



Confidentialité ou transparence

Les pays doivent trouver le bon équilibre dans leur lutte contre les flux financiers illicites

Jay Purcell et Ivana Rossi

En 2011, le ministre des Finances du Pakistan a expliqué dans un discours sur le budget à l'Assemblée nationale que le ratio des recettes fiscales/PIB, à 9,2 %, se classait à l'avant-dernier rang sur 154 pays. Sur 180 millions d'habitants que compte le Pakistan, à peine 1,2 million de personnes et d'entreprises déclaraient leurs revenus.

La fraude fiscale généralisée émanait du plus haut niveau : 70 % des parlementaires pakistanais n'avaient pas déclaré leurs revenus cette année-là, selon le Centre de journalisme d'investigation au

Pakistan. Durcir les lois et les pénalités existantes aurait donc été difficile, et veiller à une plus stricte application de la loi aurait en dernier ressort reposé sur des décisions de juges pakistanais, dont beaucoup avaient également omis de payer leurs impôts.

Sans perdre courage, le ministère des Finances a pris une mesure audacieuse. En 2014, il a autorisé la Régie fédérale des recettes à publier le montant d'impôt sur le revenu acquitté chaque année par chaque entreprise et chaque contribuable. Cette démarche insolite semble avoir porté ses fruits : même si elle reste faible, l'observance fiscale semble s'être améliorée à la suite de l'initiative de transparence du ministère. Toutefois, cette amélioration a eu un prix : en montrant du doigt les fraudeurs pour les inciter à payer leur juste tribut — et permettre à la société civile et aux journalistes de leur faire porter

Malgré les bienfaits de la transparence, un certain nombre de pays rechignent encore à rendre les informations utiles facilement accessibles.

la responsabilité dans le cas contraire —, tous les Pakistanais ont dû sacrifier une part de leur vie privée.

Dans le monde entier, les autorités nationales sont de plus en plus conscientes des bienfaits — et du coût — de recourir à la transparence pour combattre les flux financiers illicites. La transparence permet une meilleure application des lois, favorise la responsabilisation et la confiance dans les procédures et les institutions, et dissuade de tout acte répréhensible, car elle accroît le risque de se faire prendre. Toutefois, elle entraîne aussi inévitablement une certaine perte de confidentialité pour ceux qui peuvent avoir des raisons légitimes de maintenir la discrétion dans leurs transactions financières, par peur notamment de la curiosité des voisins, des ragots des chroniqueurs, voire de ravisseurs.

Mais avant d'explorer les arbitrages nécessaires à la solution, définissons le problème. L'expression « flux financiers illicites » est générique et recouvre en général au moins trois catégories : premièrement, les fonds issus d'actes illicites tels que corruption, contrebande et trafic de drogue. Ensuite, les fonds dont le *transfert* constitue un acte illicite : le transfert d'argent, par exemple, pour dissimuler un revenu aux autorités constitue une fraude fiscale, même si ce revenu est de source parfaitement légale. Enfin, les *fonds destinés à un acte illicite* tel que le financement du terrorisme.

Recourir à la transparence pour endiguer ces mouvements n'a rien de nouveau, même si les pays s'efforcent toujours de perfectionner leurs méthodes d'utilisation de cette arme puissante. Les exemples ci-dessous présentent divers moyens de gérer la perte de confidentialité qui en résulte, gage certes complexe, mais toutefois essentiel de réussite.

Déclarations des responsables publics

Selon les statistiques de la Banque mondiale, plus de 90 % des pays ont instauré des lois imposant au moins à un certain nombre de responsables publics de divulguer leurs informations financières. Toutefois, les obligations précises et les niveaux de mise en œuvre varient considérablement. Le plus souvent, les responsables sont tenus de déclarer l'ensemble des revenus, actifs et passifs, en leur possession ou détenus par un proche, tel que leur conjoint, que ce soit dans le pays ou à l'étranger. Dans d'autres cas, ils doivent aussi déclarer les avoirs dont ils sont les détenteurs ultimes ou « bénéficiaires effectifs ». Ces déclarations peuvent contribuer à atteindre plusieurs objectifs de lutte contre la corruption, de la prévention à la répression. Elles peuvent aussi aider à lutter contre le blanchiment de

capitaux, notamment en contribuant à déterminer si un client est une personne politiquement exposée, en facilitant l'exercice du devoir de vigilance des banques à l'égard de leurs clients, ou en contribuant à la détection et la récupération des avoirs.

En langage Internet moderne, permettre au public d'accéder à ces déclarations financières est une formidable occasion de développement participatif. Les organismes de surveillance, les journalistes et autres personnes examinent ces déclarations au même titre que les fonctionnaires désignés, et trouvent souvent des indices et des résultats qui favorisent ou corroborent les grandes enquêtes sur la corruption. En 2009, par exemple, un premier ministre croate a dû démissionner à la suite de reportages des médias mettant en question les sources de sa richesse ; ces reportages avaient eux-mêmes été suscités par des photos sur lesquelles il portait des montres hors de prix non recensées sur sa déclaration de patrimoine. De même, ce sont les médias qui ont découvert les comptes bancaires suisses d'un ministre français du budget qu'il n'avait pas déclarés aux autorités fiscales. Ce scandale a non seulement donné lieu à une enquête et, pour finir, à la condamnation du ministre pour fraude fiscale et blanchiment de capitaux, mais il a aussi été à l'origine d'une vaste réforme du système français de déclaration de patrimoine des responsables publics, accessible pour la première fois au public. En bref, l'accès du public améliore la redevabilité et renforce l'impact des déclarations sur la détection et la poursuite d'actes de corruption.

Malgré les bienfaits de la transparence, un certain nombre de pays rechignent encore à rendre les informations utiles facilement accessibles : seuls 50 % environ de ceux qui imposent ces déclarations autorisent l'accès du public dans leurs textes de loi, et ils sont encore moins nombreux à accorder réellement cet accès dans la pratique. La protection de la vie privée est une des raisons invoquées, ainsi que le risque d'exploitation de ces informations par d'éventuels voleurs ou ravisseurs. Toutefois, il est certainement possible de trouver le juste équilibre entre ces craintes et les évidents bienfaits de l'accès du public. Voici un certain nombre de considérations importantes :

- L'accès du public n'implique pas nécessairement de publier l'ensemble du contenu des déclarations des responsables publics. Les informations ultrasensibles telles que les numéros de compte bancaire restent toujours confidentielles.
- Les méthodes utilisées pour permettre l'accès du public peuvent être adaptées à la situation

particulière de chaque pays, en ne publiant, par exemple, que les déclarations des responsables les plus haut placés.

- Il est de plus en plus reconnu, même dans la jurisprudence, que l'intérêt du public prime sur la vie privée des responsables de haut niveau.

Bénéficiaires effectifs

Une autre façon de combattre les flux financiers illicites consiste à révéler qui sont les propriétaires des entreprises et autres personnes morales telles que les fonds fiduciaires. Les recherches de Damgaard, Elkjaer et Johannesen (2018) ont estimé que 12 000 milliards de dollars — près de 40 % du total de l'investissement direct étranger — transitent par des coquilles vides de sociétés n'ayant aucune activité économique réelle (voir « L'explosion des investissements fantômes » dans ce numéro de *F&D*). Même si ces flux ne sont pas tous illicites, l'absence d'information sur la personne réelle qui en dernier ressort détient, contrôle ou bénéficie de ces structures — autrement dit le bénéficiaire effectif — peut être un moyen de dissimuler des transactions douteuses.

La norme internationale de lutte contre le blanchiment de capitaux émise par le Groupe d'action financière (GAFI), qui contribue à enrayer les flux financiers illicites, comporte des recommandations précises pour renforcer la transparence relative aux personnes morales et à leurs bénéficiaires effectifs. Les informations élémentaires généralement recensées au registre des sociétés telles que nom de l'entreprise, type de constitution, statut juridique, adresse et liste des administrateurs doivent être publiques. Les informations relatives aux bénéficiaires effectifs doivent toujours être accessibles aux autorités juridiques compétentes, qu'elles soient détenues dans un registre, par des institutions financières ou par les entreprises elles-mêmes. À partir de la norme du GAFI, d'autres mesures significatives ont été prises au niveau international, notamment par le Groupe des Vingt et le Forum mondial de l'Organisation de coopération et de développement économiques, en ciblant aussi l'amélioration de la transparence relative aux bénéficiaires effectifs.

Toutefois, face au recours abusif permanent à des sociétés écrans à des fins illicites, les gouvernements ont été de plus en plus incités à passer à la vitesse supérieure et à aller plus loin en mettant à la disposition du public les informations sur les bénéficiaires effectifs. Dans cet esprit, l'Union européenne a décrété que les États membres devront tenir des registres de bénéficiaires effectifs disponibles au public à compter de 2020.

L'accès du public présente une multitude d'avantages. Il aide les institutions financières à exercer leur

devoir de vigilance à l'égard de leurs clients. Il permet aussi au public de surveiller et d'analyser les achats de biens et services des organismes gouvernementaux (pour voir, par exemple, si les sous-traitants ont des liens avec des agents de la fonction publique), de vérifier les déclarations financières des responsables publics, et de s'assurer de l'exactitude et de l'actualité des informations contenues dans les registres.

Un petit nombre de pays, dont le Royaume-Uni et le Danemark, sont des pionniers dans la mise en place de registres publics de bénéficiaires effectifs. Beaucoup d'autres se sont engagés à leur emboîter le pas. Pour privilégier la transparence et les données ouvertes tout en gérant les craintes d'atteinte à la vie privée, il convient de s'efforcer de fournir suffisamment d'informations pour déterminer les bénéficiaires effectifs sans entrer dans des détails superflus et de prévoir les moyens de solliciter une dérogation de publication au cas par cas, notamment lorsqu'il existe des preuves d'un sérieux risque de violence ou d'intimidation.

Demandes de ciblage géographique

L'achat et la vente de biens immobiliers peuvent être un moyen particulièrement efficace de transférer, blanchir et investir des profits illicites. Les raisons sont simples : il est souvent possible de blanchir ou d'investir de grosses sommes d'argent en une seule transaction tout en dissimulant l'identité du bénéficiaire effectif en ayant recours à des structures d'entreprises. Ce risque n'est pas passé inaperçu auprès des autorités nationales, surtout dans les pays où les marchés immobiliers sont vastes et ouverts et où les prix augmentent rapidement.

C'est là qu'interviennent les demandes de ciblage géographique, outil exploité par le Trésor américain pour contrer ce risque. Au début de l'année 2016, le réseau de lutte contre la criminalité financière (FinCEN) a émis des demandes temporaires auprès de « certaines compagnies américaines d'assurance de titres les obligeant à identifier les personnes physiques dissimulées derrière les sociétés habituées à payer intégralement « au comptant » des biens immobiliers résidentiels haut-de-gamme » dans certaines régions de New York et de Floride. L'objectif était de percer le secret des achats au comptant d'immobilier de luxe au nom de sociétés écrans et d'autres personnes morales. Bien entendu, le secret peut protéger la confidentialité d'acteurs légitimes, mais il peut aussi occulter les agissements d'acteurs illégitimes. Un certain nombre de propriétaires concernés pourraient bien être des célébrités ou autres personnalités publiques soucieuses de préserver un minimum raisonnable de confidentialité ; d'autres pourraient être des criminels tentant de dissimuler leurs transactions aux autorités.

Les arbitrages peuvent et doivent être gérés, et non pas utilisés comme prétexte à l'inaction face aux flux financiers illicites.

La solution adoptée par le FinCEN, qui dans d'autres pays pourrait s'appliquer aux registres fonciers, a été d'exiger que les informations sur les bénéficiaires effectifs soient communiquées aux autorités, mais pas au grand public. De ce fait, les autorités américaines concernées (et, par leur intermédiaire, les autorités étrangères correspondantes) ont accès à ces données sensibles, et non pas les harceleurs, démarcheurs et contestataires. En 2017, le FinCEN a indiqué que plus de 30 % des acquisitions communiquées en réponse à ses demandes de ciblage géographique ont été réalisées par des personnes déjà soupçonnées d'être impliquées dans des transactions douteuses. Dans le même temps, le FinCEN n'a cessé de renouveler ses demandes et d'élargir leur champ d'application pour s'intéresser à d'autres grandes régions métropolitaines — le tout sans mettre indûment en péril la confidentialité des acquéreurs.

Dossiers fiscaux

La fraude fiscale coûte plus de 3 000 milliards de dollars par an aux États, selon une estimation de 2011 du Réseau pour la justice fiscale basé au Royaume-Uni. La baisse des recettes fiscales diminue les ressources disponibles à des fins productives telles que la construction de routes, d'écoles et d'hôpitaux, ce qui compromet la capacité des États à assurer une croissance durable et inclusive. C'est pourquoi les autorités nationales mettent tout en œuvre pour lutter contre la fraude fiscale, notamment en vérifiant les déclarations d'impôts et en échangeant les informations correspondantes avec d'autres pays.

Une méthode peu fréquente pour favoriser l'observance fiscale consiste à publier les revenus et les déclarations des contribuables, comme le fait la Norvège depuis au moins 1863 et comme a commencé à le faire dans une moindre mesure le Pakistan, 150 ans plus tard. Rien de surprenant qu'une telle mesure, généralement défendue en invoquant le rôle dans l'amélioration de la transparence, l'équité et la redevabilité, ait aussi été décriée, accusée de porter atteinte à la vie privée qui engendre l'envie et favorise « l'espionnage » des salaires par les collègues et les voisins. Ce n'est pas pour rien que le 1^{er} novembre, jour où le gouvernement finlandais publie les revenus et les paiements d'impôts de ses contribuables, est connu sous le nom de « Journée nationale de la jalousie ».

Pour contribuer à apaiser les craintes d'atteinte à la vie privée, la Norvège demande à ses citoyens de se connecter à un logiciel dédié de suivi des recherches :

les contribuables peuvent ainsi voir qui a consulté leurs informations, et les utilisateurs sont limités à la recherche de 500 fichiers par mois. La Suède assure le même type de contrôles. Ces tentatives d'amélioration de l'équilibre entre transparence et confidentialité pourraient bien avoir atteint le résultat escompté : les demandes de consultations sans fondement semblent avoir diminué depuis la mise en place de ces contrôles, tandis que les médias, qui peuvent effectuer des recherches anonymes dans certains cas, ont continué d'assumer un rôle essentiel d'investigation dans l'intérêt du public.

Arme puissante

Ces exemples montrent que la transparence est une arme puissante dans la lutte contre les flux financiers illicites, notamment parce qu'elle permet aux journalistes, universitaires et autres de passer au crible d'énormes quantités de données et de signaler d'éventuels abus. Elle crée également la confiance dans les institutions, améliore la responsabilisation et peut réduire la perception de la corruption publique. Toutefois, les craintes d'atteinte à la vie privée ne peuvent et ne doivent pas être ignorées. Si elles ne peuvent pas être apaisées, elles risquent d'alimenter une farouche opposition à toute initiative de transparence, aussi bien de la part de militants bien intentionnés que d'acteurs cyniques qui peuvent se retrancher derrière le prétexte fallacieux de la confidentialité pour dissimuler des transactions douteuses.

Il n'existe pas de recette universelle pour parvenir à un parfait équilibre entre transparence et confidentialité, mais des normes internationales et des pratiques optimales largement applicables sont là pour guider les pays. Les autorités compétentes doivent avoir facilement accès à des informations exhaustives et viser à en assurer la disponibilité maximale au public, en veillant à adapter au mieux cette disponibilité aux divers interlocuteurs, à protéger certains détails personnels et à décourager les recherches infondées ou l'exploration de données à des fins commerciales.

Les arbitrages peuvent et doivent être gérés, et non pas utilisés comme prétexte à l'inaction face aux flux financiers illicites. **FD**

JAY PURCELL et **IVANA ROSSI** sont experts du secteur financier au département juridique du FMI.

Bibliographie :

Damgaard, Jannick, Thomas Elkjaer, and Niels Johannesen. 2018. "Piercing the Veil." *Finance & Development* 55 (2).