, Paris](#)

[Putting the IFF agenda into action at the country level – U4 blog series by Fredrick Eriksson, Bergen 2017/18](#)

[Human Rights Council \(2018\), Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, on his visit to Switzerland. Human Rights Council - Thirty-seventh session. 26 February - 23 March 2018](#)

[Shadow Value Chains. Tracing the link between corruption, illicit activity and lootable natural resources from West Africa. By Åse Gilje Østensen & Mats Stridsman. U4 Issue June 2017 No 7](#)