



FINANCES ET DÉVELOPPEMENT

SEPTEMBRE 2019

Haro sur les paradis fiscaux p. 6

Le dark web décodé p. 22

Le prix de la corruption p. 26

La piste de l'argent



Table des matières



Les paradis fiscaux et la corruption captent de vastes sommes d'argent qui pourraient rehausser les niveaux de vie

LES RECOINS DE L'ÉCONOMIE MONDIALE

4 Mise en lumière

Sortir certains capitaux de l'ombre pour améliorer la gouvernance

David Lipton

6 Haro sur les paradis fiscaux

Les milliards attirés par les paradis fiscaux sont nocifs tant pour les pays qui les y envoient que pour ceux qui les accueillent

Nicholas Shaxson

11 L'explosion des investissements fantômes

La prolifération des coquilles vides dans les paradis fiscaux mine la perception des impôts dans les pays avancés, émergents et en développement

Jannick Damgaard, Thomas Elkjaer et Niels Johannesen

14 Payer l'addition

Le directeur de l'administration fiscale de la Grèce fait tout pour faire rentrer l'impôt

Maria Petrakis

18 Confidentialité ou transparence

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

Jay Purcell et Ivana Rossi

22 La vérité sur le dark web

Conçu pour protéger les dissidents politiques, il dissimule aussi des activités illicites

Aditi Kumar et Eric Rosenbach

26 Le coût de la corruption

La corruption entraîne une perte de recettes fiscales, mais elle a aussi un coût social

Paolo Mauro, Paulo Medas et Jean-Marc Fournier

30 De l'art de blanchir les capitaux

Peu réglementé, le marché de l'art offre d'innombrables possibilités de blanchir des fonds illicites

Tom Mashberg


35

AUSSI DANS CE NUMÉRO

35 Plus de sable que de carburant

L'Afrique subsaharienne a davantage à gagner de la maîtrise de la corruption que toute autre région
Nelson Sobrinho et Vimal Thakoor

38 Le non-lucratif enquête sur le lucratif

Les journalistes d'investigation sont essentiels pour exposer la corruption au grand jour
Andreas Adriano

48 Lumière sur la croissance économique

Les images satellites nocturnes de la Terre révèlent l'accélération de la croissance économique, et bien plus
Jiaxiong Yao


6

RUBRIQUES

40 Paroles d'économistes

Un homme investi d'une mission

Hyun-Sung Khang dresse le portrait d'**Atif Mian**, de Princeton, pour qui la lutte contre l'inégalité est un impératif moral

44 En première ligne

Convaincre les marchés

Peter Praet revient sur la riposte non conventionnelle de la BCE à la crise de la zone euro

46 Pleins feux

La bonne planque

L'inégalité augmente lorsqu'elle est estimée en tenant compte des fonds placés dans les paradis fiscaux à l'étranger

Lijun Li et Chris Wellisz

52 L'ABC de l'économie

Que sont les tests de résistance ?

L'évaluation de la solidité des banques est cruciale pour la stabilité financière

Martin Čihák, Hiroko Oura et Liliana Schumacher

55 Notes de lecture

The Third Pillar: How Markets and the State Leave the Community Behind, Raghuram Rajan

56 Histoires d'argent

Monnaie métamorphosée

Le Japon embellit sa monnaie avec des hologrammes, des innovations et des œuvres d'art emblématiques

Melinda Weir





Éclairons les recoins sombres de l'économie

CE NUMÉRO de *Finances & Développement* me rappelle une parabole soufie. Une dame aperçoit un mystique qui cherche quelque chose devant sa porte, « Qu'avez-vous perdu ? », demande-t-elle. « Ma clé », répond le mystique. Tous deux s'agenouillent alors pour la chercher. « Où l'avez-vous perdue exactement ? », ajoute-t-elle. « Chez moi », dit-il. « Alors pourquoi cherchez-vous ici ? » « Parce qu'il y a plus de lumière. »

Moralité : nous cherchons tous des réponses là où il est le plus facile de le faire.

C'est pourquoi nous avons décidé de donner un coup d'éclairage sur le « dark web », lieu de transactions secrètes qui favorise la fraude et l'évasion fiscales, le blanchiment de capitaux, les flux financiers illicites et la corruption.

Prenons l'estimation suivante : des pots-de-vin d'une valeur de 1 500 à 2 000 milliards de dollars sont versés chaque année. La fraude fiscale coûte plus de 3 000 milliards de dollars par an aux pouvoirs publics et d'innombrables ressources supplémentaires sont perdues en raison d'autres activités illicites. Ces sommes pourraient être consacrées à des soins de santé, à l'éducation et à des infrastructures dont bénéficieraient des millions de personnes dans le monde. Le coût pour la société est encore beaucoup plus élevé : la corruption contrecarre toute incitation et mine la confiance de la population dans les institutions. Ce phénomène est à l'origine de nombreuses injustices économiques dont souffrent chaque jour de jeunes hommes et de jeunes femmes.

Il n'y a pas de meilleur désinfectant que la lumière du jour. Paolo Mauro *et al.* examinent comment les pays peuvent mettre en place des institutions responsables, améliorer la transparence des budgets publics et échanger des informations financières à l'échelle internationale. Jay Purcell et Ivana Rossi proposent des moyens de concilier besoin de transparence et droit à la vie privée. Aditi Kumar et Eric Rosenbach plaident en faveur d'une coopération plus étroite entre les forces de l'ordre, les institutions financières et les organismes de réglementation.

Ces opérations cachées ne concernent pas un seul pays et aucun État n'est en mesure d'y remédier seul. Pour faire face à ce problème, il faut prendre des mesures énergiques au niveau national et instaurer une collaboration transfrontalière. Il en résultera une multitude d'avantages politiques, économiques et sociaux, dont une réduction des inégalités.

Raison de plus pour faire la lumière sur les recoins sombres de l'économie mondiale. **FD**

GITA BHATT, rédactrice en chef



EN COUVERTURE

De vastes sommes sont détournées vers des refuges fiscaux ou au profit de fonctionnaires corrompus et d'organisations criminelles, mais nous n'avons qu'une vague idée de la façon dont tout cela se déroule. La couverture du numéro de septembre présente le point de vue de l'illustrateur John Cuneo sur le détournement de capitaux vers les recoins sombres de l'économie mondiale.



FINANCES & DÉVELOPPEMENT
Publication trimestrielle du
Fonds monétaire international

RÉDACTRICE EN CHEF :

Gita Bhatt

ÉDITRICE EN CHEF :

Maureen Burke

RÉDACTEUR PRINCIPAL :

Chris Wellisz

RÉDACTEURS :

Marie Boursiquot
Bruce Edwards
Glenn Gottselig
Hyun-Sung Khang

RESPONSABLE DE LA STRATÉGIE PRODUITS NUMÉRIQUES :

Rahim Kanani

RÉDACTRICE EN LIGNE :

Lijun Li

RESPONSABLE DE PRODUCTION :

Melinda Weir

CORRECTRICE :

Lucy Morales

CONSEILLERS DE LA RÉDACTION :

Bernardin Akitoby	Thomas Helbling
Celine Allard	Tommaso Mancini Griffoli
Bas Bakker	Gian Maria Milesi-Ferretti
Steven Barnett	Christian Mumssen
Nicoletta Batini	İnci Ötker
Helge Berger	Catriona Purfield
Paul Cashin	Uma Ramakrishnan
Luis Cubeddu	Abdelhak Senhadji
Alfredo Cuevas	Alison Stuart
Rupa Duttagupta	

© 2019 Fonds monétaire international. Tous droits réservés.

Pour reproduire le contenu de ce numéro de *F&D*, quelle qu'en soit la forme, veuillez remplir en ligne le formulaire accessible à www.imf.org/external/terms.htm, ou envoyer votre demande à copyright@imf.org. L'autorisation de reproduction à des fins commerciales s'obtient en ligne auprès du Copyright Clearance Center (www.copyright.com) contre paiement d'une somme modique.

Les opinions exprimées dans la revue n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement la politique du FMI.

Abonnement, changement d'adresse et publicités :

IMF Publication Services

Finance & Development

PO Box 92780

Washington, DC, 20090, USA

Téléphone : (202) 623-7430

Télécopie : (202) 623-7201

Courriel : publications@imf.org

Postmaster: send changes of address to *Finance & Development*, International Monetary Fund, PO Box 92780, Washington, DC, 20090, USA.

The English edition is printed at Dartmouth Printing Company, Hanover, NH.

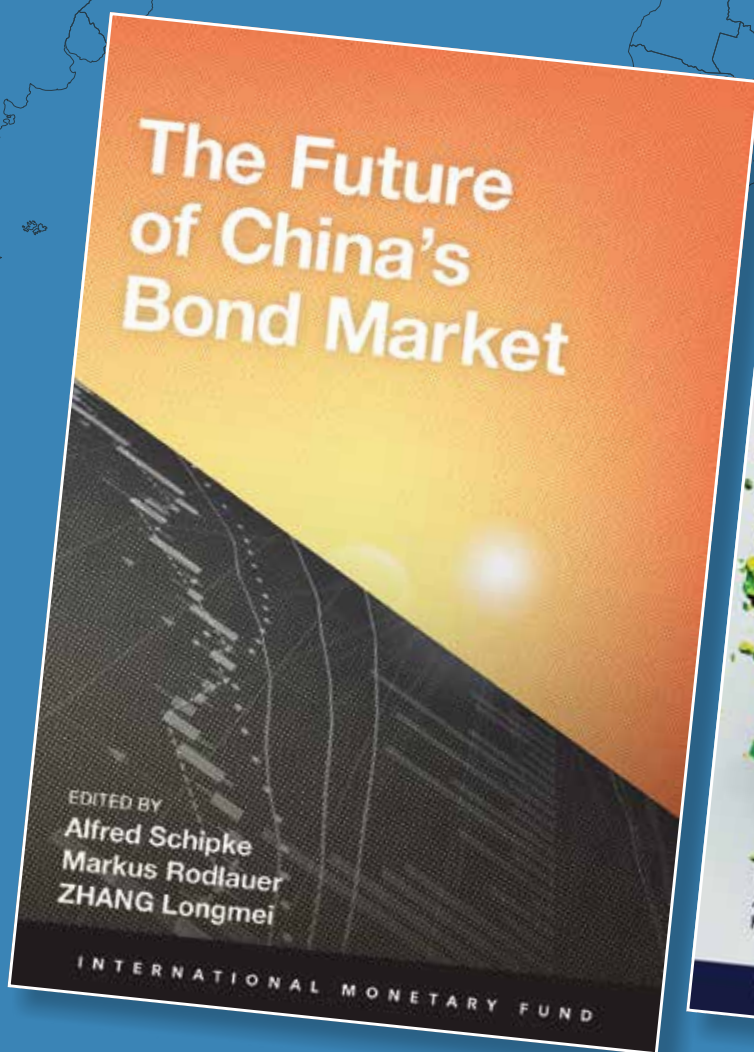
Finance & Development is published quarterly by the International Monetary Fund, 700 19th Street NW, Washington, DC 20431, in English, Arabic, Chinese, French, Russian, and Spanish. French edition 0430-473X



**FONDS MONÉTAIRE
INTERNATIONAL**

FSC FPO

De l'Est à l'Ouest Publications du FMI



Bookstore.imf.org

F O N D S M O N É T A I R E I N T E R N A T I O N A L

MISE EN LUMIÈRE

Sortir certains capitaux de l'ombre pour améliorer la gouvernance

David Lipton

L'an dernier, le PIB mondial s'élevait à 87 000 milliards de dollars, contre seulement 11 000 milliards en 1980. Certes, le PIB n'est qu'un des nombreux outils de mesure du bien-être, mais la progression est remarquable. Avant de s'en féliciter, il faut se pencher sur les chiffres suivants, qui illustrent le côté obscur de l'économie mondiale :

7 000 milliards de dollars

Ce chiffre, qui correspond à 8 % du PIB mondial, représente la quantité de richesses privées que l'on estime cachée dans des centres financiers offshore et dont une grande partie provient probablement d'activités illicites.

1 000 milliards de dollars

Voilà, d'après un calcul, le supplément de recettes publiques qui pourrait être obtenu en réduisant d'un tiers la corruption dans le monde.

Ces chiffres mettent en lumière les recoins cachés de l'économie mondiale : les capitaux qui échappent aux collecteurs d'impôts, aux organismes de réglementation et aux forces de l'ordre. Il s'agit des gains mal acquis à l'issue de malversations, des produits de l'arbitrage réglementaire et des bénéfices tirés des domiciles fiscaux, que certains considèrent comme relevant de la fraude fiscale. Mis bout à bout, tous ces éléments nuisent au bien public. Ces sommes perdues pourraient être utilisées pour améliorer les conditions de vie des populations.

L'essor de la finance numérique, des crypto-actifs et de la cybercriminalité assombrit davantage le tableau. Songez à ce que l'on appelle le « dark web », un marché occulte où peuvent s'échanger toutes sortes de choses : identités volées, armes, stupéfiants, etc.

Illégales ou légitimes, ces pratiques ont une forte incidence sur les recettes publiques dans le monde entier, ce qui pousse de plus en plus la communauté internationale à éliminer les zones grises réglementaires.

Or, il n'est pas uniquement question d'application de la loi. Les pouvoirs publics sont contraints de s'adapter à l'évolution rapide de l'économie mondiale, qui, si bien gérée, peut apporter des avantages considérables, notamment au moyen des technologies financières et, éventuellement, des crypto-actifs.

Les ressources publiques font l'objet de pressions de plus en plus fortes pour stimuler la croissance dans certains pays avancés, construire des infrastructures dans des pays émergents et améliorer la santé et l'éducation dans les pays en développement. Ainsi, le gaspillage de milliers de milliards de dollars est une menace pour notre bien-être. Cela contribue à affaiblir la confiance dans les pouvoirs publics et nuit à leur capacité à remédier à des problèmes économiques fondamentaux, tels que les inégalités et la pauvreté.

Des études du FMI révèlent que les pays où l'impression de corruption est plus faible gaspillent beaucoup moins de ressources dans des projets publics. En outre, parmi les pays à faible revenu, la part du budget consacrée à l'éducation et à la santé est inférieure d'un tiers dans les pays les plus corrompus, ce qui réduit l'efficacité des dépenses sociales.

Que faire pour remédier à ces problèmes ?

C'est là que le FMI entend jouer un rôle déterminant. Nous collaborons étroitement avec les autorités nationales, les organismes multilatéraux et le secteur privé depuis près de deux décennies pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Nous avons été à l'avant-garde des initiatives visant à renforcer la transparence budgétaire et, de plus en plus, à combattre la corruption.

Tout cela relève de la notion essentielle de gouvernance : de quelle manière un pays définit et met en œuvre sa politique économique en tenant compte de ses multiples aspects et comment se conforme-t-il à l'état de droit ? L'an dernier, le FMI a adopté un cadre d'action renforcé en matière de gouvernance, qui prend en considération les fonctions les plus pertinentes pour l'économie, notamment le recouvrement des impôts, les banques centrales, la surveillance du secteur financier et la réglementation des marchés.

Améliorer la gouvernance n'est pas chose aisée. Cela exige des efforts soutenus à long terme qui non seulement relèvent de la conduite qui s'impose, mais engendrent aussi des bienfaits tangibles pour des millions de personnes. C'est par une action commune que nous ferons en sorte qu'ils portent leurs fruits. **FD**

DAVID LIPTON est directeur général par intérim du FMI.



PHOTOS: ISTOCK / ARTHEGEEK / TV



HARPO

SUR LES PARADIS FISCAUX

Les milliards attirés par les paradis fiscaux sont nocifs tant pour les pays qui les y envoient que pour ceux qui les accueillent

Nicholas Shaxson

Jusqu'à la crise financière de 2008, les paradis fiscaux étaient en général considérés comme des recoins exotiques de l'économie mondiale, situés aux Caraïbes ou dans des forteresses alpines, fréquentés par des célébrités, des gangsters et des aristocrates fortunés. Depuis lors, le monde a découvert deux faits qui donnent à réfléchir : premièrement, le phénomène est beaucoup plus central pour l'économie mondiale qu'on ne l'imaginait et, deuxièmement, les plus vastes paradis ne se situent pas là où on le croyait.

Qu'ils opèrent en toute légalité ou non, les paradis fiscaux coûtent collectivement aux pays entre 500 et 600 milliards de dollars par an de recettes fiscales au titre de l'impôt sur les sociétés, selon les estimations (Crivelli, de Mooij et Keen, 2015 ; Cobham et Janský, 2018). Les pertes des pays à faible revenu se chiffrent à quelque 200 milliards de dollars — soit un pourcentage du PIB supérieur à celui des pays avancés et supérieur au montant approximatif de 150 milliards de dollars qu'ils reçoivent chaque année au titre de l'aide étrangère au développement. Les sociétés d'American Fortune 500 détenaient à elles seules, en 2017, des fonds estimés à 2 600 milliards de dollars, encore qu'une faible partie de ce pactole ait été rapatriée à la suite des réformes fiscales des États-Unis en 2018.

Les entreprises ne sont pas les seuls bénéficiaires. Les particuliers ont placé dans des paradis fiscaux 8 700 milliards de dollars, estime Gabriel Zucman (2017), économiste à l'université de Californie à Berkeley. Selon des estimations plus approfondies, l'économiste et juriste James S. Henry (2016) arrive à un total ahurissant de plus de 36 000 milliards de dollars. L'un et l'autre, supposant des taux de rendement très différents, estiment le montant total des pertes de recettes fiscales au titre de l'impôt sur les particuliers aux environs de 200 milliards de dollars par an, auxquelles il faut additionner celles des entreprises.

Ces estimations très incertaines varient considérablement à cause du secret financier et des données officielles fragmentaires et parce qu'il n'y a pas une seule définition d'un paradis fiscal. La mienne tient en deux mots : « échapper » et « ailleurs ». Pour *échapper* aux règles qui ne vous plaisent pas, vous placez votre argent *ailleurs*, outre-mer, au-delà des frontières. Je préfère une large définition de ce genre parce que ces paradis ne concernent pas seulement l'impôt : ils promettent une échappatoire à la réglementation financière, à la déclaration, aux poursuites pénales,

et bien plus. Parce que les principaux utilisateurs des paradis fiscaux sont de grosses institutions financières et d'autres entreprises multinationales, le système fait pencher la balance au détriment des PME, ce qui favorise les monopoles.

Les retombées politiques, bien qu'impossibles à quantifier, doivent être ajoutées à l'acte d'accusation : essentiellement, les paradis fiscaux fournissent les moyens de dissimuler les activités illicites des élites qui utilisent leurs services, aux dépens de la majorité moins puissante. Les paradis fiscaux se présentent comme des fournisseurs d'instruments neutres sur le plan fiscal pour assurer la circulation sans heurt des flux financiers et des investissements. Mais, si les bénéfices des opérateurs privés sont évidents, cela n'est pas le cas pour le monde entier ; il est désormais admis qu'outre les pertes de recettes fiscales, il est dangereux de laisser les capitaux transiter librement à travers les frontières, notamment au risque de provoquer l'instabilité financière dans les pays émergents.

En général, plus l'individu est riche et plus la société multinationale a de l'ampleur — certaines ont des centaines de succursales extraterritoriales —, plus ils sont incrustés dans système extraterritorial et plus ils le défendent farouchement. Les pays puissants ont aussi des intérêts en jeu ; la plupart des paradis fiscaux sont implantés dans des pays avancés ou sur leurs territoires. L'indice des paradis fiscaux du Réseau pour la justice fiscale classe aux trois premiers rangs les îles Vierges britanniques, les Bermudes et les îles Caïmans — toutes entités territoriales britanniques. L'indice d'opacité financière de l'organisation place la Suisse, les États-Unis et les îles Caïmans aux trois premiers rangs pour ce qui est des patrimoines privés.

Pour comprendre pourquoi les territoires riches sont têtes de liste, il suffit de se demander combien de Nigériens prospères placent leurs avoirs privés à Genève ou à Londres — et de se demander combien de citoyens suisses ou britanniques iraient placer leurs actifs à Lagos. Les fonds extraterritoriaux transitent en général des pays pauvres vers les pays riches.

Et le système extraterritorial prend de l'ampleur. Lorsqu'un pays met au point un nouveau moyen de contourner la loi ou un fonds secret qui attire les possesseurs de fonds liquides, d'autres inventeurs rivalisent à qui mieux mieux pour le copier ou l'améliorer. Cela a contribué au déclin spectaculaire des taux moyens de l'impôt sur les sociétés, qui ont baissé de moitié, tombant de 49 % en 1985 à 24 % de nos jours. Pour les multinationales américaines, on estime que le volume de bénéfices transférés dans

JUSQU'À ENVIRON UNE DIZAINE D'ANNÉES, IL Y AVAIT PEU D'ENTRAVES POLITIQUES À L'EXPANSION DES PARADIS FISCAUX.

des paradis fiscaux est passé d'environ 5 % à 10 % des bénéfices bruts dans les années 90 à environ 25 % à 30 % de nos jours (Cobham et Janský, 2017).

Les principes du système international d'imposition des sociétés ont été établis par la Société des Nations il y a près d'un siècle. Ils considèrent les entreprises multinationales comme des « entités distinctes » vaguement connectées. C'est une contre-vérité : les multinationales tirent une grande force de leur nature unitaire, et profitent de la puissance des marchés et des économies d'échelle. Si le tout vaut mieux que la somme des parties (géographiquement diversifiées), quels sont les pays qui peuvent taxer cette valeur ajoutée ? Ce sont rarement les pays à faible revenu, car le système tend à préférer l'endroit où les multinationales ont pris leurs quartiers, en général dans les pays riches.

Qui plus est, les multinationales peuvent manipuler les « prix de transfert » des transactions entre ces filiales pour transférer les bénéfices des pays où les taxes sont élevées vers ceux où elles sont faibles. Par exemple, la filiale d'une société peut détenir un brevet dans un pays à faible imposition et exiger des redevances de marque exorbitantes dans les pays où les impôts sont élevés, de manière à réaliser le maximum de profits dans les pays où la fiscalité est avantageuse. En théorie, les prix de transfert sont censés correspondre aux prix de vente dans des conditions de concurrence normale entre deux parties indépendantes. Mais il est souvent impossible d'établir ces prix : essayez de calculer le coût d'une pièce unique pour un moteur d'avion impossible à trouver sur le marché, ou d'un brevet pharmaceutique. En pratique, ce sont souvent les comptables de l'entreprise qui en fixent le prix.

La solution de rechange au système de concurrence normale entre deux parties indépendantes est en général un impôt unitaire avec formule de répartition. On considère la multinationale comme une entité unique, et on répartit les bénéfices géographiquement selon une formule tenant compte de l'activité économique réelle, qui peut comprendre des ventes, des emplois et des actifs corporels. En théorie, cette méthode fait l'impasse sur les paradis fiscaux : si une société emploie un seul employé à son bureau aux Bermudes, la formule alloue une portion minuscule à ses bénéfices globaux, donc cela n'a pas d'importance que les Bermudes taxent leur part à un taux nul. En pratique, ce système comporte des difficultés techniques, et le choix de la formule est hautement politique — mais il est plus simple, juste et rationnel que le système actuel.

De fait, bon nombre d'États américains, de provinces canadiennes et de cantons suisses utilisent depuis quelque temps le système d'impôts infranationaux, même s'ils n'en font pas encore usage au plan international. Ils ont déjà commencé à exiger des multinationales d'indiquer la répartition des actifs et même de rendre publiques les informations financières et comptables pays par pays, ce qui pourrait fournir les données pertinentes pour établir une formule de répartition internationale. Bien d'autres avancées graduelles sont possibles en vue de changer la donne, de manière évolutive et non brutale.

Il y a une dizaine d'années environ, il y avait encore peu d'opposition politique à l'expansion des paradis fiscaux. Mais, à la suite de la crise de 2008, les gouvernants ont dû, sous la pression populaire, tenter de réduire les énormes déficits budgétaires et d'apaiser les électeurs furieux des faillites bancaires à leurs dépens, des inégalités croissantes et du constat que les multinationales et les nantis échappaient aux impôts. Les fuites (*Panama Papers* et *Luxembourg Leaks*) ont révélé l'usage qui était fait des paradis fiscaux à des fins criminelles et accentué la demande de sanctions. C'est alors que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), groupe de pays riches qui est le principal organe qui fixe les normes fiscales internationales, a entrepris deux projets d'envergure.

Le premier est la Norme commune de déclaration (NCD), système automatique d'échanges transfrontaliers d'informations financières qui aide les autorités fiscales à repérer les placements extraterritoriaux de leurs contribuables. Mais la NCD a bien des lacunes ; elle permet, par exemple, aux personnes possédant le passeport voulu d'élire domicile dans un paradis fiscal, et non dans le pays où ils résident. Les États-Unis présentent un vide juridique géographique encore plus grave : conformément à la Loi sur l'observation fiscale des comptes étrangers, les autorités rassemblent les informations concernant les avoirs extraterritoriaux de leurs contribuables, mais ne fournissent pas d'informations en retour, de sorte que les non-résidents peuvent posséder des avoirs dans le pays dans le plus grand secret, ce qui fait des États-Unis un mégaparadis fiscal.

Cependant, la NCD a porté quelques fruits. L'OCDE a estimé en juillet 2019 que 90 pays avaient partagé leurs informations sur 47 millions de comptes ayant une valeur totale de 4 900 milliards d'euros ; que les dépôts bancaires placés dans des paradis fiscaux avaient diminué de 20 % à 25 % et que les

divulgations volontaires avant la mise en place du dispositif avaient engendré un surcroît de recettes fiscales supplémentaires équivalant à 95 milliards d'euros pour les membres de l'OCDE et du Groupe des Vingt, qui inclut les principaux pays émergents.

L'autre initiative majeure est le projet de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS), qui vise les sociétés multinationales. Le but de l'OCDE consiste à « réaligner la taxation sur la substance économique » sans bousculer le consensus international établi depuis longtemps sur le principe de pleine concurrence, qui est soutenu par les entreprises multinationales éludant l'impôt et leurs alliés. Si tant est que le BEPS a amélioré la transparence du point de vue des multinationales, l'OCDE estime en définitive que ce projet a été plutôt un échec, surtout en ce qui concerne l'économie numérisée.

Les États-Unis ont aussi reconnu tardivement qu'en présence d'une économie largement tirée par la consommation, il est logique d'appliquer la taxation là où la vente s'effectue. Et les pays émergents tels que la Colombie, le Ghana et l'Inde, dont le poids politique s'est accru à partir de 2016, ont milité en faveur d'approches nouvelles. L'OCDE a commencé à examiner les formules de vente pure et simple, mais certains pays à plus faible revenu seraient plus favorables à une formule incluant les employés et les actifs corporels, qui leur donnerait des droits de taxation plus étendus. Cette répudiation de l'orthodoxie du principe de pleine concurrence est un pas dans le sens de la répartition proportionnelle que réclament les tenants de la taxation.

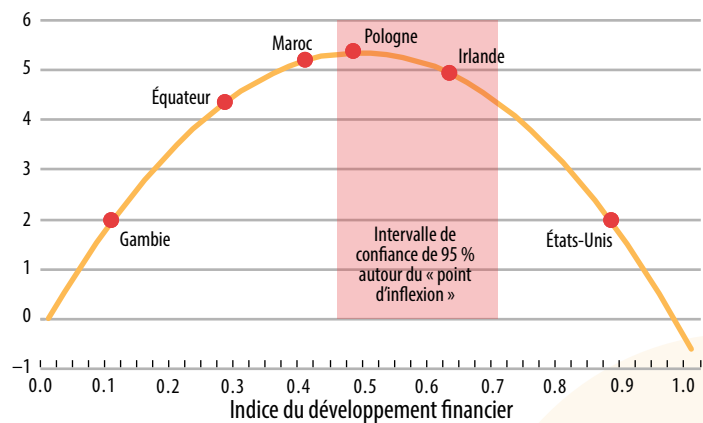
En janvier 2019, le barrage a commencé à s'écrouler. Pour la première fois, l'OCDE a concédé publiquement qu'il faut trouver « des solutions qui vont au-delà du principe de la pleine concurrence ». En mars, Christine Lagarde, alors directrice générale du FMI, a qualifié cette démarche de « d'obsoleète » et « particulièrement nocive pour les pays à faible revenu ». Elle a recommandé une « réévaluation fondamentale » allant dans le sens d'autres approches basées sur des formules en vue de la répartition des revenus. En mai, l'OCDE a publié une « feuille de route » proposant des réformes reposant sur deux piliers : premièrement, déterminer où les taxes doivent être acquittées et sur quelle base, et quelle proportion des bénéfices doit être taxée sur cette base ; et, deuxièmement, exiger des multinationales qu'elles acquittent un montant minimum de taxes. Le professeur Reuven Avi-Yonah, de la faculté de droit de l'université du Michigan, a jugé que c'était un plan « extraordinairement radical » qui aurait été « presque inconcevable » même il y a cinq ans.

Nous sommes maintenant à l'aube de la plus significative période de transformation du régime

Trop d'afflux financiers ?

La plupart des pays avancés, y compris les États-Unis, ont dépassé le point auquel le développement du secteur financier est bénéfique.

(effet sur le taux de croissance du PIB, points de pourcentage)



Source : Sahay et al. (2015). Données actualisées en juillet 2019.

d'imposition des entreprises à l'échelle internationale en un siècle. Les progrès dépendront des luttes de pouvoir : entre les pays, riches et pauvres, et, au sein des pays, entre les contribuables ordinaires et ceux qui profitent du système actuel. Mais un changement radical est faisable. Le Réseau pour la justice fiscale, avec lequel j'ai travaillé, considère aujourd'hui quatre demandes clés, initialement écartées comme impératifs utopiques, qui font désormais leur chemin de par le monde : échanges automatiques transfrontaliers des informations financières, registres publics de la propriété effective des actifs financiers, comptabilisation pays par pays, et maintenant un impôt unitaire assorti d'une formule de répartition.

Mais l'impôt sur les sociétés n'est qu'un début. Pour comprendre les questions plus vastes, il faut tenir compte des forces qui actionnent le système extraterritorial. L'exemple de la Suisse est révélateur. Pendant des décennies, les politiciens allemands, américains et autres ont bataillé avec la Suisse au sujet du secret bancaire, sans grand succès. Mais, en 2008, après avoir découvert que des banquiers suisses avaient aidé leurs clients américains à échapper à l'impôt, le ministère de la Justice a changé son fusil d'épaule. Il a pris en ligne de mire non plus le pays, mais ses banquiers et ses banques. Résultat, les entités privées ainsi visées se sont muées en apôtres de réformes, à la suite de quoi la Suisse accorda pour la première fois des concessions sur le secret bancaire. Moralité : pour être efficace, toute riposte internationale doit inclure de lourdes sanctions contre les acolytes privés, y compris les comptables et les avocats — surtout lorsqu'ils facilitent des activités délictueuses telles que la fraude fiscale.

BEAUCOUP DE PAYS N'ONT RIEN À GAGNER À HÉBERGER SUR LEUR SOL UN CENTRE FINANCIER OFFSHORE.

Approfondissons ce constat. Ce qui fait fonctionner le système extraterritorial est la concurrence entre les pays qui offrent les meilleurs moyens de ne pas avoir à payer l'impôt, à divulguer sa fortune ou à respecter la réglementation financière. Traditionnellement, le nivellement par le bas se présente comme un problème d'action collective qui nécessite des solutions collaboratives multilatérales. Mais l'approche coopérative a ses défauts. Certains territoires sont enclins à tricher, car ils veulent attirer des capitaux mobiles, si bien que l'action collective peut ressembler à une chasse aux écureuils sur un trampoline. En outre, il est difficile de mobiliser les votes à l'appui d'une collaboration transnationale complexe, surtout quand le but est d'aider les étrangers ou des pays à faible revenu.

Il y a une approche radicalement différente et plus efficace. La question est de savoir si les flux financiers attirés par les paradis fiscaux font du bien aux pays qui les accueillent. Ils intéressent sûrement les *groupes d'intérêts* qui s'y trouvent — dans le monde des banquiers, comptables, juristes et agents immobiliers —, mais qu'apportent-ils à *l'ensemble du pays* ?

Un ensemble nouveau et croissant d'études menées par le FMI et la Banque des règlements internationaux, entre autres, proposent une réponse négative. Ces travaux montrent que la croissance du secteur financier est bénéfique jusqu'à un point optimal, après quoi elle commence à nuire à la croissance économique (voir le graphique). La plupart des pays avancés, y compris les États-Unis, le Royaume-Uni et d'autres paradis fiscaux majeurs, ont dépassé ce point depuis longtemps. Pour eux, la réduction du secteur financier en vue d'évincer les activités financières nuisibles stimulerait la prospérité.

Parallèlement à ces travaux, John Christensen, précédemment conseiller économique du paradis fiscal britannique de Jersey, et moi-même avons créé le concept de malédiction financière, un mal qui affecte les pays dotés d'un secteur financier surdimensionné, qui est analogue à la malédiction des ressources affligeant certains pays qui dépendent de ressources telles que le pétrole. Ce « paradoxe de la pauvreté au milieu de l'abondance » a de multiples causes : l'exode des cerveaux des employés de l'État, de l'industrie et de la société civile, au profit d'un secteur dominant très rémunérateur ; les inégalités montantes, qui sapent la croissance, entre le secteur dominant et les autres ; la hausse des prix locaux qui mine la compétitivité des autres secteurs de biens échangeables par rapport aux importations ; les hauts et bas récurrents des prix

des marchandises et des actifs financiers ; une augmentation de la recherche de rentes et une perte de l'esprit d'entreprise aux dépens des activités productives créatrices de richesse, à cause de l'afflux d'argent facile. Certains spécialistes décrivent aussi la « financiarisation », ou les activités créatrices de richesse qui sombrent au profit d'activités plus prédatrices, friandes de richesse, telles que la monopolisation, la bancarisation à outrance et le recours aux paradis fiscaux.

Les flux financiers à la recherche d'une cachette ou fuyant les taxes fiscales semblent être exactement de nature à exacerber la malédiction financière, faire empirer les inégalités, accroître la vulnérabilité aux crises et causer des dommages politiques inquantifiables à mesure que les capitaux infiltrent dans le plus grand secret les systèmes politiques occidentaux. Et comme les flux de capitaux financiers transitent des pays pauvres vers les paradis fiscaux des riches, une migration de travailleurs s'ensuivra inéluctablement.

Comme toujours, il faut approfondir les recherches dans ce domaine. Mais il semble que beaucoup des pays qui accueillent un centre financier offshore n'ont rien à y gagner : non seulement le mal contamine d'autres pays, mais il en est aussi rongé de l'intérieur. Les pays qui prennent conscience du danger peuvent agir *unilatéralement* pour mettre un frein à leurs centres financiers offshore, simplement en évitant le nivellement par le bas et en freinant les activités des centres financiers offshore tout en améliorant le bien-être de leurs citoyens. C'est une formule puissante et gagnante. **FD**

NICHOLAS SHAXSON est l'auteur de divers ouvrages : *Poisoned Wells*, consacré à la malédiction des ressources en Afrique de l'Ouest, *Treasure Islands*, qui traite des paradis fiscaux, et, plus récemment, *The Finance Curse*, où il est question des secteurs financiers hypertrophiés.

Bibliographie :

- Cobham, Alex, and Petr Janský. 2017. "Measuring Misalignment: The Location of US Multinationals' Economic Activity versus the Location of their Profits." *Development Policy Review* 37 (1): 91–110.
- . 2018. "Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-Estimation and Country Results." *Journal of International Development* 30 (2): 206–32.
- Crivelli, Ernesto, Ruud A. de Mooij, and Michael Keen. 2015. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries." IMF Working Paper 15/118, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Henry, James S. 2016. "Taxing Tax Havens." *Foreign Affairs*, April 12.
- Sahay, Ratna, and others. 2015. "Rethinking Financial Deepening." IMF Staff Discussion Note 15/08, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Zucman, Gabriel. 2017. "How Corporations and the Wealthy Evade Taxes." *New York Times*, November 10.



L'EXPLOSION DES INVESTISSEMENTS FANTÔMES

La prolifération des coquilles vides dans les paradis fiscaux mine la perception des impôts dans les pays avancés, émergents et en développement

Jannick Damgaard, Thomas Elkjaer et Niels Johannesen

D'après les statistiques officielles, le Luxembourg, qui compte environ 600 000 habitants, accueille autant d'investissements directs étrangers (IDE) que les États-Unis, et bien plus que la Chine. Les 4 000 milliards de dollars d'IDE hébergés au Luxembourg représentent près de 6,6 millions de dollars par personne. Difficile d'imaginer, au vu de la taille minuscule de l'économie luxembourgeoise, que ce pactole correspond à des investissements en bonne et due forme. Alors, y a-t-il quelque chose de bizarre dans les statistiques officielles, ou autre chose qui cloche ?

Les IDE sont souvent un important moteur d'une véritable intégration économique internationale, qui stimule la croissance et la création d'emplois et accroît la productivité grâce aux transferts de capitaux et au développement des capacités et des technologies. C'est pourquoi beaucoup de pays font tout pour en attirer davantage. Cependant, tous les IDE ne servent pas à accroître la productivité. En pratique, on définit les IDE comme des investissements financiers transfrontaliers entre des entreprises faisant partie d'un même groupe multinational, et sont pour une large part « fantômes », c'est-à-dire des investissements qui transitent par des coquilles vides, aussi qualifiées d'entités à vocation spéciale, qui n'ont aucune activité réelle. Il s'agit plutôt de sociétés holding chargées d'effectuer des financements internes ou de gérer des avoirs intangibles — souvent pour amenuiser la charge fiscale globale des multinationales. Ces opérations financières et fiscales brouillent les statistiques traditionnelles des IDE, si bien qu'il est difficile d'en comprendre l'intégration économique véritable.

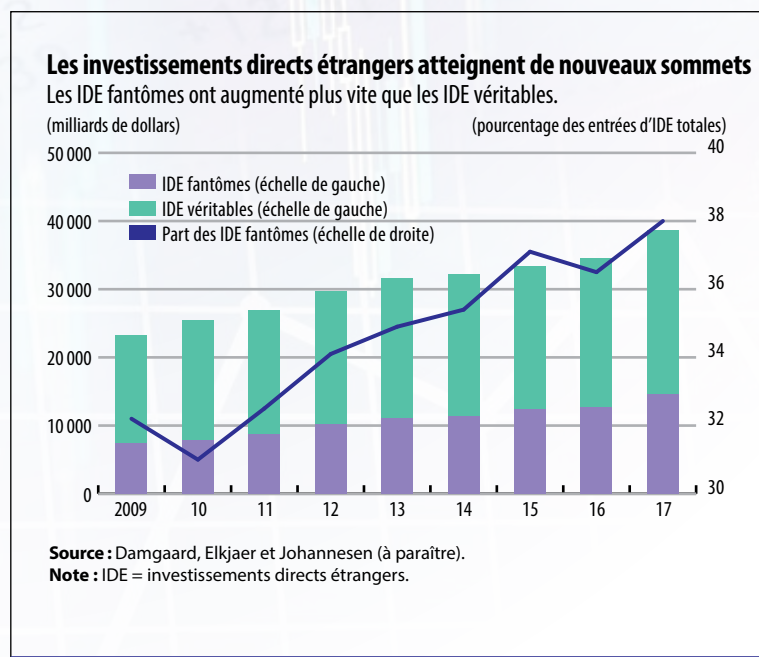
Une double échappatoire

Il faut affiner les calculs pour comprendre où, par qui et comment 40 000 milliards de dollars d'IDE cheminent de par le monde. En combinant les chiffres détaillés des IDE de l'Organisation de coopération et de développement économiques avec ceux de l'enquête coordonnée du FMI sur les investissements directs, une nouvelle étude (Damgaard, Elkjaer et Johannesen, à paraître) permet de cartographier le réseau mondial des relations d'investissement bilatérales — et de démêler les IDE fantômes et véritables.

Constat intéressant : c'est un petit nombre de paradis fiscaux qui accueillent la grande majorité des IDE fantômes. Près de la moitié se trouvent au Luxembourg et aux Pays-Bas. Et si l'on ajoute la RAS de Hong Kong, les îles Vierges britanniques, les Bermudes, Singapour et les îles Caymans, la Suisse, l'Irlande et Maurice à cette liste, on constate qu'une dizaine de pays hébergent plus de 85 % des investissements fantômes.

Pourquoi et comment cette poignée de paradis fiscaux attirent-ils les IDE fantômes ? Dans certains cas, il s'agit d'une politique délibérée visant à attirer autant d'investissements étrangers que possible en proposant des bénéfices lucratifs — tels que des taux d'imposition très bas ou nuls pour les entreprises. Même si les coquilles vides n'ont pas ou peu d'employés dans le pays d'accueil et ne paient pas l'impôt sur les sociétés, elles contribuent cependant à payer à l'économie locale les frais de conseil fiscal, de comptabilité et d'autres services financiers et à régler les commissions d'enregistrement et d'immatriculation. Pour les paradis fiscaux des Caraïbes, ces services constituent une grande partie du PIB, de même que les recettes du tourisme.

En Irlande, le taux de l'impôt sur les sociétés a été fortement abaissé de 50 % dans les années 80 à 12,5 % de nos jours. De plus, certaines multinationales profitent des failles de la législation irlandaise, au moyen de techniques novatrices ingénieuses du style « un double irlandais avec un sandwich néerlandais » consistant à transférer les bénéfices entre les filiales en Irlande et en Hollande, qui échouent en définitive dans les paradis fiscaux des Antilles. Ces tactiques permettent d'amoinrir encore les taux d'imposition ou d'échapper tout court à l'impôt. En dépit des baisses de taux, les recettes de l'impôt sur les sociétés ont augmenté en pourcentage du PIB, parce que l'assiette fiscale s'est beaucoup élargie, pour une large part du fait de l'afflux massif d'investissements étrangers. Cette stratégie est sans doute fructueuse pour l'Irlande, mais elle érode la base fiscale des autres pays. Le taux moyen de l'assiette fiscale a chuté de 40 % en 1990 aux alentours de 25 % en 2017, signe d'un nivellement par le bas, qui nécessite une riposte internationale coordonnée.



Une poignée de paradis fiscaux notoires hébergent la grande majorité des IDE fantômes mondiaux.

À l'échelle mondiale, les investissements fantômes représentent la somme ahurissante de 15 000 milliards de dollars, soit la somme des PIB de deux puissances économiques (Chine et Allemagne). Et en dépit des efforts internationaux visant à réprimer la fraude fiscale — notamment l'initiative du G-20 (lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) et les échanges d'informations automatiques entre les banques selon la Norme commune de déclaration (NCD) —, le volume des IDE fantômes ne cesse de grossir, plus vite que les IDE véritables. En moins de dix ans, les IDE fantômes sont passés d'environ 30 % à près de 40 % du total (voir le graphique). Cette hausse des IDE est sans pareille. D'après Lane et Milesi-Ferretti (2018), les IDE ont augmenté plus vite que le PIB mondial depuis la crise financière, à la différence des positions internationales des instruments de portefeuille et autres investissements.

Si tant est que les IDE fantômes se trouvent essentiellement dans un petit nombre de paradis fiscaux, tous les pays — qu'ils soient avancés, émergents, à faible revenu ou en développement — sont exposés à ce phénomène. La plupart des pays investissent beaucoup dans des coquilles vides à l'étranger et reçoivent tous de ces sociétés des investissements considérables, dont le montant dépasse en moyenne 25 % du total des IDE.

Les placements dans ces coquilles vides à l'étranger pourraient indiquer que les sociétés multinationales sous contrôle national tentent d'éviter l'impôt. De la même manière, les investissements reçus de ces coquilles vides à l'étranger semblent indiquer que les multinationales sous contrôle étranger cherchent à éviter de payer des impôts dans le pays d'accueil. Il ne faut pas s'étonner que les IDE fantômes progressent lorsque le taux d'imposition des sociétés augmente.

Des chiffres plus exacts pour de meilleures politiques

La mondialisation crée de nouvelles difficultés en matière de statistiques macroéconomiques. De nos jours, une société multinationale peut user de l'ingénierie financière pour déplacer de grosses sommes d'argent de par le monde, relocaliser aisément des avoirs intangibles extrêmement rentables, ou vendre des services informatiques à partir de paradis fiscaux sans y être physiquement présente. Ces phénomènes peuvent brouiller considérablement les statistiques macroéconomiques traditionnelles — par exemple gonfler les chiffres du PIB et des IDE dans les paradis

fiscaux. Ce fut en particulier le cas lorsque le taux de croissance du PIB de l'Irlande bondit de 26 % en 2015, à la suite de la relocalisation des droits de propriété intellectuelle de quelques sociétés multinationales, et lorsque le Luxembourg se retrouva parmi les plus gros hébergeurs d'IDE. Pour obtenir de meilleurs chiffres à l'échelle mondiale, il faut aussi affiner les statistiques économiques.

Le nouveau réseau mondial d'IDE est utile pour déterminer quels pays accueillent des investissements fantômes et leurs contreparties, et cela permet de mieux comprendre l'évolution de la mondialisation. Ces informations ouvrent aux analystes des perspectives plus larges et peuvent aider les dirigeants à gérer la concurrence fiscale internationale.

Depuis quelques années, le dossier de la fraude fiscale a pris de l'ampleur parmi les pays du G-20. Les initiatives BEPS et NCD sont le fruit des efforts de la communauté internationale visant à remédier aux carences de systèmes de taxation centenaires, mais les problèmes de la concurrence fiscale et du droit d'imposition sont loin d'être résolus. Les perspectives semblent évoluer et s'orienter vers un large accord sur la nécessité de réformes significatives. De fait, le FMI a proposé cette année divers projets de réforme de l'architecture fiscale internationale, allant de la taxation minimale à l'imposition des pays de destination. Quelle que soit la voie que les décideurs choisiront, il reste clair que la coopération internationale est indispensable pour régler le dossier de la taxation dans l'environnement économique mondialisé d'aujourd'hui. **FD**

JANNICK DAMGAARD est actuellement conseiller de l'administrateur des pays nordiques et des pays baltes au FMI. Ses recherches ont été menées essentiellement alors qu'il était économiste principal à la Banque nationale du Danemark. **THOMAS ELKJAER** est économiste au département des statistiques du FMI, et **NIELS JOHANNESSEN** est professeur d'économie au Centre des comportements économiques et de l'inégalité à l'université de Copenhague.

Les opinions exprimées dans cette étude sont celles des auteurs ; elles ne reflètent pas nécessairement les opinions des institutions avec lesquelles ils sont affiliés.

Bibliographie :

Damgaard, Jannick, Thomas Elkjaer, and Niels Johannesen. Forthcoming. "What Is Real and What Is Not in the Global FDI Network?" IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.

Lane, Philip R., and Gian Maria Milesi-Ferretti. 2018. "The External Wealth of Nations Revisited: International Financial Integration in the Aftermath of the Global Financial Crisis." *IMF Economic Review* 66 (1): 189–222.

PAYER L'ADDITION

Le directeur de l'administration fiscale de la Grèce fait tout pour faire rentrer l'impôt

Maria Petrakis

Nous sommes en Grèce, par un été torride, et les touristes fourmillent à Athènes. En shorts et sandales, ils se pressent dans les boutiques qui bordent les venelles pavées du quartier historique de Plaka, au pied de l'Acropole, pour acheter olives, aimants, T-shirts et autres brimborions. Un client marchande un sac avec un vendeur ambulancier. C'est le type de transactions en espèces que George Pitsilis voudrait voir disparaître.

Si les touristes arrivent en aussi grand nombre que l'an dernier, quelques 30 millions de personnes se rendront en Grèce cette année, et achèteront des cafés et des salades grecques, loueront des voitures et des parasols, et dépenseront 16 milliards d'euros qui redonneront un coup de pouce à l'économie anémiée du pays. M. Pitsilis, percepteur en chef de la Grèce, est déterminé à faire en sorte que la TVA — source de recettes cruciales pour le pays à court d'argent — soit prélevée sur ces transactions.

Les commerçants et autres pourvoyeurs de services sont tenus par la loi d'accepter les cartes de crédit, de débit et de paiement, et de délivrer des reçus. Mais, vu le taux de la TVA (24 %) — le plus élevé en Europe — la tentation de tricher est forte.

*Des touristes se baladent
dans les rues d'Athènes.*



PHOTO: ISTOCK/HOLGAS



George Pitsilis, directeur de l'Agence indépendante des recettes publiques de la Grèce.



Un commerçant donne un reçu à un client.

PHOTOS: MICHAELIS KARAGIANNIS

Alors, l'administration fiscale grecque a lancé une campagne publicitaire intitulée « Apodixi, please » pour encourager les touristes à utiliser leurs cartes de crédit et à demander un reçu (*apodoxi*). M. Pitsilis a ordonné l'audit ou l'inspection des livres des entreprises et n'hésite pas à fermer des restaurants réputés à Mykonos qui ne délivrent pas de reçus. Cela fait parler.

« Il y a une prise de conscience, on fait passer un message », explique M. Pitsilis lors d'une interview. Les touristes peuvent « apporter leur écot pour aider le pays à fonctionner avec ses propres ressources ».

Un déficit monstre

La fraude fiscale est une plaie particulière pour la Grèce, qui est très loin à la traîne des autres pays de l'UE, s'agissant de faire rentrer l'impôt. Il en résulte que les taux d'imposition sont trop élevés et ne s'appliquent qu'à trop peu de gens. En 2009, le pays a vu son déficit budgétaire fuser au-delà de 15 % du PIB.

Il est indispensable de faire rentrer l'impôt pour en abaisser les taux et financer, par exemple, une meilleure protection sociale et davantage d'investissements publics. Tout cela aiderait la Grèce à se remettre de huit années de crise économique qui a fait chuter le PIB de 25 % et nécessité une opération internationale de sauvetage chiffrée à 289 milliards d'euros.

Les problèmes étaient légion au début de la crise. L'économie souterraine, non déclarée, de la Grèce représentait près de 27 % du PIB, soit un des pourcentages les plus élevés en Europe. Près de 75 % des travailleurs autonomes déclaraient des revenus inférieurs au seuil d'imposition, selon une étude du FMI. Le système de collecte des impôts était obsolète et exposé aux interférences politiques. La corruption était monnaie courante. Le code des impôts était souvent remanié. Les litiges traînaient en longueur à cause de la lenteur du système judiciaire.

Les tentatives de falsification des statistiques budgétaires du gouvernement ne pouvaient pas occulter le problème. En 2010, la Grèce a promis des coupes dans son déficit budgétaire hypertrophié, en contrepartie d'une aide pécuniaire

d'urgence. Mais la tâche est devenue plus malaisée à mesure que la crise financière s'aggravait. En 2015, afin d'empêcher l'effondrement du système bancaire, le pays a imposé un contrôle des capitaux incluant une limite journalière pour les retraits d'espèces aux guichets automatiques bancaires.

Le recouvrement des recettes publiques n'ayant pas donné des résultats suffisants, le gouvernement grec a institué une Agence indépendante des recettes publiques, afin de mettre l'administration à l'abri des pressions politiques et de l'enchevêtrement de règles complexes qui minent la bureaucratie grecque. M. Pitsilis, avocat de 44 ans, né aux États-Unis, qui a grandi en Grèce et y a fait ses études ainsi qu'en France, a été nommé à la tête de l'Agence, qui a ouvert ses portes le 1^{er} janvier 2017.

Le bureau de M. Pitsilis se trouve au huitième étage d'un bâtiment du ministère des Finances anodin au centre d'Athènes. On y accède par une entrée séparée, de manière à tenir à distance les responsables politiques qui dirigent le ministère. Récemment, il est revenu à son bureau vers 17 heures un vendredi après-midi, a noué sa cravate et s'est remis au travail. Il termine en général sa journée vers 21 heures 30.

En mai, le lendemain de l'annonce par le gouvernement que des élections parlementaires surprise auraient lieu pendant l'été, M. Pitsilis a réuni ses collaborateurs pour leur annoncer qu'ils travailleraient comme d'habitude. Pas de répit pour les agents de l'administration fiscale, contrairement au bon vieux temps, où les percepteurs relâchaient leur surveillance pour permettre au gouvernement de s'attirer les bonnes grâces des électeurs.

Drones de surveillance

Cet été, les inspecteurs des impôts vont effectuer 50 500 inspections et contrôles fiscaux. Des drones de surveillance survolent l'île de Santorini pour vérifier que les exploitants de bateaux d'excursion délivrent des reçus aux visiteurs qui viennent admirer le cratère volcanique rempli d'eau de mer en plein milieu de l'île. Une loterie mensuelle avec un gros lot de 1 000 euros incite les contribuables à utiliser leurs cartes de paiement pour leurs opérations de tous les jours.

D'autres innovations plus banales ont fait une différence. Les inspecteurs des impôts ont accès aux informations de deuxième main telles que les comptes bancaires et à un système de règlement des litiges plus rapide. Les patrouilles mobiles, qui opèrent sur terre et en mer et effectuent des contrôles à l'improviste, sont intégrées dans une nouvelle organisation centrale ; une unité spéciale mènera les investigations dans trois principaux domaines : grandes entreprises, petits commerces et opérateurs indépendants, et grosses fortunes.

« La fraude fiscale n'est pas un phénomène monolithique », explique M. Pitsilis. « Elle revêt des formes diverses. Impossible de mettre tout dans le même sac. »

Cela dit, il est certain que la prolifération des terminaux de point de vente par cartes, qui sous-tend la nouvelle campagne « Apodixi, please », a nettement amélioré la collecte des impôts. Le nombre de terminaux a plus que doublé, atteignant près de 700 000 en deux ans à la fin de décembre 2018, d'après Cardlink, qui gère le plus grand réseau du pays. La valeur des transactions est passée de 19 milliards à 31,5 milliards d'euros.

Limitation des retraits

La soudaine popularité des cartes plastiques a coïncidé avec l'imposition d'un contrôle des capitaux en 2015 : les Grecs, ne pouvant retirer qu'un montant limité en espèces, se sont tournés vers les cartes de débit pour payer leur essence et faire leur marché. Le gouvernement a par la suite décidé de rendre obligatoire le recours aux terminaux pour divers types de professions et commerces.

Le nombre de transactions effectuées aux terminaux de vente est monté en flèche, de même que les recettes de la TVA, débitées automatiquement. Les paiements électroniques ont contribué à la moitié au moins de l'augmentation des recettes de la TVA engrangées en 2017, d'après une étude du think tank grec IOBE.

En 2018, ces recettes ont augmenté de 24 %, atteignant 31 milliards d'euros, d'après un rapport de la Commission européenne, ce qui a accru les recettes de la TVA, qui représentent un tiers des recettes publiques. La diminution des dépenses et la hausse des recettes ont permis de dégager un excédent budgétaire de 1,1 % du PIB l'an dernier, contre un déficit de 11,2 % en 2010.

Les paiements électroniques « ont donné de bons résultats parce qu'ils jouent sur le libre choix des individus », explique M. Pitsilis. « Chacun pouvait décider sans hésiter de déclarer : je vais payer par carte. »

Pourtant, il y a encore bien des progrès à faire ; en pourcentage de la consommation privée, l'utilisation de cartes de paiement était inférieure de 14,8 % à la moyenne de l'UE en 2017, d'après les données de IOBE, qui indique que les recettes de la TVA se monteraient à 21 %, soit 3,3 milliards d'euros de plus, si la Grèce atteignait la moyenne européenne.

Le relâchement du contrôle des capitaux et de la limitation des retraits d'espèces font craindre que le respect des

obligations fiscales, encore faible, soit affecté. Un quart des terminaux installés en 2017 et 2018 restent inactifs, selon les chiffres indiqués par Cardlink lors d'une conférence au cours de l'année.

Il a une raison à cela : à la différence des citoyens jeunes des villes, les Grecs plus âgés et les habitants des zones rurales préfèrent encore payer leurs achats en espèces. Les professionnels indépendants offrent souvent des rabais aux clients qui payent comptant — marché qu'il est plus aisé de conclure dans l'intimité du bureau du docteur ou l'étude de l'avocat. C'est un problème grave, parce que, d'après Eurostat, les agents indépendants représentent près de 30 % de la main-d'œuvre grecque — soit le plus gros pourcentage et le double de la moyenne de l'Union européenne.

De ce fait, la charge fiscale pèse principalement sur les employés salariés et retraités qu'il est facile de taxer, alors que les groupes d'employés indépendants plus aisés échappent facilement à l'impôt. Les promesses de baisse des impôts ont contribué à la victoire électorale du Premier ministre Kyriakos Mitsotakis au mois de juillet.


« L'imposition ne peut pas être simplement une source de revenus, elle doit devenir un levier de croissance », a déclaré M. Mitsotakis lors de son premier discours au Parlement, annonçant une baisse de la taxe foncière et de l'impôt sur les sociétés. Les paiements électroniques, dont la facturation électronique et la comptabilisation sont obligatoires, élargiront l'assiette fiscale, a-t-il indiqué.

Changement d'attitude

Pour les commerçants tels qu'Ilias Tsingas, dont les affaires dépendent des visiteurs étrangers, les transactions financières sont une nécessité. « Les touristes ne paient pas en numéraire », affirme-t-il.

M. Tsingas, âgé de 57 ans, tient un kiosque au centre d'Athènes, à deux pas du Parlement et sur le parcours de la Garde présidentielle, qui monte la garde en grand uniforme devant la tombe du Soldat inconnu. Son kiosque, où il vend aussi bien des kleenex que des ballons de foot, est entouré de pancartes indiquant en anglais qu'il accepte les cartes de crédit et de débit. Cependant, parmi les Grecs, seuls les politiciens et les fonctionnaires utilisent le terminal, parce qu'ils doivent justifier leurs dépenses.

Selon M. Pitsilis, la clé de la réussite consiste à faire évoluer ce type d'attitude. Il est temps, dit-il, que les Grecs prennent conscience de leurs propres responsabilités et ne cèdent plus à la tentation d'accepter une ristourne en payant comptant, pour éviter la TVA.

« Il incombe à tous de comprendre que les propositions de ce genre sont nocives pour notre avenir, celui de nos enfants et nos retraites et qu'elles affectent les chances de nos enfants ou petits-enfants de trouver du travail à l'avenir », affirme M. Pitsilis. « Parce qu'au bout du compte, c'est nous tous qui payons l'addition. » 

MARIA PETRAKIS est journaliste indépendante, basée à Athènes.



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).

LA VÉRITÉ SUR LE DARK WEB

Conçu pour protéger les dissidents politiques, il dissimule aussi des activités illicites

Aditi Kumar et Eric Rosenbach

À la fin des années 90, deux organismes de recherche du ministère américain de la Défense ont piloté une initiative visant à élaborer un réseau anonyme et chiffré qui protégerait les communications sensibles des espions du pays. Les utilisateurs ordinaires d'Internet n'auraient pas connaissance de ce réseau secret et ne pourraient pas y avoir accès. Bien que l'objectif de clandestinité envisagé initialement ne se soit pas pleinement concrétisé, certains chercheurs ont vu dans ce projet une autre possibilité intéressante : le lancement d'un système non lucratif, axé sur l'anonymat, à destination des militants des droits humains et de la protection de la vie privée.

C'est ainsi qu'est né le réseau Tor, acronyme de « *The Onion Router* » (le routeur oignon), en référence aux nombreuses couches de chiffrement protégeant les informations qui y transitent. Tor se situe en marge d'Internet et constitue la technologie sous-jacente du « *dark web* » (le web obscur), un ensemble de sites cachés inaccessibles aux navigateurs classiques et non indexés par les moteurs de recherche comme Google. Le navigateur Tor, téléchargeable gratuitement, est le seul outil nécessaire pour déverrouiller cette partie cachée du web où le respect de la vie privée est le maître mot. Cependant, l'anonymat complet a de sombres conséquences.

En vérité, outre l'anonymat et la protection extrêmes que le dark web oppose à la surveillance des gouvernements autoritaires, il facilite le développement d'un marché clandestin que d'ingénieurs criminels utilisent pour échanger des drogues, des identités volées, des contenus relatifs à des abus pédosexuels et d'autres produits et services illicites. Puisque les cryptomonnaies intraquables y représentent le principal moyen de paiement, il est nécessaire que les forces de l'ordre, les institutions financières et organismes de réglementation du monde entier coopèrent étroitement afin de resserrer l'étau autour de ces activités néfastes.

Les zones grises

Aujourd'hui, le réseau Tor compte plus de 65 000 URL uniques se terminant par .onion. Une étude réalisée en 2018 par la société de sécurité informatique Hyperion Gray a répertorié environ 10 % de ces sites et constaté que la plupart d'entre eux ont pour fonction de faciliter la communication, par des forums, des salons de discussion et des hébergeurs de fichiers et d'images, et le commerce sur des places de marché. Ces rôles fonctionnels, en particulier ceux liés à la communication, permettent de nombreux usages considérés comme légaux et légitimes dans les sociétés libres. En outre, une étude de 2016 de la société de recherche Terbium Labs,



pour laquelle 400 sites en .onion ont été sélectionnés au hasard et analysés, indique que plus de la moitié de tous les domaines du dark web sont en fait légaux.

Pour les habitants de pays où des régimes oppressifs bloquent l'accès à des pans entiers d'Internet ou répriment les dissensions politiques, le dark web est une bouée de secours qui leur donne accès à l'information et les protège de la persécution. Dans des sociétés plus libres, il peut constituer un outil essentiel d'alerte et de communication qui préserve les citoyens de représailles ou d'un jugement sur leur lieu de travail ou dans leur communauté. Il peut aussi simplement garantir le respect de la vie privée et de l'anonymat à ceux qui se méfient de la manière dont les entreprises et les États suivent, utilisent voire monétisent leurs données. De nos jours, de nombreuses organisations disposent d'un site Web caché sur Tor, y compris presque tous les grands journaux, Facebook et même la CIA, l'agence de renseignements américaine. En effet, avoir un site Web sur Tor montre un attachement, parfois symbolique, au respect de la vie privée. Le New York Times et la CIA, par exemple, espèrent encourager la communication avec des informateurs spontanés susceptibles de leur fournir des renseignements sensibles.

Le revers de la médaille est que ce respect de la vie privée et cet anonymat, qui protègent des tyrans et des publicités ciblées, font également du *dark web* un terreau fertile pour la criminalité. Les activités illicites qu'on y retrouve le plus sont notamment le trafic d'armes, le trafic de drogues et le partage de contenus relatifs à des pratiques d'exploitation, souvent d'enfants — pornographie

Pour les habitants de pays où des régimes oppressifs bloquent l'accès à des pans entiers d'Internet ou répriment les dissensions politiques, le dark web est une bouée de secours.

ou images de violences et autres types d'abus. Certains sites Web soutiennent le discours de néonazis, de suprémacistes blancs et d'autres groupes extrémistes.

L'alliance des services proposés sur le dark web et des cryptomonnaies fait craindre une explosion de la criminalité. Il y a dix ans, un expert inconnu du chiffrement, spécialisé dans le décodage de mots de passe et se faisant appeler Satoshi Nakamoto, a mis au point la première monnaie et le premier réseau de paiement du monde qui ne soient pas contrôlés par un État : le Bitcoin. Moyen d'échange peu répandu utilisé à l'origine par la communauté technologique, le Bitcoin a émergé en 2011 comme la monnaie par excellence des trafiquants de drogue effectuant des transactions sur un site du dark web appelé Silk Road. Ces cinq dernières années, l'association d'un réseau chiffré inaccessible au plus grand nombre et d'une monnaie d'échange pratiquement intraçable pour les services répressifs a vu naître un marché, certes de petite taille mais important, pour des vendeurs illicites de marchandises illégales.



De nombreuses menaces, parmi les plus dangereuses pour notre société, opèrent aujourd'hui dans l'ombre du réseau Tor et méritent donc l'attention d'enquêteurs internationaux.

Sur près de 200 noms de domaines classés comme illicites par Terbium Labs, plus de 75 % sont des places de marché. La plupart sont alimentées par le Bitcoin et d'autres cryptomonnaies comme le Monero. Les produits les plus populaires sont les drogues récréatives et les médicaments, suivis de documents volés ou falsifiés tels que des pièces d'identité, des cartes de crédit et des identifiants bancaires. Certains sites proposent des services de piratage et de cybercriminalité, y compris des logiciels malveillants, des attaques par déni de service distribué et du piratage à la demande. Nombreux sont ceux qui proposent plusieurs de ces services et d'autres produits, notamment de la pornographie et des marchandises de contrefaçon.

Même si la gravité et la croissance rapide des transactions illicites sur le dark web ont de quoi préoccuper les États et les institutions financières mondiales, la part totale du commerce mondial effectué sur le dark web est minuscule, une fois rapportée au commerce illicite dans le monde. Un récent rapport de Chainalysis, société à la pointe dans l'analyse des cryptopaiements, montre que les transactions en Bitcoin sur le dark web sont passées d'environ 250 millions de dollars en 2012 à 872 millions en 2018. Cette société estime que les échanges de Bitcoin sur le dark web dépasseront le milliard de dollars en 2019. Si cela se vérifie, il s'agirait d'un niveau record de transactions illicites dans ce domaine. Ce même rapport indique également que la proportion de transactions en Bitcoin liées à des échanges illicites a diminué de 6 % depuis 2012 et représente maintenant moins d'un pourcent de l'ensemble des activités en Bitcoin. Dans un contexte encore plus vaste, les Nations Unies estiment que la quantité d'argent blanchi dans le monde en un an équivaut à 2 % à 5 % du PIB mondial, soit entre 1 600 et 4 000 milliards de dollars.

Même si le volume économique total des activités illicites sur le dark web reste relativement faible, de nombreuses menaces, parmi les plus dangereuses pour notre société, opèrent dans l'ombre du réseau Tor et méritent donc l'attention des législateurs, institutions financières et forces de l'ordre internationales.

Combattre l'ombre

La protection des dissidents politiques, des défenseurs de la vie privée et des lanceurs d'alerte ne devrait pas se faire au prix d'un pouvoir accru pour les bourreaux d'enfants, les trafiquants d'armes et les barons de la drogue. C'est là que réside le défi pour les législateurs et les services répressifs : élaborer des approches trouvant le juste équilibre entre la protection des principes de liberté dans une époque de contrôle de l'information, d'une part, et le repérage et l'élimination des activités les plus insidieuses du dark web, d'autre part. Ces dernières années, la communauté internationale a réalisé des progrès notables pour relever ces défis, en améliorant le partage de renseignements, en affinant les capacités techniques des forces de l'ordre pour fermer de grandes places de marché illicites, et en réglementant les transactions en cryptomonnaies.

La lutte contre les activités les plus néfastes du dark web suppose une amélioration du partage de renseignements entre les forces de l'ordre et les institutions financières. La nature mondiale de ce réseau rend nécessaire la coopération internationale. En 2018 et 2019, Interpol et l'Union européenne ont associé des forces de l'ordre de 19 pays afin d'identifier 247 cibles de grande importance, et partagé le type de renseignements opérationnels nécessaires à la répression. Les résultats sont prometteurs : rien que cette année, ces efforts concertés ont permis à des

membres du groupe de procéder à des arrestations et de fermer 50 sites illicites du dark web, notamment deux des plus grands marchés de stupéfiants, à savoir Wall Street Market et Valhalla.

La progression des transactions illégales sur le dark web a également poussé de nombreux États, partout dans le monde, à perturber les activités criminelles en améliorant les capacités des forces de l'ordre nationales. Aux États-Unis par exemple, le Federal Bureau of Investigation (FBI) aurait mené des opérations lui permettant de lever l'anonymat de serveurs Tor. Il y parvient en mettant en place des nœuds dans le réseau par lesquels il peut accéder à l'identité et à la localisation de certaines pages Web Tor illégales. La première action notable du FBI a été la fermeture du site Web « Silk Road 2.0 », qui était la plus importante place de marché illicite du dark web en 2014. L'enquête a révélé que, en deux ans et demi d'exploitation, ce site avait été utilisé par plusieurs milliers de trafiquants de drogue et autres vendeurs clandestins pour distribuer des centaines de kilos de drogues illégales et d'autres marchandises et services prohibés à plus de 100 000 acheteurs. Le site servait à blanchir des millions de dollars issus de ces transactions illicites. Au total, il a généré des ventes pour plus de 9,5 millions de Bitcoin, évalués à l'époque à environ 1,2 milliard de dollars. AlphaBay et Hansa, deux des plus gros successeurs de Silk Road, ont été fermés en 2017.

Les capacités répressives sur le dark web continuent de croître. Ainsi, les Pays-Bas ont récemment mené une opération de prise de contrôle d'un grand site de vente du dark web, qu'ils ont exploité anonymement pendant un mois, avant d'utiliser les renseignements collectés pour démanteler des dizaines d'autres sites de vente de ce réseau secret.

Adopter de nouvelles réglementations

En plus des opérations de démantèlement, les États et les institutions internationales cherchent à réglementer directement les cryptomonnaies qui alimentent les marchés du dark web. En juin 2019, par exemple, le Groupe d'action financière a publié une recommandation tendant à

ce que les entreprises qui traitent des transferts de cryptomonnaies identifient à la fois l'expéditeur et le destinataire des transferts de fonds. Cette recommandation suit celle du sommet du G-20 de 2018, dans laquelle les dirigeants demandent aux organismes de réglementation internationaux d'examiner les mesures à prendre en matière de crypto-actifs, en particulier concernant la connaissance de la clientèle, la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'écosystème des nouvelles entreprises proposant des places boursières, des portefeuilles et d'autres mécanismes de paiement en cryptomonnaies est loin de disposer de l'infrastructure nécessaire à l'adoption de normes semblables à celles du secteur financier, mais les organes de contrôle doivent commencer à poser les bases d'une amélioration de la surveillance. Le lancement imminent de la Libra, la cryptomonnaie de Facebook, ne fait que renforcer l'urgence de la question puisque les barrières à l'adoption d'actifs virtuels seront moindres pour les utilisateurs de ce réseau, qui seront bientôt plus de deux milliards.

Un équilibre délicat

Les régimes autoritaires vont poursuivre leurs efforts pour bloquer l'accès au dark web et à la menace qu'il constitue pour leur légitimité en permettant aux dissidents et aux activistes de s'organiser. Face à ce risque, les sociétés civiles libres auront naturellement tendance à défendre le statut non surveillé et non réglementé de Tor pour protéger la liberté d'expression et le respect de la vie privée. La réalité du dark web est bien plus complexe : les organes de contrôle et les services répressifs devront adopter une approche nuancée pour empêcher les activités considérées comme illégales et immorales dans des sociétés libres, tout en protégeant l'intérêt bien réel d'un réseau anonyme. **FD**

ADITI KUMAR est le directeur du Belfer Center for Science and International Affairs à la John F. Kennedy School of Government de l'université Harvard. **ERIC ROSENBACH** est codirecteur du Belfer Center et a précédemment occupé le poste d'adjoint du secrétaire à la défense américain pour la sécurité mondiale.



Le **coût** de la **corruption**

La corruption entraîne une perte de recettes fiscales, mais elle a aussi un coût social

Paolo Mauro, Paulo Medas et Jean-Marc Fournier

En 2013, des enquêteurs brésiliens travaillant sur une banale affaire de blanchiment de capitaux sont tombés sur un cas beaucoup plus sérieux : un stratagème de pots-de-vin et d'adjudications truquées impliquant le géant pétrolier Petrobras, contrôlé par l'État. L'opération « Lavage express », du nom donné à cette enquête par la suite, a révélé qu'un certain nombre des plus grandes entreprises brésiliennes de construction et d'ingénierie avaient versé des milliards de dollars de bakchichs sur plusieurs années pour obtenir de lucratifs contrats avec Petrobras. Des dizaines de fonctionnaires et de politiciens étaient impliqués dans le scandale.

De telles transactions douteuses ne se limitent bien sûr pas aux pays émergents comme le Brésil. Dans une affaire spectaculaire des années 70, des politiciens japonais ont accepté des dessous-de-table pour donner leur blanc-seing à des contrats d'acquisition d'avions militaires américains. C'est en partie en raison de ce scandale qu'a été adoptée une loi interdisant aux entreprises américaines de verser des pots-de-vin à l'étranger. Toutefois, partout où elle sévit, la corruption, ou abus d'une charge publique à des fins d'enrichissement personnel, altère les activités de l'État et finit par nuire à la croissance économique et à la qualité de vie des citoyens.

En fonction de son ampleur, la corruption peut avoir un effet très préjudiciable sur les finances publiques, car les autorités perçoivent moins de recettes fiscales et surpaient certains biens et services ou projets d'investissement, mais son coût est supérieur à la somme de ces manques à gagner : en faussant les priorités de dépenses, elle entrave la capacité de l'État à œuvrer pour une croissance durable et inclusive. Les fonds publics sont détournés de l'éducation, de la santé et de la qualité des infrastructures — autant d'investissements susceptibles d'améliorer les résultats économiques et d'élever le niveau de vie de l'ensemble de la population.

La confiance du public érodée

De quelles façons la corruption réduit-elle les recettes ? Premièrement, elle peut limiter la capacité des autorités à recouvrer l'impôt en toute équité et efficacité. Des législateurs corrompus peuvent mettre en place des exonérations d'impôts ou autres niches fiscales en échange de pots-de-vin et abaisser ainsi le potentiel de recettes. En outre, plus le régime fiscal est complexe et opaque, plus il est facile pour les fonctionnaires de le gérer en usant de leur pouvoir discrétionnaire et d'extorquer des pots-de-vin ou des dessous-de-table en échange d'une issue favorable. Exemple : dans une affaire de 1996 rapportée par le *New York Times*, des fonctionnaires municipaux auraient accepté des commissions pour faire croire que des impôts non payés avaient bien été acquittés. Plus généralement, le contournement des lois fiscales et la corruption des fonctionnaires des impôts érodent la confiance du public envers l'État et découragent les citoyens de payer leurs impôts.

La lutte contre la corruption peut être très bénéfique pour les finances publiques. Nos recherches indiquent que les recettes sont plus élevées dans les pays considérés comme moins corrompus : le recouvrement des impôts dans les pays les moins corrompus dépasse de 4 % du PIB celui des pays de même niveau de développement économique, mais qui sont les plus corrompus. Un certain nombre de pays ont progressé ces vingt dernières années, et, si tous les pays parvenaient à endiguer la corruption dans les mêmes proportions, ils pourraient récupérer 1 000 milliards de dollars de manque à gagner fiscal, soit 1,25 % du PIB mondial.

Points névralgiques

Même si la corruption peut exister pratiquement partout, elle se manifeste surtout dans un petit nombre de points névralgiques. L'un d'entre eux est le secteur des ressources naturelles, en particulier le pétrole et les mines. Les profits démesurés liés à l'extraction des ressources naturelles constituent de fortes incitations au versement de pots-de-vin, voire à la captation de l'État, situation dans laquelle les politiques publiques et les lois sont manipulées au moyen de méthodes corrompues pour assurer la mainmise sur la richesse naturelle d'un pays. Les pays riches en ressources naturelles ont effectivement tendance à être plus corrompus, car ils font face à des institutions plus faibles et ont peu de comptes à rendre sur l'exploitation de leur richesse naturelle.

La corruption est également très répandue dans les entreprises publiques, dont la direction peut être vulnérable aux pressions excessives de fonctionnaires et d'élus. Les entreprises d'État dans les secteurs fondamentaux tels que l'énergie, les services publics et les transports, sont donc moins rentables et efficaces dans les pays plus corrompus. Plusieurs enquêtes retentissantes sur la corruption dans de telles entreprises mettent en évidence le risque d'abus de fonds publics, notamment chez Petrobras au Brésil, Elf Aquitaine en France (avant sa privatisation) et Eskom et Transnet en Afrique du Sud. Les recherches indiquent en outre que la corruption est l'une des principales raisons pour lesquelles les entreprises publiques ont tendance à être moins productives que les entreprises privées. Il est frappant de voir que, dans les pays où la corruption est moins répandue, la différence de résultats entre entreprises s'explique beaucoup moins en fonction de la structure du capital (Baum *et al.*, à paraître).

Les achats de biens et services par l'État constituent un autre point névralgique, en raison notamment des énormes sommes d'argent en jeu ; les commandes publiques représentent 13 % du PIB en moyenne dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, qui regroupe

Les profits démesurés liés à l'extraction des ressources naturelles constituent de fortes incitations au versement de pots-de-vin, voire à la captation de l'État.

36 pays avancés. Les commandes de l'État destinées à l'investissement public sont particulièrement vulnérables, en raison des caractéristiques souvent exceptionnelles des grands projets : il est plus difficile de comparer les dépenses et plus facile de dissimuler les pots-de-vin et de gonfler les coûts.

C'est pourquoi la grande corruption est généralement liée à des projets complexes et coûteux, tels que travaux publics et matériel de défense. À titre de comparaison, il est plus difficile de toucher des commissions sur les rémunérations des enseignants ou des travailleurs de la santé. En conséquence, les dépenses consacrées à l'éducation et à la santé ont tendance à être plus faibles dans les pays très corrompus, ce qui compromet les chances d'amélioration de la productivité et des niveaux de vie des travailleurs. Parmi les pays à faible revenu, la proportion du budget consacrée à l'éducation et à la santé est inférieure d'un tiers dans les pays plus corrompus (voir graphique, page suivante).

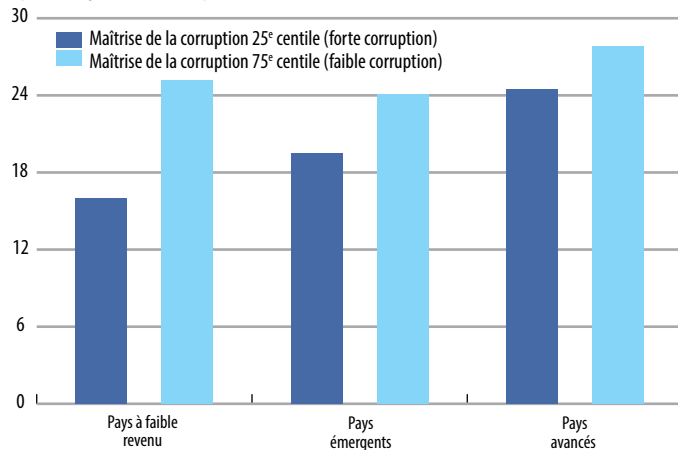
Il n'est donc pas surprenant que les résultats aux examens aient tendance à être plus faibles dans les pays où la corruption est endémique. Même si dans les pays plus corrompus les élèves passent autant de temps en classe que ceux d'autres pays, la qualité de l'enseignement est moins bonne. Ce n'est pas seulement parce que les dépenses sont moindres en faveur de l'éducation. Dans un certain nombre de pays, l'accès aux



Priorités faussées

Les dépenses publiques consacrées à l'éducation et à la santé sont plus faibles dans les pays où la corruption est plus répandue.

(pourcentage du total des dépenses)



Sources : FMI, *Government Finance Statistics* ; estimations des services du FMI.

Note : Les données se rapportent à l'année 2016.

postes d'enseignants des écoles publiques repose sur pots-de-vin et relations. L'absentéisme des enseignants est une forme très répandue de petite corruption dans plusieurs pays en développement, et une étude au Brésil a montré, preuves à l'appui, que, là où les transferts de l'État fédéral aux administrations locales au titre de l'éducation disparaissent en partie au profit de la corruption, les taux d'abandon scolaire sont plus élevés et les résultats aux examens sont moins bons.

La réussite de la Géorgie

La lutte contre la corruption est complexe, mais elle peut être très bénéfique. Les pays qui freinent sensiblement la corruption sont récompensés par un afflux de recettes fiscales. Ce fut le cas de la Géorgie, où, en 2003, un nouveau gouvernement a lancé une campagne draconienne contre la corruption au plus haut niveau. Résultat : les recettes fiscales ont augmenté de 12 % à 25 % du PIB en cinq ans, alors même que les taux d'imposition ont été abaissés.

Cette réussite de la Géorgie témoigne d'une nouvelle culture de civisme fiscal : la proportion de personnes estimant qu'il n'est en aucun cas justifiable de frauder est passée d'environ 50 % à près de 80 %. Grâce à l'amélioration des services, notamment à la baisse des taux de criminalité et du nombre de coupures de courant, et au regain de confiance envers l'État, les citoyens sont plus enclins à payer leurs impôts. L'augmentation des recettes a également permis d'apurer les arriérés de salaires et de retraites, ravivant d'autant la confiance envers l'État.

Quel est le meilleur moyen de combattre la corruption ? De grands bouleversements politiques peuvent dans certains cas être l'occasion d'entreprendre d'ambitieuses réformes et de parvenir rapidement à des résultats, comme ce fut le cas pour la Géorgie. Dans la plupart des cas, toutefois, l'amélioration aura tendance à être progressive. Pour réussir, il faut une volonté politique, de la persévérance, et la ferme résolution d'améliorer continuellement les institutions sur de nombreuses années. Afin de mieux saisir les caractéristiques institutionnelles essentielles pour favoriser l'intégrité et la responsabilisation, nous avons analysé un vaste éventail de pays et tiré un certain nombre d'enseignements à l'intention des décideurs :

- *Les chances de succès sont plus grandes lorsque les pays améliorent plusieurs institutions complémentaires dans la lutte contre la corruption.* Il convient de débiter par les domaines à plus haut risque — marchés publics, administration des recettes et gestion des ressources naturelles — et de mettre en place des contrôles internes efficaces. Un cadre de gouvernance budgétaire

doit aussi reposer fondamentalement sur une fonction publique professionnelle et éthique. Les dirigeants d'organismes, de ministères et d'entreprises publiques doivent encourager un comportement éthique en étant eux-mêmes exemplaires.

- *Les gouvernements doivent être attentifs aux évolutions technologiques et aux risques d'actes répréhensibles.* Selon notre analyse, lorsque les gouvernements investissent dans les technologies de l'information et de la communication et que la transparence s'améliore, les possibilités de soutirer des pots-de-vin diminuent. Au Chili et en Corée, par exemple, les systèmes électroniques de passation de marchés ont considérablement contribué à améliorer la transparence et à endiguer la corruption.

- *L'encouragement de la transparence et de la liberté de la presse contribue à renforcer la responsabilisation.* En Colombie, au Costa Rica et au Paraguay, une plateforme en ligne permet aux citoyens de surveiller l'état d'avancement matériel et financier des projets d'investissement. Notre analyse transnationale montre qu'une presse libre renforce les bienfaits de la transparence budgétaire dans la lutte contre la corruption. Il ne suffit pas de publier des données : il faut aussi en assurer une large diffusion et les expliquer. Au Brésil, la publication des résultats d'audits a eu une incidence sur les perspectives de réélection de responsables soupçonnés d'avoir détourné les deniers publics, avec un impact d'autant plus fort dans les régions dotées de stations de radio locales.

La corruption engendre des déperditions en de multiples points, à mesure que les fonds entrent, transitent et sortent du secteur public.

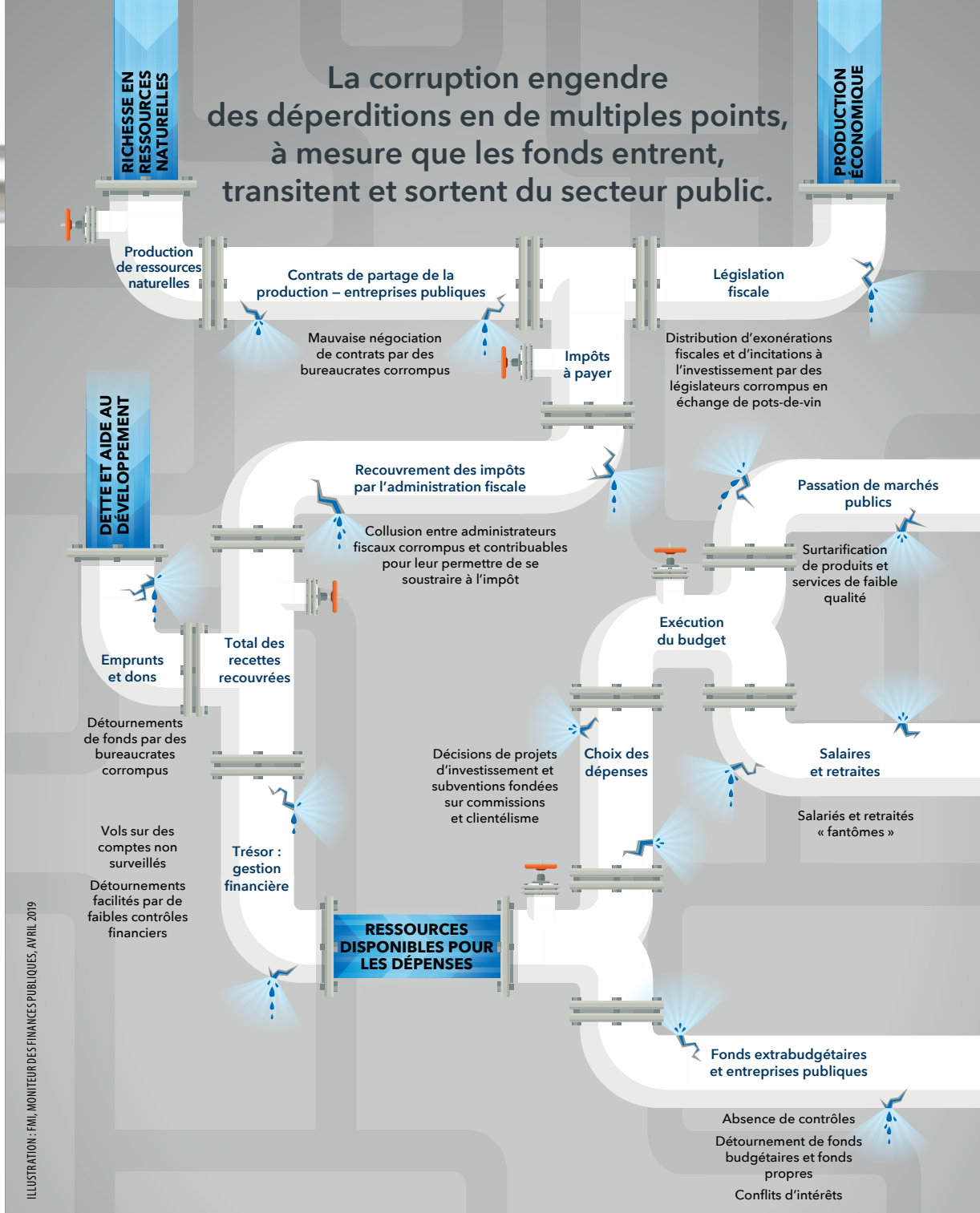


ILLUSTRATION : FMI, MONITEUR DES FINANCES PUBLIQUES, AVRIL 2019

Oltre le renforcement des institutions nationales, la coopération internationale est fondamentale. Plus de 40 pays ont criminalisé les pots-de-vin versés par leurs entreprises pour obtenir des contrats à l'étranger. Les pays peuvent aussi réprimer féroce­ment le blanchiment de capitaux et réduire les possibilités de dissimuler les produits de la corruption dans d'opaques centres financiers à l'étranger.

La lutte contre la corruption peut être titanesque, mais elle est indispensable pour rétablir la confiance des citoyens envers l'État. Elle peut aussi être source de considérables améliorations économiques et sociales à long terme. Elle débute par une

volonté politique nationale, le renforcement continu des institutions pour encourager l'intégrité et la responsabilité, et la coopération entre tous les États. **FD**

PAOLO MAURO est directeur adjoint, **PAOLO MEDAS** chef adjoint de division, et **JEAN-MARC FOURNIER** économiste, tous au département des finances publiques du FMI. Le présent article s'inspire du chapitre 2 de l'édition d'avril 2019 du Moniteur des finances publiques du FMI, « Freiner la corruption ».

Bibliographie :

Baum, A., C. Hackney, P. Medas, and M. Sy. Forthcoming, "Governance and SOEs: How Costly Is Corruption?" IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.



588

548

529

88

AI

DE L'ART DE BLANCHIR LES CAPITAUX

Peu réglementé, le marché de l'art offre d'innombrables possibilités
de blanchir des fonds illicites

Tom Mashberg

Matthew Green a grandi dans l'univers grisant des beaux-arts, entouré depuis l'enfance par les œuvres des grands maîtres et des impressionnistes. Son père Richard, à la tête de deux des plus prestigieuses galeries londoniennes, négociait des tableaux d'artistes aussi illustres que Picasso, Constable, Chagall et Brueghel. À 51 ans, Matthew Green s'apprêtait à reprendre l'affaire familiale, laissant ainsi à son père le loisir de s'adonner à de nouvelles passions.

Mais les procureurs fédéraux américains rapportent que, fin 2017, Green a frayé avec Beaufort Securities, une société d'investissement basée à Maurice dont les patrons étaient des escrocs, manipulaient les cours et blanchissaient des capitaux. Persuader les investisseurs d'acheter des titres sans valeur ne leur posait pas de problème, mais la difficulté consistait à transformer les gains frauduleux en bénéfices d'apparence licite pour les autorités de réglementation. Dans le passé, Beaufort avait pratiqué ce « sport » en déposant de l'argent sous de fausses identités dans des établissements à l'étranger et en le réinjectant petit à petit dans le circuit bancaire mondial. La société usait aussi d'un stratagème éprouvé : elle achetait des biens immobiliers et les revendait rapidement, souvent à perte, pour convertir des gains illégaux en avoirs qui pouvaient ensuite passer pour le produit de transactions immobilières.

Certains blanchisseurs de capitaux comme Beaufort étaient aussi en quête de moyens moins évidents d'arriver à leurs fins, et Matthew Green savait négocier des œuvres d'art à plusieurs millions de dollars. Approché fin 2017 par Beaufort, chez qui un agent fédéral était infiltré, M. Green aurait été prêt à accepter 6,7 millions de livres sterling (soit environ 9 millions de dollars à l'époque) résultant de transactions sur titres frauduleuses en échange des *Personnages* de Picasso, une toile de 1965. Green aurait produit un certificat de vente bidon alors que la toile serait en réalité restée à l'abri quelque part. Par la suite, il aurait prétendu l'avoir rachetée à ses complices à un prix plus bas, en empochant 5 % à 10 % des fonds blanchis.

*Décrochage de Red Skull,
une œuvre peinte par
Jean-Michel Basquiat en 1982.*



PHOTO : GETTYIMAGES / JACK TAYLOR / STRINGER

Le marché de l'art est un terrain de jeu idéal pour le blanchiment d'argent.

« Les œuvres d'art sont des supports très intéressants pour le blanchiment des capitaux », explique Peter D. Hardy, un ancien procureur des États-Unis qui conseille à présent des sociétés et des industriels sur la mise en conformité avec la réglementation antiblanchiment. « Elles peuvent être dissimulées ou passées en contrebande, les transactions sont souvent confidentielles et les prix peuvent être à la fois subjectifs, manipulés et extrêmement élevés. »

Après une série d'affaires récentes aux États-Unis et en Europe, l'offensive contre les transactions illicites concernant des objets d'art ou des antiquités monte en puissance. Le marché de l'art légal est déjà colossal, puisque sa valeur était estimée à 67,4 milliards de dollars au niveau mondial à la fin de 2018. D'après l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, le marché clandestin (vols, contrefaçons, importations illégales, pillage organisé, etc.) pourrait rapporter jusqu'à 6 milliards de dollars par an.

La part attribuée au blanchiment et autres délits financiers est de l'ordre de 3 milliards de dollars.

Matthew Green s'est essayé à l'art du blanchiment, et mal lui en a pris. Six chefs d'accusation de tentative de blanchiment ont été retenus contre lui aux États-Unis et sa galerie londonienne de Mayfair a été mise en faillite par les autorités de réglementation britanniques. Bien qu'il n'ait pas été déclaré en fuite, le procureur fédéral a communiqué l'acte d'accusation et le mandat d'arrêt aux forces de l'ordre du Royaume-Uni, de Hongrie, de Saint-Vincent-et-les Grenadines et de Maurice. Et M. Green a dû rendre le Picasso. Le tour de passe-passe utilisé avec ses complices reste facile à reproduire, en tout cas pour le moment. Green exploitait une brèche que les législateurs américain et européen travaillent d'arrache-pied à combler. Contrairement aux banques, les compagnies d'assurance-vie, les casinos, les bureaux de change et même les négociants de métaux précieux, les maisons de ventes aux enchères et les marchands d'art ne sont pas tenus de déclarer aux autorités leurs grosses opérations en liquide. En fait, leurs clients peuvent rester anonymes. Et ils n'ont pas non plus à signaler les transactions suspectes

au département du Trésor des États-Unis, comme doivent le faire les entreprises américaines, en cas de doute sur l'origine des fonds reçus.

Un projet de loi présenté au Congrès

Aux termes de la loi sur la prévention du commerce illicite d'œuvres d'art et d'antiquités actuellement examiné par le Congrès, les pouvoirs publics américains exigeraient des « marchands d'art et d'antiquités » qu'ils établissent des programmes de lutte contre le blanchiment des capitaux, enregistrent les achats réglés en liquide et signalent aux autorités de réglementation fédérales les activités suspectes et les transactions d'un montant supérieur à 10 000 dollars. En outre, le secteur du marché de l'art devrait examiner les antécédents des clients, mais aussi les achats et les ventes, à la recherche d'éléments susceptibles de prouver l'utilisation d'argent sale.

À l'échelle de l'Union européenne, la cinquième directive antiblanchiment prévoit que les entreprises du secteur devraient s'employer plus activement à contrôler les clients et à déterminer « dans la mesure du raisonnable » la finalité de toutes les transactions importantes, inhabituellement complexes ou secrètes.

Bon nombre de marchands d'art estiment que l'évolution du droit aux États-Unis et dans l'Union européenne les priverait d'un avantage commercial majeur, à savoir la préservation de l'anonymat des clients et de l'opacité du marché de l'art. Il y a des années, quand ces affaires semblaient se traiter entre gens plus civilisés, les autorités ne cherchaient pas réellement à réglementer le secteur de façon aussi stricte que la banque ou le courtage. Tout a changé depuis une dizaine d'années, en raison des montants faramineux qui passent entre les mains des collectionneurs et de la volonté croissante de lutter contre le trafic illicite d'objets pillés et passés en contrebande dans des pays ravagés par la guerre.

Selon les autorités policières et même certains marchands d'art, l'excès de secret est devenu problématique depuis qu'un nombre grandissant de blanchisseurs de capitaux ont réalisé que ce marché pouvait être facilement utilisé pour leurs activités. Comme l'expliquent le FBI et Interpol, « par rapport à d'autres secteurs marchands, celui de l'art se prête davantage aux pratiques financières douteuses parce que le volume des transactions juridiquement contestables est sensiblement plus important que sur d'autres marchés mondiaux ».

L'acte d'accusation visant Matthew Green et ses complices rapporte même une conversation enregistrée par un agent infiltré, où l'on entendrait M. Green faire le malin et déclarer que le commerce

des œuvres d'art était « le seul marché à ce point non réglementé ». Il aurait affirmé qu'un client « pouvait même sans aucun risque acheter un objet sous un faux nom ».

« Un plus grand nombre d'affaires mêlant art et blanchiment seraient sans aucun doute mises au jour si les marchands d'art et d'antiquités rejoignaient la liste des entreprises légalement tenues de signaler les paiements suspects », assure Rick St. Hilaire, un ancien procureur fédéral spécialiste du droit relatif aux œuvres d'art et aux antiquités. « Pour le moment, tout est permis. »

Les partisans d'un élargissement du champ de la réglementation disent vouloir simplement que les marchands d'œuvres d'art, de biens culturels et d'objets anciens soient soumis aux mêmes règles financières que les banques et d'autres secteurs.

« Le marché de l'art est un terrain de jeu idéal pour le blanchiment d'argent », affirme Thomas Christ, membre du conseil d'administration de l'Institut de Bâle sur la gouvernance, une organisation suisse à but non lucratif à l'origine d'un projet de normes antiblanchiment pour les acteurs du marché de l'art. Il précise : « Nous devons exiger une réelle transparence, en demandant d'où vient l'argent et où il va. »

Objections des professionnels

Sans surprise, les professionnels du secteur sont opposés à la réglementation. Certains affirment que les exemples de véritables opérations de blanchiment ayant utilisé ces circuits sont rares et amplifiés par les autorités pour faire la une. D'autres, comme la Confédération internationale des associations de marchands d'art et d'antiquités, assurent que les obligations de signalement sont trop contraignantes pour les petits acteurs du secteur.

L'an dernier, lors d'une conférence sur le blanchiment des capitaux, James McAndrew, un ancien agent spécial du département américain de la Sécurité intérieure qui s'occupe désormais de lobbying pour le compte de marchands et de collectionneurs déclarait : « Aucun marchand ni collectionneur n'a été reconnu coupable de blanchiment d'argent lié à des œuvres d'art. L'idée que les enchères sont une calamité est exagérée, car rien ne corrobore leur réputation sulfureuse. » À la tête de Global Heritage Alliance, une organisation qui défend les intérêts des marchands de monnaies et de lingots, Peter Tompa annonce la disparition probable d'un grand nombre d'acteurs du secteur, qui n'auront pas les moyens financiers de s'adapter aux nouvelles normes.

Et le Committee for Cultural Policy, qui représente les marchands et les amateurs d'art plus ou moins

Les partisans de la réglementation estiment que les évaluations atteignent des niveaux stratosphériques, même pour les œuvres d'artistes de second plan, et qu'il n'y a donc pas d'autre choix que de réglementer ce secteur exposé au risque.

importants aux États-Unis, affirme que ce marché se prête mal au blanchiment d'argent, surtout les objets anciens et les antiquités, car ces marchandises ne s'écoulent pas vite et les acquéreurs sont généralement des collectionneurs et non des délinquants à la recherche de transactions rapides pour « rendre légitimes » des fonds de provenance douteuse.

Les partisans de la réglementation estiment en revanche que les évaluations atteignent des niveaux stratosphériques, même pour les œuvres d'artistes de second plan, et qu'il n'y a donc pas d'autre choix que de réglementer ce secteur exposé au risque, alors que les barons de la drogue, les magnats du pétrole et autres kleptocrates sont prêts à tout pour convertir leur argent sale en avoirs propres et fongibles. Pour le moment, la balance penche du côté des défenseurs de la réglementation et les procès pour blanchiment sont assez nombreux pour justifier leurs craintes.

En 2014, par exemple, l'affaire qui avait opposé l'État fédéral américain à Ronald Belciano, avait trait à la fois à la vente de marijuana et à une association de malfaiteurs visant à utiliser des œuvres d'art pour le blanchiment de capitaux. La police avait saisi plus de 4 millions de dollars en liquide et environ 70 kilogrammes de marijuana ainsi que 33 toiles d'une valeur totale de plus de 619 000 dollars dans un entrepôt en Pennsylvanie. D'après les procureurs, les trafiquants de drogue avaient accepté les œuvres d'art à la place d'un règlement en espèces avec la promesse qu'ils pourraient les revendre en échange d'argent blanchi, dès que les marchands d'art les auraient fait « disparaître » dans leur comptabilité. En 2015, Ronald Belciano a été condamné à cinq ans de prison.

Dans le cadre d'une autre affaire très médiatisée, un financier brésilien a été accusé d'avoir détourné des millions de sa banque et tenté de les blanchir en achetant des œuvres de grande valeur, dont l'*Hannibal* peint par Jean-Michel Basquiat en 1981. Selon les procureurs fédéraux à New York, le financier en question, Edemar Cid Ferreira, avait cherché à faire entrer le Basquiat en contrebande aux États-Unis, avec environ 90 autres œuvres très cotées en les déclarant en douane pour une valeur de 100 dollars chacune. Il a été reconnu coupable et condamné à 21 ans de prison en 2006, mais, en raison des

pourvois en appel et des arcanes du système judiciaire, il a fallu attendre 2017 pour que les États-Unis puissent rapatrier les œuvres au Brésil.

En outre, des arnaques de petite envergure se montent tous les jours. Les autorités indiennes, par exemple, rapportent que des antiquités provenant du pillage de temples et de tombes situés dans des régions reculées sont utilisées comme monnaie d'échange. Les objets sont expédiés par bateau à des marchands de Hong Kong ou de Bangkok et figurent sur les manifestes de transport en tant que reproductions de faible valeur. Les collectionneurs et les marchands sont prêts à payer des milliers de dollars pour ces reliques et ces vestiges, qui sont accompagnés de faux certificats prouvant leur origine légale. Les marchands gardent une partie des produits de la vente et réinjectent le reste dans les réseaux criminels indiens, par le biais d'établissements financiers non bancaires non réglementés.

D'après Deborah Lehr, présidente de l'Antiquities Coalition, une association de Washington qui lutte contre le trafic d'artefacts, des groupes terroristes utilisent déjà les objets d'art et les antiquités pour lever des fonds, en pillant des sites culturels anciens et en recrutant des intermédiaires pour brader les biens volés. « L'une des priorités est de fermer le marché américain aux antiquités provenant du commerce illicite tout en encourageant des pratiques commerciales responsables », affirme-t-elle.

Plus de 70 % à 90 % des antiquités de grande valeur présentées dans les catalogues sont mises aux enchères avec très peu d'informations sur les vendeurs. Sachant cela, les marchands d'art seraient bien inspirés d'accepter l'inéluctable et de faire preuve de plus de transparence et de vigilance, estime l'ancien procureur Peter B. Hardy. Pour lui, la réglementation proposée inscristrait simplement dans la loi les mesures que les marchands d'art devraient prendre de leur propre chef pour prévenir les infractions.

« Parfois, résume-t-il, la provenance des fonds est plus critique que la provenance des œuvres. » **FD**

TOM MASHBERG est un journaliste chevronné auteur de nombreux articles sur le trafic d'œuvres d'art et d'antiquités, entre autres, pour le *New York Times*.



PLUS DE SABLE QUE DE CARBURANT

L'Afrique subsaharienne a davantage à gagner de la maîtrise de la corruption
que toute autre région

Nelson Sobrinho et Vimal Thakoor

En Afrique subsaharienne, une nouvelle vague de dirigeants a réaffirmé sa volonté de combattre la corruption. Cette évolution témoigne de la prise de conscience que la bonne gouvernance est fondamentale pour favoriser le développement économique et la croissance. Le lien entre croissance et gouvernance est particulièrement fort sur ce continent riche en ressources naturelles, où les citoyens ont plus à gagner sur le plan économique de la maîtrise de la corruption que partout ailleurs dans le monde.

Selon nos recherches, le dividende de la gouvernance est deux à trois fois supérieur dans les pays d'Afrique subsaharienne que dans tout autre pays

au monde — même dans les régions où la gouvernance est considérée comme étant aussi mauvaise. Amener la gouvernance en Afrique subsaharienne à la moyenne mondiale pourrait, selon les estimations, accroître le PIB par habitant de 1 à 2 points de pourcentage par an.

Faible corruption et bonne gouvernance ne sont bien sûr pas les seuls moteurs de la croissance. Un certain nombre de pays considérés comme ayant une gouvernance mauvaise ont connu des épisodes de forte croissance portée par d'autres facteurs — la richesse en ressources naturelles, par exemple. D'autres pays dotés d'une bonne gouvernance n'ont pas nécessairement bénéficié d'une forte croissance.

Nous constatons toutefois que la corruption a tendance à porter atteinte à la croissance économique et agit davantage comme du sable que comme du carburant dans le moteur de l'économie.

Le paysage de la gouvernance est très variable dans le monde, et la plupart des régions en développement affichent de piètres résultats. L'Afrique subsaharienne est un bon exemple : sur les 30 pays de la région figurant à l'indice de gouvernance 2017 du *Guide international des risques-pays*, seuls 2 ont obtenu une note supérieure à la moyenne du reste du monde (voir graphique).

Un certain nombre de gouvernements africains font déjà preuve d'une ferme volonté de lutter contre la corruption et de renforcer la gouvernance. En Afrique du Sud, par exemple, divers pans de l'appareil d'État et de ses institutions ont été inféodés à un petit groupe de personnes durant l'épisode qualifié de captation de l'État. Depuis 2018, les autorités livrent un combat acharné pour réparer les dégâts, grâce à l'amélioration des marchés publics, la répression de la contrebande et le rétablissement des capacités d'institutions vitales, telles que l'office des recettes et l'organisme de lutte contre la corruption.

De même, l'Angola avait perdu le contrôle de milliards de dollars de son fonds souverain. L'argent avait été détourné par un gestionnaire véreux aidé de complices au moyen de transactions financières complexes transitant par des centres financiers offshore, puis investi dans des

projets d'intérêt personnel. Le nouveau gouvernement angolais, élu en 2017, a remplacé la direction du fonds et ouvert une enquête sur ses anciens directeurs. Les avoirs ont depuis lors été récupérés et sont aujourd'hui réinvestis en faveur de la population.

Toutefois, dans d'autres cas, il existe encore des procédures rétrogrades, telles que dessous-de-table dans l'attribution de contrats pétroliers et gaziers sans mise en concurrence et expropriation d'actifs privés, qui portent atteinte à l'inviolabilité des droits de propriété et à l'état de droit et sont préjudiciables à l'investissement et à la croissance. Dans un petit nombre de cas, l'indépendance des banques centrales est mise à mal par des politiciens en quête de solutions expéditives pour financer le budget ou doper la croissance en recourant à l'assouplissement monétaire plutôt qu'aux réformes.

Il est difficile d'améliorer la gouvernance, car ceux qui profitent de la corruption ne se laissent souvent pas faire. Il s'agit d'une bataille complexe et de longue haleine entre divers acteurs — gouvernements, institutions, société civile, médias et secteur privé. Une volonté politique tenace est donc une condition indispensable à la réussite.

Politiques traditionnelles

Sur le plan économique, un certain nombre de principes fondamentaux s'appliquent à tous les pays et peuvent favoriser la gouvernance, tels que le renforcement des lois, l'amélioration de l'efficacité de l'État et la consolidation des institutions budgétaires et de lutte contre la corruption.

Dans des pays tels que le Botswana, le Chili, l'Estonie et la Géorgie qui sont parvenus à freiner la corruption, plusieurs facteurs ont contribué à leur réussite, notamment la volonté politique, la réduction des possibilités de corruption (allègement de la bureaucratie et abaissement des barrières commerciales), la limitation des comportements corrompus (grâce à un appareil judiciaire indépendant ou à un solide dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux) et l'amélioration des institutions budgétaires (renforcement de la transparence et des contrôles).

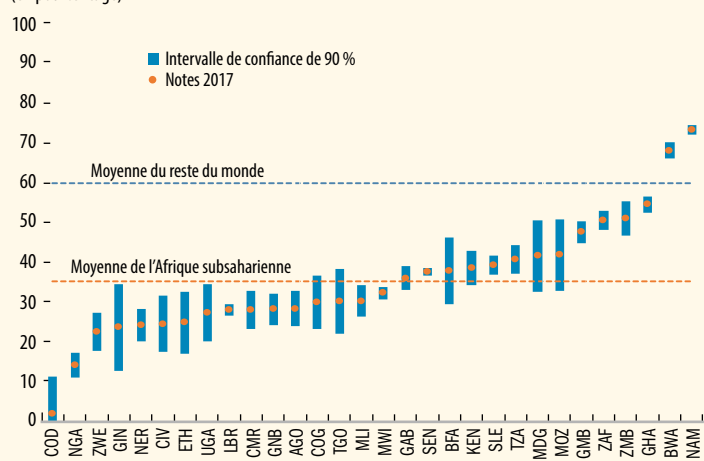
La maîtrise des connaissances et la responsabilisation des salariés des institutions chargées de la lutte contre la corruption améliorent leurs capacités de poursuite et rapprochent l'opinion publique des tribunaux. Les poursuites pour corruption échouent souvent lorsque les autorités n'ont pas la capacité juridique suffisante. Il est également utile de renforcer la gouvernance d'entreprises et les contre-pouvoirs, notamment en améliorant la structure de gouvernance des entreprises publiques.

La réforme des institutions ne se fait pas du jour au lendemain, mais une application plus rigoureuse des

En dessous de la moyenne

Les pays africains obtiennent presque tous des notes inférieures au reste du monde en matière de gouvernance, à l'exception du Botswana et de la Namibie, qui affichent systématiquement de solides résultats.

(en pourcentage)



Source : *Guide international des risques-pays*.

Note : Les codes pays utilisés sont ceux de l'Organisation internationale de normalisation (ISO).

réglementations existantes serait déjà un premier pas dans la bonne direction.

La numérisation permet de nouvelles méthodes de lutte contre la corruption en offrant aux pays de nouvelles plateformes de dialogue avec les citoyens et les entreprises. Elle favorise également l'amélioration de la transparence et de la responsabilisation, car elle facilite l'accès à l'information. Nombre de pays africains y recourent à divers titres pour améliorer leurs prestations de services et la gouvernance.

Dans le domaine de la fiscalité, par exemple, le traitement électronique des déclarations fiscales et douanières et des remboursements fait gagner du temps et réduit les coûts — tout en limitant les possibilités de corruption. L'analyse des données permet de réaliser des audits axés sur le risque et accélère le traitement des réclamations fiscales.

La numérisation peut également améliorer l'efficacité des dépenses. La biométrie et les paiements électroniques contribuent à alléger les lourdeurs bureaucratiques, à mieux cibler les personnes démunies, à réaliser des économies budgétaires et à faciliter la fourniture des prestations. Les citoyens recourent au paiement numérique — pour les frais de scolarité, par exemple — afin de réduire les risques de fraude et de corruption en évitant de passer par les agents publics.

Grâce à la numérisation, les marchés publics sont également plus transparents, inclusifs et efficaces. La gestion centralisée des marchés publics peut limiter les conflits d'intérêts et les abus, notamment au niveau des entreprises publiques, des provinces et des administrations locales.

Avantages tangibles

Comment se traduiraient précisément ces bienfaits de la gouvernance pour les populations d'Afrique subsaharienne ? L'amélioration de la gouvernance et la maîtrise de la corruption se traduiraient par une hausse des recettes de l'État, une utilisation plus efficace de ces recettes, une augmentation de l'investissement privé et des opportunités d'emploi, et par davantage d'argent à dépenser et à investir dans des services fondamentaux pour le développement à long terme, tels que la santé et l'éducation. Ces bienfaits devraient se traduire de diverses manières :

- **Augmentation des recettes perçues grâce à l'amélioration de la discipline fiscale.** Les autorités fiscales et douanières sont mieux à même de lutter contre la contrebande et les flux illicites lorsque leurs responsables respectent de stricts principes de gouvernance. Les citoyens sont plus susceptibles de payer leurs impôts lorsqu'ils ont confiance en l'efficacité des dépenses gouvernementales.
- **Meilleure efficacité des dépenses de l'État grâce au renforcement des procédures budgétaires.** La bonne

COMMENT SE MESURE LA GOUVERNANCE ?

La gouvernance est pluridimensionnelle : elle recoupe politique, économie et institutions. Les indicateurs dont les répercussions économiques sont les plus fortes sont notamment la *corruption* (abus d'une charge publique à des fins d'enrichissement personnel), l'*efficacité de l'État* (qualité des politiques et des services publics), la *qualité de la réglementation* (capacité de l'État à élaborer et mettre en œuvre des politiques et réglementations favorables aux entreprises) et l'*état de droit* (respect de l'exécution des contrats, des droits de propriété et de l'application de la loi).

Il peut être difficile de regrouper les diverses dimensions de la gouvernance en un seul indicateur, car l'agrégation de mesures subjectives risque de ne pas refléter totalement la réalité sur le terrain, en raison de différences culturelles — la corruption dans un pays peut être pratique courante dans un autre — ou parce que différentes caractéristiques de gouvernance sont rassemblées indistinctement en une seule notion. Même si les perceptions de la corruption ont tendance à être la principale composante qui nous intéresse, la plupart des mesures sont suffisamment larges pour servir d'approximations utiles de la qualité des institutions politiques et des réglementations et politiques gouvernementales.

gouvernance réduit le risque de réorientation préjudiciable des dépenses de l'État au profit d'éléments exposés à la corruption (éléphants blancs, par exemple).

- **Amélioration des résultats en termes de développement et inclusion sociale.** Une hausse des recettes se traduit en général par la possibilité pour les autorités de dépenser davantage en faveur de leurs citoyens. L'amélioration de la gouvernance a tendance à bénéficier surtout aux plus pauvres, qui recourent davantage aux services sociaux, et l'augmentation des dépenses en faveur de l'éducation et de la santé favorise l'inclusion économique et sociale et réduit les facteurs de vulnérabilité.

Le continent est à un tournant décisif, en raison d'une convergence de facteurs : une population jeune qui a accès à l'information en temps réel grâce à la numérisation et aux données ouvertes exige transparence et responsabilité de la part des élus. En outre, pour attirer l'investissement étranger et s'intégrer dans l'économie mondiale, les pays devront respecter les principes de bonne gouvernance. Quelle que soit la trajectoire choisie par chaque pays pour améliorer la gouvernance, les bienfaits qui en résulteront seront considérables et mériteront d'être entretenus. La bonne gouvernance est plus que jamais d'actualité. **FD**

NELSON SOBRINHO et **VIMAL THAKOOR** sont économistes au département Afrique du FMI. Le présent article s'inspire du document de travail du FMI 19/1, rédigé conjointement par les auteurs et Amine Hammadi, Marshall Mills et Ricardo Velloso.



LE NON-LUCRATIF ENQUÊTE SUR LE LUCRATIF

Les journalistes d'investigation sont essentiels pour exposer la corruption au grand jour

Andreas Adriano

En 1971, le lanceur d'alerte Daniel Ellsberg a découvert ce que l'on a appelé les *Pentagon Papers* et passé d'innombrables nuits à photocopier plus de 7 000 pages avant de les remettre au *New York Times* et au *Washington Post*. Quarante ans plus tard, lorsque le journaliste allemand Bastian Obermayer a reçu d'une source anonyme une clé USB avec 11 millions de fichiers d'un cabinet d'avocats panaméen révélant les transactions douteuses et les montages de fraude fiscale des riches et des puissants, les informations étaient bien trop nombreuses à traiter, même par l'ensemble de sa salle de rédaction. Il a sollicité l'aide du Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ), mobilisant 250 journalistes dans 90 pays.

Publiés en avril 2016, les *Panama Papers* ont révélé un vaste recoin de l'économie mondiale, complexe et fort bien dissimulé. Le scandale a provoqué la démission de premiers ministres et de hauts responsables de l'Islande à la Mongolie.

Du Pentagone au Panama, en passant par d'autres grandes révélations, le journalisme d'investigation a sensiblement contribué à dévoiler ce que certains auraient préféré garder dans l'ombre. Le parcours a toutefois été laborieux : malgré davantage de domaines à explorer, il y a moins d'organes de presse pour publier les résultats. Le massacre des médias traditionnels dans le monde entier a été largement décrit. Selon une étude, 1 800 journaux locaux ont disparu rien qu'aux États-Unis depuis 2004. L'Internet et autres technologies offrent de nouvelles plateformes, mais ont aussi brouillé les cartes. Nombre de révélations résultent aujourd'hui d'un piratage informatique — et non d'un initié qui obéit à sa conscience —, ce qui soulève des questions juridiques et éthiques.

Charles (mieux connu parfois sous le nom de « Chuck ») Lewis a vécu les hauts et les bas du journalisme d'investigation pendant sa carrière. Stagiaire au Sénat américain au moment du scandale de Watergate, il a travaillé un temps avec le légendaire Carl Bernstein sur la chaîne de télévision ABC, avant de devenir réalisateur en chef d'enquêtes pour l'émission *60 Minutes* sur CBS. Il a quitté l'émission en 1989 et fondé le Centre pour l'intégrité publique, puis, des années plus tard, l'ICIJ.

Lewis a contribué à créer quelques-uns des plus de 200 organes de presse à but non lucratif présents aux États-Unis. Aujourd'hui professeur de journalisme et rédacteur en chef de l'atelier de journalisme d'investigation à l'American University de Washington, il s'est entretenu avec Andreas Adriano de l'équipe de *F&D* sur les enquêtes financières, les perspectives peu prometteuses des organes de presse et les répercussions éthiques des pirates informatiques, devenus les nouveaux lanceurs d'alerte.

Les journaux locaux ont pratiquement tous disparu aujourd'hui. Quel est l'effet de leur disparition sur les enquêtes au niveau local ?

J'ai débuté au service des sports du *Wilmington News-Journal* dans le Delaware au début des années 70. C'était l'un des meilleurs journaux de petite et moyenne taille. Mais tout s'est désintégré : ils sont passés de 187 personnes à environ 35 aujourd'hui. Le nombre de journalistes est maintenant le même qu'en 1972, alors que le budget fédéral a presque été multiplié par vingt. Des dizaines de milliers de journalistes ont perdu leur emploi aux États-Unis. La plupart des lois sont adoptées au niveau des États, mais il y a un tiers de journalistes en moins dans les capitales des États. À Washington, il n'y a

personne pour couvrir les membres du Congrès de 27 États. Il y a aussi ce que j'appelle les « déserts journalistiques » : de vastes pans du pays dépourvus de toute couverture journalistique quotidienne, que ce soit radio ou journaux au niveau local ou des États.

Est-il possible de savoir ce qui n'est pas couvert ?

Non. Washington compte plus de 100 organismes fédéraux, et les médias des élites — *Washington Post*, *New York Times* et *Wall Street Journal* — ne les couvrent pas tous. Vous vous retrouvez parfois avec d'obscurs bulletins d'information, des milliers, qui couvrent différents secteurs et peuvent ne représenter que des intérêts privés.

Quelles sont les conséquences en particulier pour le journalisme financier et économique ?

Pour être franc, je m'inquiète de voir que les seules personnes qui ont accès à une information de fond sont les élites hautement éduquées, des personnes qui s'abonnent et lisent toutes les informations des grands médias, en partie bien sûr dans le but de gagner de l'argent. Tandis que le reste du public, même le public instruit, ne lit pas les nouvelles ou ne les consomme pas dans les mêmes proportions. Il existe cette dichotomie entre les nantis et les autres en ce qui concerne la lecture de documents avec un réel contenu.

Les organes de presse à but non lucratif comblent-ils le vide ?

Il existe aujourd'hui 205 organes de presse d'investigation à but non lucratif aux États-Unis et 27 à l'international. Des institutions et des particuliers philanthropes sont intervenus ces dernières années avec des dons de plus d'un milliard de dollars pour créer une couverture journalistique là où les journaux locaux ne sont plus en mesure de le faire. Cela ne compense pas le massacre des journaux ni les pertes d'emplois, mais la situation aurait pu être bien pire. À mon avis, ces organes à but non lucratif emploient jusqu'à 3 000 journalistes.

Vers 2008, lorsque le prix Pulitzer a commencé à perdre des candidatures, ils ont autorisé les organes à but non lucratif à se présenter. Deux d'entre eux, que j'ai fondés — l'ICIJ et le Centre pour l'intégrité publique —, ont remporté un Pulitzer, et d'autres organes non lucratifs comme ProPublica en ont remporté une douzaine jusqu'à présent.

Êtes-vous inquiet de voir qu'une grande partie du journalisme d'investigation repose aujourd'hui sur le piratage, qui est un délit, et non plus sur des lanceurs d'alerte qui agissent pour obéir à leur conscience (comme Daniel Ellsberg avec les *Pentagon Papers*) ?

Premièrement, pour les *Panama Papers*, personne ne sait vraiment qui est la source : elle peut avoir été un pirate informatique ou un initié, tel un salarié aigri, ou quelqu'un qui connaissait un initié. De nouveaux livres et un film vont sortir, qui pourront peut-être nous en dire plus.

Plus globalement, il existe une zone d'ombre dans tout cela. Il y a quelque temps, à l'occasion d'une conférence sur le journalisme d'investigation en Europe, les organisateurs m'ont placé intentionnellement, ainsi que d'autres journalistes célèbres comme Seymour Hersh [journaliste d'investigation pour le magazine *New Yorker*], à côté d'un groupe de pirates informatiques lors d'un dîner. J'ai été fasciné de les écouter. Un certain nombre d'entre eux piratent justement parce qu'ils sont convaincus que quelque chose ne va pas dans la société ou qu'un organisme protège une entreprise, ce qui revient au même qu'un fonctionnaire qui se met à divulguer des informations confidentielles parce qu'il est outré de ce qu'il voit.

Je reconnais qu'un certain nombre de pirates informatiques peuvent être vénaux et criminels, mais, là encore, il y a une zone d'ombre. S'il existe des abus de pouvoir et si la seule façon pour le public de le savoir est de divulguer des documents confidentiels, n'est-ce pas utile ? La divulgation des *Pentagon Papers* a été très salutaire, mais, si on avait attendu le Pentagone, ces documents y seraient toujours.

Je ne dis pas qu'il n'y a pas d'abus. Certes, je suis journaliste d'investigation, et je pense que le public a le droit de savoir ce qui se passe. Tout dépend en fin de compte de chaque cas individuel et de l'analyse précise de ce qui en ressort. Il y a des cas où des personnes agissent selon leur conscience et ce qu'elles divulguent peut être utile à l'ensemble de la société.

Si vous aviez un conseil à donner aux gouvernements pour améliorer la transparence, quel serait-il ?

Je crois que tout gouvernement démocratique, ou un minimum responsable, devrait sérieusement s'inquiéter des centres offshore. Si les banques américaines agréées agissent de façon « extrajuridique », voire carrément illégale, dans ces 60 à 90 centres offshore, cela devrait inquiéter le gouvernement, le Congrès et les autorités fiscales des États-Unis, mais, au lieu de cela, tout le monde détourne plus ou moins le regard.

C'est un problème mondial. Nous devons approfondir l'analyse, l'investigation et la compréhension de toutes ces entités qui doivent rendre davantage de comptes. **FD**

ANDREAS ADRIANO est haut responsable de la communication au département de la communication du FMI.

Le présent entretien a été modifié pour des raisons de longueur et de clarté.

A portrait of Hyun-Sung Khang, a middle-aged man with glasses, wearing a blue patterned blazer over a light blue checkered shirt. He is looking slightly to the right of the camera with a neutral expression. The background is dark and out of focus.

UN HOMME INVESTI D'UNE MISSION

*Hyun-Sung Khang dresse le portrait
d'**Atif Mian**, de Princeton, pour qui la lutte
contre l'inégalité est un impératif moral*

Nous connaissons tous quelqu'un qui vit au-dessus de ses moyens. C'est la description moqueuse faite de la génération Y qui dépense plus que ce qu'elle n'a en toasts à l'avocat et en coûteux *lattes*, envies souvent financées à crédit. Cependant, à l'époque moderne, dépendre du crédit n'est pas signe de prodigalité à en croire Atif Mian, professeur d'économie, de politique publique et de finance à Princeton. Bien au contraire, d'après lui, le recours excessif à l'emprunt montre que le creusement de l'inégalité de revenus a déformé le système économique.

« C'est presque comme si l'économie moderne était devenue dépendante du crédit », dit Mian. « À nous de comprendre comment et pourquoi. »

L'économiste américain de 44 ans d'origine pakistanaise a beaucoup fait pour éclairer notre lanterne sur notre accoutumance moderne à l'égard de la dette et a, en chemin, avancé une nouvelle thèse sur le plus grand ralentissement économique en plus d'un demi-siècle. Avec Amir Sufi, professeur de finance à l'université de Chicago, il présente un nouveau regard sur la Grande Récession dans leur ouvrage de 2014, intitulé *House of Debt*, qui a fait rejoindre Mian, cette année-là, la liste des 25 jeunes économistes les plus influents au monde, dressée par le FMI.

Les auteurs analysent de grandes quantités de données pour prouver que l'augmentation spectaculaire de la dette des ménages chez les personnes les moins à même de rembourser leur crédit a contribué à précipiter la plus grande crise financière mondiale depuis la Grande Dépression. Dans leur ouvrage, ils affirment que les dirigeants se sont trompés en accordant trop d'attention au système bancaire et en renflouant les banques et non les emprunteurs.

Selon Sufi, leurs recherches contribuent à attirer beaucoup plus l'attention du FMI, de la Réserve fédérale, de la Banque d'Angleterre et des banques centrales d'Australie, de Chine et d'Israël sur la dette des ménages.

Au cours des cinq années écoulées depuis la publication de leur ouvrage, Mian et Sufi ont étendu leurs recherches en se concentrant sur la dette des ménages et l'inégalité économique. Leurs derniers travaux font le lien entre le creusement de la dette des ménages depuis 1980 et l'augmentation du nombre de super-riches. Ils font le lien entre l'inégalité croissante des revenus et la concentration de richesses considérables, qui inondent le système économique avec un crédit bon marché qui accentue la consommation au lieu de contribuer à la croissance économique au moyen d'investissements réels.

Une passion pour l'efficience

Dans les entretiens diffusés et en présence de son coauteur, la personnalité plus discrète et réservée de Mian est éclipsée par celle de son partenaire en écriture, plus volubile et expressif. Cependant, en personne et en l'absence de caméras, la douceur de Mian est empreinte de gentillesse, de réflexion et de charme. Il exprime une passion souvent ignorée pour la science lugubre et est séduit par la promesse de gains d'efficience qu'elle promet.

« Si je suis tellement passionné par l'économie, et c'est ainsi que je la définis, c'est parce qu'elle tente de répondre à la question de savoir comment mieux nous organiser pour obtenir un tout qui est plus que la somme de ses parties », dit Mian. « Je crois que l'économie est le seul domaine qui se concentre exactement sur ce genre de questions. »

Ayesha, l'épouse de Mian depuis près de 20 ans, plaisante en disant qu'il recherche même l'efficience dans sa vie privée et que cela se traduit par une obsession quant à « l'utilisation de l'espace à la maison », lors des fréquentes soirées qui y sont organisées.

« S'il y a un canapé trois places, il veut que trois personnes s'y assoient », dit-elle en riant. « Si deux personnes y sont assises confortablement, il considère que c'est un manque d'efficience. Il ne peut pas s'empêcher de penser à ce genre de détails. »

Et s'il n'y a pas de troisième personne pour occuper la place vide ? « On peut lire une certaine déception sur son visage. »

C'est par hasard que Mian s'est intéressé à l'économie. Né dans une famille de classe moyenne supérieure au Pakistan, fils unique de médecins d'État, Mian raconte qu'on attendait de lui qu'il devienne médecin ou ingénieur. Comme la médecine ne l'intéressait pas, il a choisi les études d'ingénieur. Sa famille accordait tellement d'importance à l'éducation que sa mère a déménagé à Lahore, la deuxième ville du Pakistan, pour que les enfants suivent des études tandis que leur père restait en poste à quelques centaines de kilomètres de là.

À 17 ans, encouragé par son père, le jeune Mian a présenté sa candidature à des universités américaines et décroché une bourse complète pour la faculté d'ingénierie électrique du Massachusetts Institute of Technology (MIT). Il dit que le moment où il a reçu la lettre d'admission au MIT est « l'un des plus heureux (et chanceux) de [sa] vie ».

Le MIT était sa première véritable exposition à la vie en dehors du Pakistan et sa première expérience de vie indépendante. Même s'il était appliqué, l'ingénierie ne

l'enthousiasmait pas. Mian lui a préféré les mathématiques et l'informatique ; il est tombé par hasard sur l'économie pendant ses cours obligatoires en sciences humaines.

Il a vu dans l'économie un champ d'étude lui permettant de traiter les grandes questions du Pakistan des années 80, où il a grandi, nation émergeant de la dictature et déchirée par la violence, l'extrémisme et les tensions sectaires internes.

« On se demande en quelque sorte si c'est vraiment ainsi que le monde devrait fonctionner face à la violence et aux divisions internes de la société. Quelqu'un pourrait-il faire mieux ? », s'interroge Mian. « C'est une question qui m'a toujours travaillé et sur laquelle j'ai voulu me pencher. »

Après avoir obtenu son diplôme de premier cycle en mathématiques et en informatique avec une moyenne générale parfaite, et après un bref séjour à Princeton, Mian a décidé de retourner au MIT pour faire un doctorat, qu'il a obtenu en 2001, après avoir soutenu une thèse sur le secteur bancaire et la gouvernance. Il est ensuite devenu professeur de finance adjoint et associé à l'école de commerce de l'université de Chicago jusqu'en 2009, puis professeur d'économie, de finance et de commerce international à l'université de Californie, à Berkeley, jusqu'en 2012, avant de rejoindre Princeton.

Partenariat de recherche

Son partenariat avec Sufi, un Américain d'origine pakistanaise né à Detroit et élevé à Topeka, au Kansas, est né après qu'un ami commun les eut présentés, leur faisant remarquer leurs intérêts semblables. Selon Sufi, ils partageaient un intérêt pour « l'application des techniques microéconomiques aux fins de répondre à des questions importantes, à la croisée de la finance et de la macroéconomie ».

Les auteurs considèrent que l'utilisation de microdonnées, ou données granulaires, pour répondre aux questions macroéconomiques est leur contribution notable à l'économie. « Cette approche empirique a vraiment décollé depuis nos premiers travaux sur la récession de 2008 », dit Mian.

Cet intérêt partagé a donné naissance à leur ouvrage, présélectionné pour le prix du livre d'affaires de l'année 2014 octroyé par le *Financial Times*, même si le grand gagnant fut *Le Capital au XXI^e siècle* de Thomas Piketty.

Larry Summers, ancien secrétaire au Trésor des États-Unis, a dit que l'ouvrage « était peut-être le livre le plus important issu de la crise financière de 2008 et de la Grande Récession qui l'a suivie ». Dans une analyse, Summers souscrit en partie à la position des auteurs qui affirment que l'on aurait dû accorder une plus grande attention aux ménages pendant la Grande Récession.

Les entretiens avec Mian donnent presque l'impression qu'une philosophie sous-tend ses travaux : la conviction selon laquelle le bien-être d'une communauté ou d'une société dépend de la prospérité de tous ses membres. « Quand on parle de Grande Récession, ce qui compte vraiment, c'est de pouvoir absorber les chocs des uns et des autres et de comprendre que nous sommes tous liés », dit-il.

Summers convient que tout travail futur sur les crises financières devra tenir compte du bilan des ménages et défend en même temps les dirigeants de l'époque.

« L'erreur de Mian et Sufi est courante chez les économistes universitaires, souvent peu enclins à tenter de comprendre les choix stratégiques qui résultent de considérations qui ne relèvent pas de modèles simples », écrit Summers.

« C'est exactement ce manque de courage politique et cette incapacité à comprendre la gravité de la situation qui donnent lieu à ce genre de problèmes », réplique Mian.

Selon Mian et Sufi, les dirigeants auraient mieux fait face à la crise financière s'ils avaient facilité le sauvetage des ménages endettés. Les auteurs critiquent sévèrement la décision consistant à sauver les banques aux dépens des ménages en difficulté.

« Vous auriez pu dire aux banques : nous, banque centrale et Trésor, vous donnons de l'argent que vous devez mettre à la disposition des emprunteurs », dit Mian. En outre, le gouvernement aurait pu ordonner un moratoire sur la saisie des maisons hypothéquées. « Personne n'était en état d'absorber les quatre millions de maisons que les banques ont mises sur le marché. » Mian en est certain, car les données le prouvent.

Les données sont toujours reines, dit sa femme Ayesha. Mian accepte néanmoins les arguments raisonnables. Quand leurs deux jeunes filles ont refusé d'aller dans une école privée qu'elles jugeaient élitiste, elles ont expliqué leur point de vue à leur père.

Selon Ayesha, il a répondu : « Nous n'enversons pas nos filles là-bas. Du moment qu'elles me donnent une bonne raison, j'accepte leur décision. »

Les époux se connaissent depuis leur jeunesse. Ils se sont mariés à Lahore après que Mian est allé au Pakistan demander la main d'Ayesha, qui décrit son mari comme quelqu'un de très sérieux et franc. Même quand il était étudiant, au début de sa vingtaine, « on avait l'impression de parler à un homme de 40 ou 45 ans », dit-elle. Elle décrit le début de leur relation comme « pratique » et « pragmatique ». « Le romantisme est venu plus tard », ajoute-t-elle.

Vers la fin de l'année dernière, leurs filles de 14 et 12 ans ont accueilli un petit frère. Selon Ayesha, avec la sécurité de l'emploi et une publication majeure à son actif, Mian savoure cette troisième paternité.

« Ce qui compte vraiment, c'est de pouvoir absorber les chocs des uns et des autres et de comprendre que nous sommes tous liés. »

« Il a toujours été un père extraordinaire, mais il est plus détendu et beaucoup plus accessible », dit-elle.

Inégalité et endettement des ménages

Les travaux de Mian et Sufi sur la dette se concentrent sur les raisons et les conséquences d'une hausse continue de la dette au regard du PIB. Au début des années 80, le ratio dette/PIB était d'environ 30 % aux États-Unis. Depuis lors, ce chiffre a dépassé les 100 %, comme cela s'est produit dans d'autres pays.

Le métarécit sur lequel les chercheurs se penchent actuellement concerne la notion selon laquelle les plus fortunés du monde gagnent plus d'argent qu'ils ne peuvent en dépenser. Au lieu de financer l'investissement, le surplus va vers les marchés financiers pour que l'emprunt alimente la consommation, explique Mian.

« Notre économie mondiale dépend maintenant de la création du crédit afin d'engendrer une demande suffisante pour la croissance », dit-il.

Avec un volume de crédit en augmentation constante dans le système, les taux d'intérêt diminuent de plus en plus pour encourager l'emprunt, précise Mian. Les taux d'intérêt étant déjà à leur plus bas, toute diminution supplémentaire se heurte à une limite, créant la trappe à liquidités actuelle, liée à la faible croissance qui sévit dans nombre de pays. Mian prévient que ce « supercycle » touche à sa fin.

De cette théorie découlent des conséquences sociopolitiques consternantes, dont une inégalité croissante, un mécontentement généralisé et un populisme enragé dans le monde entier, dit Mian.

« L'économie mondiale connaît certaines difficultés dans un contexte d'inégalités et d'injustices croissantes », dit-il, « ce qui accentue les tensions politiques. Quelque chose cloche. Les gens le sentent et veulent des réponses. »

Selon Mian, la croissance inégale est la « maladie fondamentale » à l'origine du supercycle de crédit ; elle engendre un sentiment de désenchantement au sein de la société. Les coûts sociaux en sont élevés et profonds. Mian donne des exemples allant de la faim des enfants aux États-Unis au taux d'incarcération élevé des hommes noirs et au manque d'investissements publics dans les infrastructures.

« Si vous arriviez de Mars et regardiez ce qui se passe, vous vous demanderiez si ces gens sont fous », affirme Mian. « Ils oublient les millions de membres de leur population qui pourrait grandement changer les choses et les poussent hors du système. Dans la mesure où des gens comme moi ont une influence, nous sommes là pour essayer de dire ce qui se passe et pourquoi. »

Prospérité inclusive

Tout en réfléchissant à ces questions, Mian s'est trouvé entraîné dans une polémique violente et personnelle dans son pays d'origine. En septembre dernier, le nouveau Premier ministre du Pakistan, Imran Khan, a nommé Mian au conseil consultatif économique de son gouvernement. Bien que largement saluée au niveau international, cette nomination a été violemment critiquée par la droite religieuse au Pakistan parce que Mian appartient à la communauté religieuse minoritaire des Ahmadis. Après trois jours de manifestations dans les rues, le gouvernement est revenu sur sa décision. La déception de Mian était amère parce qu'il se réjouissait à l'idée de rendre service à un pays qu'il aime.

Les travaux de recherche de Mian, animés par sa conviction morale, le conduisent à militer passionnément pour un partage plus global des fruits de la croissance : selon lui, l'économie prouve que notre sort est lié à celui des autres.

Au début de cette année, Mian est devenu l'un des onze membres fondateurs du réseau Economics for Inclusive Prosperity qui réunit des économistes qui s'engagent à trouver des solutions stratégiques qui généreront la prospérité de tous.

« Même si la prospérité est la préoccupation traditionnelle des économistes, l'idée de prospérité « inclusive » exige de tenir compte des intérêts de tous, pas simplement de l'individu moyen, et de considérer la prospérité au sens large, dont les sources de bien-être non pécuniaires, allant de la santé aux changements climatiques et aux droits politiques », affirme le site Web du groupe.

Pourquoi soutient-il ce groupe ? « Parce que nous y participons tous », dit Mian. « Quelle que soit la situation, nous sommes tous dans le même bateau. » **FD**

HYUN-SUNG KHANG est agent principal de communication au département de la communication du FMI.



Convaincre les marchés

Peter Praet revient sur la riposte non conventionnelle de la BCE à la crise de la zone euro

Rebecca Christie

LE BANQUIER CENTRAL BELGE Peter Praet a pris sa retraite en juin 2019, après huit ans passés au directoire de la Banque centrale européenne (BCE) comme économiste en chef. Il revient avec la journaliste Rebecca Christie sur les temps forts de son mandat, en première ligne. L'entretien nous emmène dans les coulisses de la crise des dettes souveraines en Europe, jusqu'à la fameuse déclaration de Mario Draghi, le président de la BCE, en juillet 2012, promettant de faire « tout ce qui serait nécessaire » pour protéger l'euro — une annonce sans précédent destinée à calmer la panique des marchés et donner aux dirigeants le temps de tenir leurs engagements de lutte contre la crise. Il a fallu ensuite relancer l'économie de la zone euro, dans un contexte de taux d'intérêt négatifs.

F&D : Quelle était l'ambiance à la BCE à votre arrivée ?

PP : Je suis arrivé à la BCE en juin 2011, quelques années après le début de la crise, et je suis devenu économiste en chef en janvier 2012. Le contexte était pénible et me

rappelait ce que j'avais vécu pendant la crise bancaire belge de 2008 et 2009. Sauf que la panique s'était cette fois emparée des marchés. Dans ce genre de situation, il faut se préparer mentalement au pire et être prêt à prendre des mesures audacieuses. À mon arrivée en 2011, la première décision que nous avons dû prendre, en juillet, concernait le relèvement éventuel des taux d'intérêt. Je n'étais pas économiste en chef à l'époque. Aujourd'hui, je peux vous dire que j'y étais favorable.

D'un côté, l'état d'esprit était calme malgré la crise financière, l'objectif étant surtout d'éviter certains effets secondaires de la hausse des prix du pétrole. L'inflation avoisinait alors 3 % et des tensions salariales étaient perceptibles.

De l'autre côté, la crise financière exigeait un suivi et s'accompagnait en outre de tensions sur les marchés des dettes souveraines. En 2011, la position s'est légèrement durcie. Les taux d'intérêt ont été relevés une première fois au printemps, puis en juillet, au moment où je suis arrivé. Mais d'aucuns considéraient encore que la crise financière pouvait être gérée en fournissant des liquidités abondantes au secteur financier.

Nous savons aujourd'hui que les choses ne se sont pas passées de cette façon.

F&D : Qu'est-il arrivé quand vous avez compris que la situation ne s'améliorait pas, même après le début de la baisse des prix pétroliers ?

PP : La situation avait alors complètement changé. Nous avons donc commencé à réfléchir à un cadre de politique monétaire radicalement différent, puisqu'on allait plutôt vers une désinflation, voire pire.

F&D : Dans quelle mesure les dirigeants européens pouvaient-ils agir, avec leur projet de créer une union bancaire prévoyant un contrôle commun de la zone euro et un « pare-feu » contre les crises des dettes souveraines, à savoir le mécanisme européen de stabilité ? Que pouvait faire la BCE de son côté ?

PP : En 2012, les marchés étaient en proie à une panique que seul Mario Draghi pouvait calmer. Mais la fameuse formule a bien entendu été prononcée dans le sillage de la réunion du Conseil européen de juin 2012, où les chefs d'État et de gouvernement avaient planché sur la mise en place de l'union bancaire et de mécanismes de gestion de la crise. Voilà pour le contexte politique.

Je tiens à saluer le talent de Mario Draghi, car il faut être un excellent communicateur pour arrêter un mouvement de panique. Il faut être capable de convaincre les marchés. Sa formule « tout ce qui est nécessaire » était bien choisie.

F&D : Avez-vous été soulagé quand elle s'est révélée efficace ?

PP : À la fin de 2012, la panique avait cessé. Bien sûr, nous nous sommes sentis mieux. Cela montrait que l'on pouvait modifier le cours des choses et reprendre le contrôle. Je pense que cela nous a très fortement motivés pour avancer dans notre tâche.

Mais le ralentissement de l'économie qui a succédé à tous ces épisodes nous a contraints à envisager des outils non conventionnels. Cette crise d'un nouveau genre faisait suite aux deux crises que j'avais dû traiter, celle des banques en Belgique et celle de l'euro. Cette troisième crise était plus insidieuse et prenait progressivement de l'ampleur. Des tensions déflationnistes s'accumulaient, sur fond d'atonie persistante de l'économie et de dysfonctionnement des marchés du crédit.

Nous avons dû chercher un moyen de soutenir la demande globale alors que les taux d'intérêt étaient déjà très bas. Que faire en pareil cas ? Nous avons proposé toute une série d'innovations et de mesures non conventionnelles.

F&D : Quel chef faut-il être dans ces circonstances et comment se préparer ?

PP : Vous devez être extrêmement ouvert avec le personnel de vos services et tous vos collaborateurs. Il faut sortir des sentiers battus et permettre à ceux qui travaillent avec vous d'en faire autant. Dans toutes les situations très difficiles, il est essentiel d'agir comme un collectif. J'ai toujours été surpris d'être resté relativement calme, entre autres, parce que j'ai toujours eu des équipes soudées.

F&D : Comment qualifieriez-vous le rôle joué par le FMI pendant la crise ?

PP : Je me souviens d'une mission du FMI qui tentait de déterminer s'il fallait procéder à une évaluation distincte de la zone euro dans le cadre des consultations au titre de l'article IV, et certains se demandaient si le FMI et la politique monétaire de la BCE n'étaient pas trop convergents. L'équipe d'évaluation ne voyait pas beaucoup de contradictions ni de frictions. Elle nous trouvait très en phase et a demandé : « N'êtes-vous pas trop proches et pas assez critiques ? » J'ai répondu que non, catégoriquement.

Par définition, quand vous recourez à des mesures non conventionnelles, vous n'avez guère d'expérience. En tout cas pas dans la zone euro. Nous avions quelques connaissances en la matière en ce qui concernait le Japon et les États-Unis, mais le contexte y était différent. J'ai donc rencontré des économistes éminents qui avaient acquis une longue expérience dans d'autres pays, une démarche que j'ai trouvée très enrichissante. Il était nécessaire aussi de dialoguer avec un partenaire extérieur qualifié comme le FMI.

F&D : Quels enseignements tirez-vous de cette relation pour l'avenir ?

PP : Il est utile d'investir dans des personnes rodées à la formulation des politiques monétaires et le FMI pourrait en tenir compte. Nous sommes en effet dans un environnement de taux bas, de sorte que, au pic du cycle, il peut être nécessaire de réduire des taux déjà proches de zéro, voire négatifs. Il faut pouvoir s'appuyer sur de nombreuses personnes pour mener une réflexion pas uniquement théorique, mais aussi pratique. C'est différent d'une politique de taux classique, car vous achetez des actifs ou vous faites des promesses. C'est ce que nous appelons des « indications prospectives ».

La question des mesures non conventionnelles qui deviennent conventionnelles suscite un large débat. Il faut l'expliquer et le communiquer au public. Le lien entre stabilité financière et politique monétaire dans un contexte de taux tendant à être négatifs mérite une attention particulière. Quand les taux restent bas longtemps, comment faites-vous, sur le plan opérationnel, pour formuler

« Il faut être un excellent communicateur pour arrêter un mouvement de panique. »

la politique monétaire en tenant compte de l'impératif de stabilité financière ? Ce n'est pas évident, parce que ce faisant, vous augmentez le risque de vous écarter de votre objectif premier, à savoir la stabilité des prix.

F&D : Quels défis de communication les banquiers centraux devront-ils relever demain ? Peut-on trouver un équilibre entre la simplicité de Twitter et le canal moins immédiat des annonces officielles, par exemple ?

PP : Je ne suis pas très favorable aux tweets en général, encore moins de la part d'une banque centrale, car on ne peut pas simplifier à l'extrême. On ne peut pas dire non plus que le citoyen moyen n'est pas en mesure de comprendre ce qui se passe vraiment. Il faut faire un effort de communication et veiller à ne pas utiliser de termes trop simplistes pour décrire une situation complexe. **FD**

REBECCA CHRISTIE est chercheuse invitée de Bruegel, le centre européen de réflexion sur les questions économiques, et ancienne journaliste pour Bloomberg News et Dow Jones/The Wall Street Journal.

Cet entretien a été révisé dans un souci de concision et de clarté.

LA BONNE PLANQUE

L'inégalité augmente lorsqu'elle est estimée en tenant compte des fonds placés dans les paradis fiscaux à l'étranger

LES SOMMES D'ARGENT cachées dans des paradis fiscaux ont des répercussions notables sur l'inégalité. Pourquoi ? À moins de pouvoir évaluer ces richesses dissimulées, il est difficile de connaître l'ampleur réelle des disparités économiques. C'est pourquoi plusieurs économistes, dirigés par Gabriel Zucman de Berkeley, ont décidé de découvrir à qui appartiennent les fonds planqués dans les paradis fiscaux.

Ils estiment la richesse offshore totale à environ 10 % du PIB mondial en 2007, soit 5 600 milliards de dollars. Près de la moitié de cette somme est placée en Suisse, le plus important centre bancaire offshore du monde depuis les années 20. Heureusement, la Banque centrale de Suisse publie la répartition par pays des placements étrangers dans les banques nationales.

Mais qu'en est-il des autres paradis fiscaux ? En 2016, la Banque des règlements internationaux a commencé à publier des données sur l'origine des dépôts bancaires réfugiés dans des centres offshore comme Jersey et le Luxembourg, ce qui a permis, par exemple, de savoir combien d'argent les résidents allemands détenaient dans des comptes à Hong Kong. Zucman et ses collaborateurs ont utilisé ces deux sources de données pour estimer le ratio richesse offshore/PIB par pays.

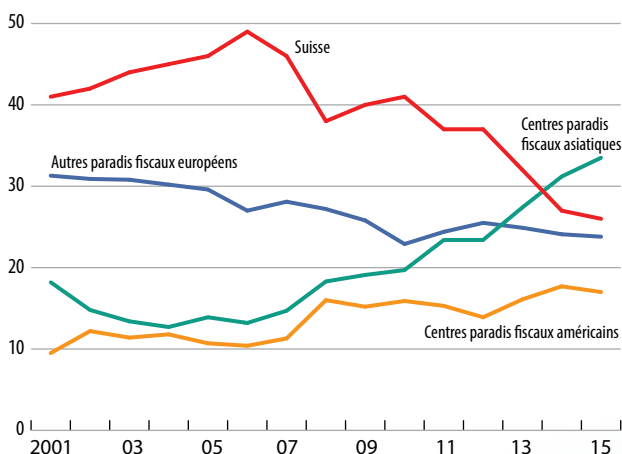
Les chiffres varient du tout au tout, allant d'un faible pourcentage du PIB en Scandinavie jusqu'à 60 % en Russie, dans les États du Golfe et en Amérique latine. Il est intéressant de noter qu'ils révèlent des corrélations entre les fortunes offshore, d'une part, et la proximité de la Suisse et l'existence de ressources naturelles et d'antécédents d'instabilité politique, de l'autre.

D'autres données — y compris une fuite de dossiers confidentiels de la filiale suisse de HSBC en 2007 — montrent que les fonds extraterritoriaux sont principalement détenus par les riches : environ 80 % des fonds sont détenus par des ménages appartenant au 0,01 % d'individus les plus riches. Le verdict : la comptabilisation des actifs offshore augmente considérablement la part de richesse des richissimes. En d'autres termes, l'inégalité est peut-être beaucoup plus grande que ce que d'autres études ont constaté. **FD**

Rédigé par **LIJUN LI** et **CHRIS WELLISZ**, de l'équipe de rédaction de F&D, sur la base de « *Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality* » par Annette Alstadsaeter, Niels Johannesen et Gabriel Zucman, publié en septembre 2017 par le National Bureau of Economic Research. Voir <https://www.nber.org/papers/w23805.pdf>.

Parts en évolution

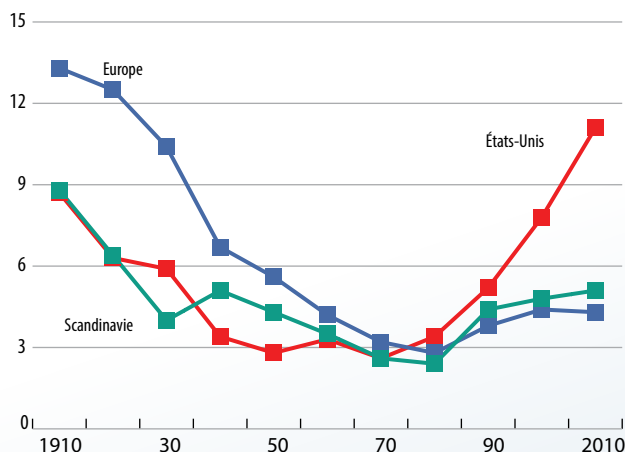
Depuis la crise financière mondiale de 2008–09, la part des dépôts bancaires offshore placés en Suisse a diminué, tandis que celle des centres offshore asiatiques a augmenté. (pourcentage de la richesse détenue dans l'ensemble des paradis fiscaux)



Note : paradis fiscaux américains = États-Unis, îles Caïmans, Panama ; paradis fiscaux asiatiques = Bahreïn, Hong Kong (RAS), Macao (RAS), Malaisie, Singapour et Antilles néerlandaises, Bahamas et Bermudes ; autres paradis fiscaux européens = Autriche, Belgique, Chypre, Guernesey, île de Man, Jersey, Luxembourg et Royaume-Uni.

Voyage dans le temps

En Scandinavie et en Europe, les fortunes des 0,01 % les plus riches sont revenues aux niveaux des années 50. En revanche, la richesse est beaucoup plus concentrée aux États-Unis, où la part des 0,01 % les plus riches a dépassé les niveaux du début du XX^e siècle. (part du 0,01 % le plus riche dans la richesse totale, y compris offshore)

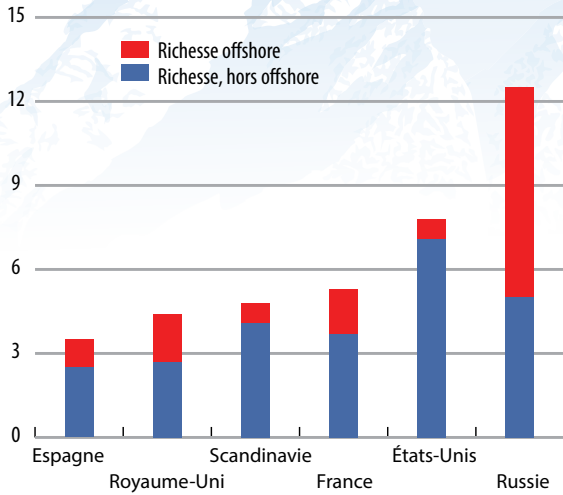


Note : Pour l'Europe, il s'agit de la moyenne arithmétique de l'Espagne, de la France et du Royaume-Uni, et pour la Scandinavie, de la moyenne du Danemark, de la Norvège et de la Suède. Les carrés représentent une moyenne sur dix ans : 1910 dénote la moyenne de 1900, 1901, ..., 1909 ; 2000 dénote la moyenne de 2000, 2001, ..., 2009.

Complément de richesse

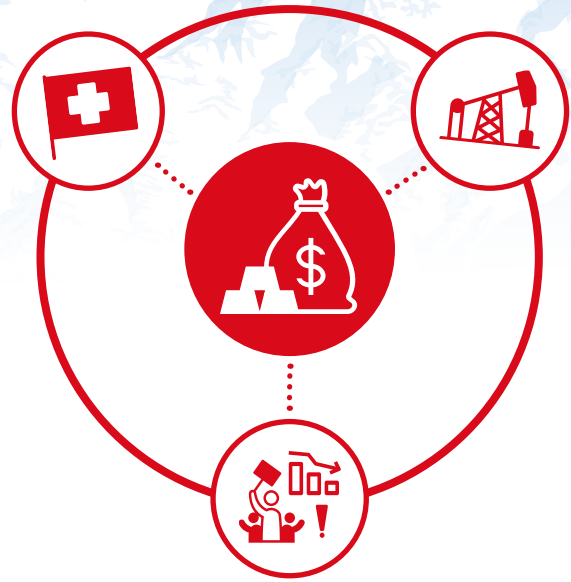
La part de richesse détenue par les personnes appartenant au 0,01 % le plus riche augmente considérablement lorsque les actifs offshore sont comptabilisés.

(composition de la part de richesse détenue par les personnes appartenant au 0,01 % le plus riche, moyenne de 2000 à 2009, en pourcentage de la richesse totale des ménages)



Les facteurs déterminants

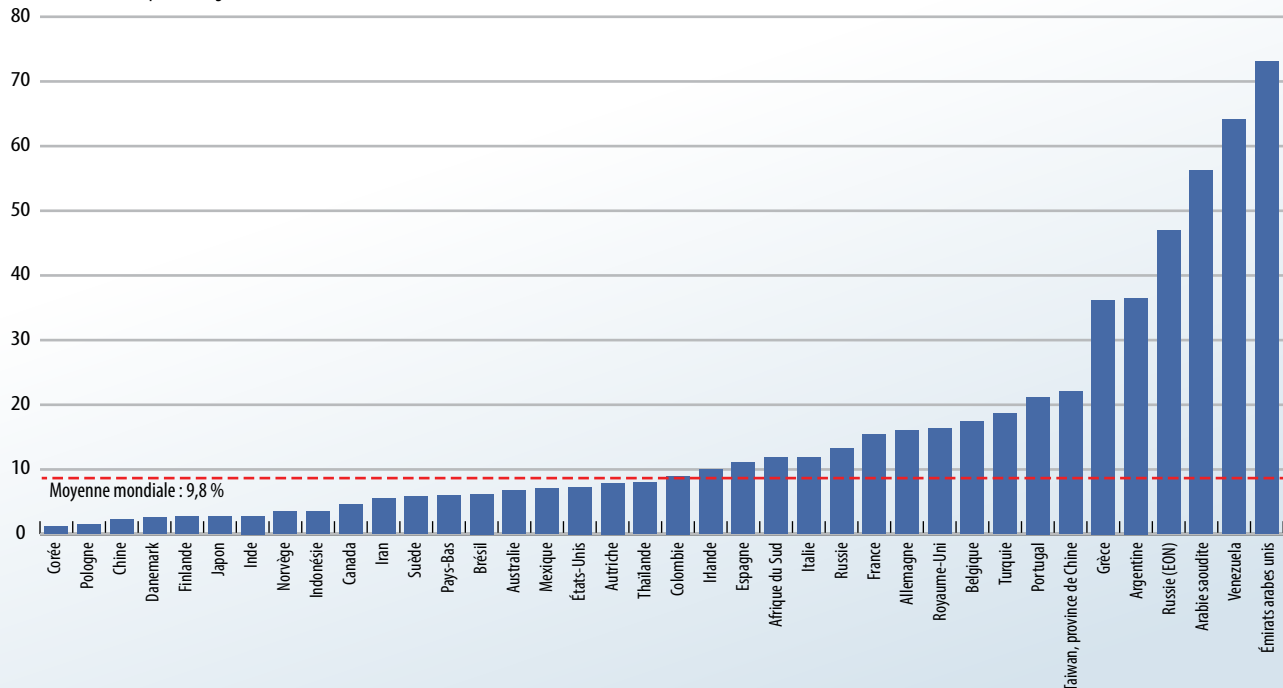
La proximité de la Suisse, ainsi que la présence de ressources naturelles et l'instabilité politique et économique.



Variations à l'échelle mondiale

La part de richesse détenue dans les paradis fiscaux varie considérablement d'un pays à l'autre.

(richesse offshore en pourcentage du PIB, 2007)



Note : L'échantillon comprend tous les pays ayant un PIB de plus de 200 milliards de dollars en 2007. La richesse offshore globale est estimée sur la base de la répartition géographique des dépôts bancaires transfrontaliers bilatéraux dans les centres offshore. « Russie (EON) » désigne une autre estimation obtenue en cumulant les erreurs et omissions nettes dans la balance des paiements.
EON = erreurs et omissions nettes.



LUMIÈRE SUR LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

Les images satellites nocturnes de la Terre révèlent l'accélération de la croissance économique, et bien plus

Jiaxiong Yao

Depuis près de 30 ans, les scientifiques utilisent les images satellites nocturnes de la Terre — souvent appelées « lumières nocturnes » — pour étudier l'activité humaine et les événements naturels. Les économistes ont fait de même au cours de la dernière décennie : ils se sont rendu compte que ces images pouvaient les aider à mesurer la croissance économique, à cartographier la pauvreté, à analyser les inégalités et à étudier de nombreuses questions auxquelles il serait autrement impossible de répondre, surtout quand les données

manquent. En fait, si des extraterrestres s'approchaient un jour de la Terre par son côté obscur, ils auraient déjà quelques notions de base sur l'économie mondiale bien avant de pénétrer dans notre atmosphère.

Exotiques vus de l'espace, les spectacles de lumière révélant l'activité humaine projettent des thèmes récurrents. Jetez un coup d'œil à la péninsule coréenne, et vous serez impressionnés par la différence frappante entre le nord et le sud (voir l'image 1). C'est un contraste d'obscurité et de luminosité,

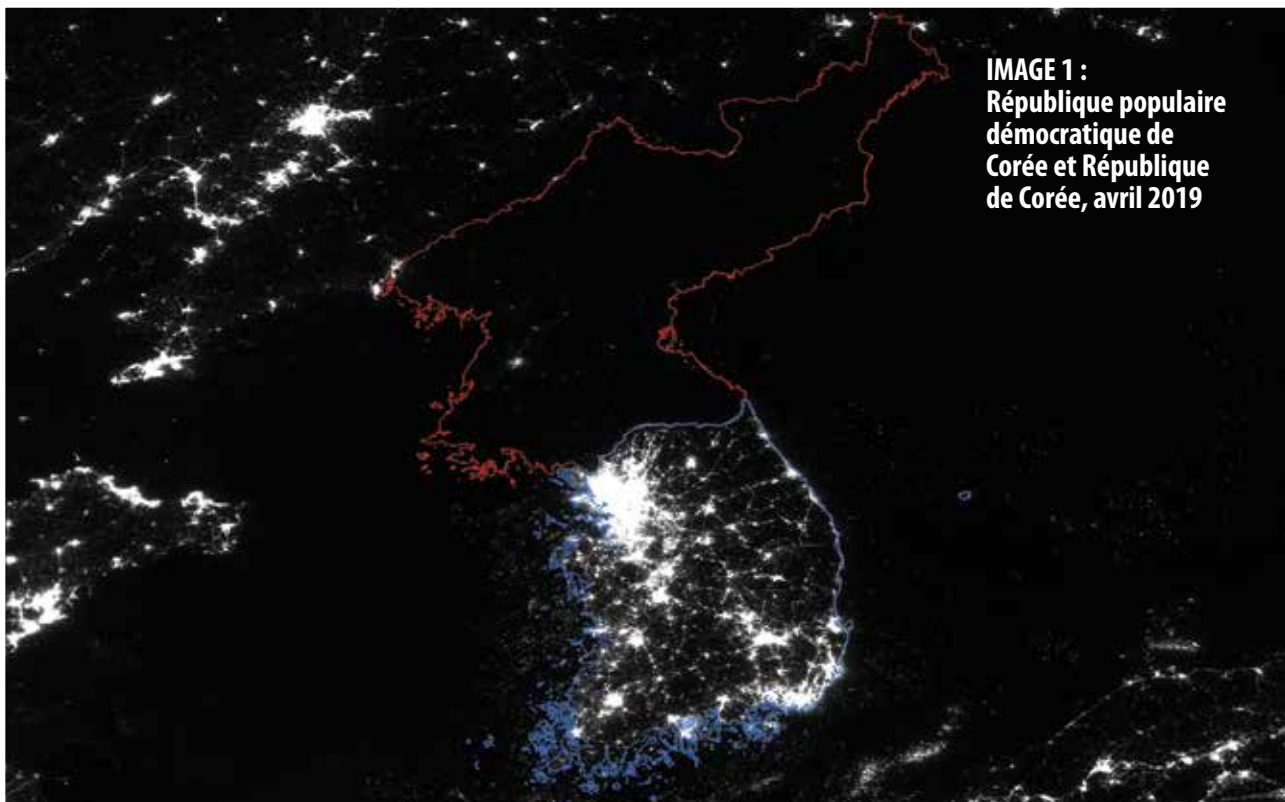


IMAGE 1 :
République populaire
démocratique de
Corée et République
de Corée, avril 2019

PHOTO : NASA/NOAA

de connectivité. Voyagez dans le temps et admirez la rapidité avec laquelle les lumières de la Chine et de l'Inde se multiplient, pour former une longue histoire de développement et de croissance, d'ouverture et de mondialisation.

Comment les lumières nocturnes sont-elles utilisées en économie ? Pour le comprendre, il faut revenir aux images satellites et acquérir quelques connaissances de base sur leur composition. Chaque pixel d'une image satellite représente une superficie de moins d'un kilomètre carré sur Terre. Il est associé à un point numérique qui mesure la luminosité pendant la nuit. Plus le point est lumineux, plus la valeur numérique du pixel est élevée. En regroupant ces chiffres pour l'ensemble des pixels d'un pays, on obtient un indice de mesure des activités de ce pays pendant la nuit. Comparé d'un pays à l'autre et au fil du temps, cet indice devient un baromètre du développement et des fluctuations économiques.

Un reflet de l'économie en évolution

La pertinence des lumières nocturnes pour l'économie repose sur leur forte corrélation avec les activités économiques, même si la plupart d'entre elles ont lieu pendant la journée. Les lumières nocturnes rendent généralement compte de deux aspects de la superficie changeante d'un pays : premièrement, une

Si des extraterrestres s'approchaient un jour de la Terre par son côté obscur, ils auraient déjà quelques notions de base sur l'économie mondiale.

expansion ou, moins souvent, une contraction. Dans les pays en expansion, un nombre croissant de zones sont éclairées au fil du temps et davantage de pixels commencent à s'illuminer (voir les images 2 et 3). Par contre, dans les régions en conflit, un nombre croissant de parcelles de terrain s'obscurcissent et davantage de pixels commencent à perdre de la lumière.

Le deuxième aspect est l'intensification. Au fur et à mesure que les zones rurales s'urbanisent, que les villes s'agglomèrent et que les infrastructures se modernisent, le ciel nocturne s'illumine et les capteurs satellites détectent une lumière plus intense.

Cependant, la relation entre les lumières nocturnes et le développement économique n'est pas toujours simple. Dans l'étude que j'ai menée avec Yingyao Hu de l'université Johns Hopkins, nous comparons les lumières nocturnes au PIB, mesure officielle la plus courante de la performance économique d'un pays. Nous constatons que les pays

PHOTO : ISTOCK / WAEL ALREWEIE

IMAGE 2 : L'Asie en 1992

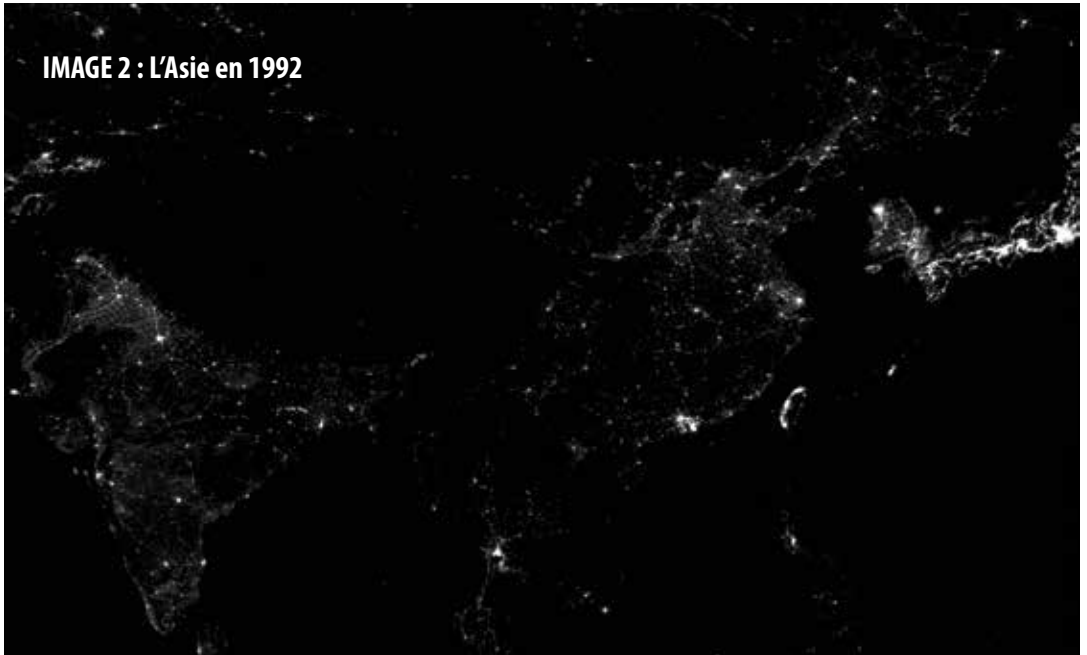
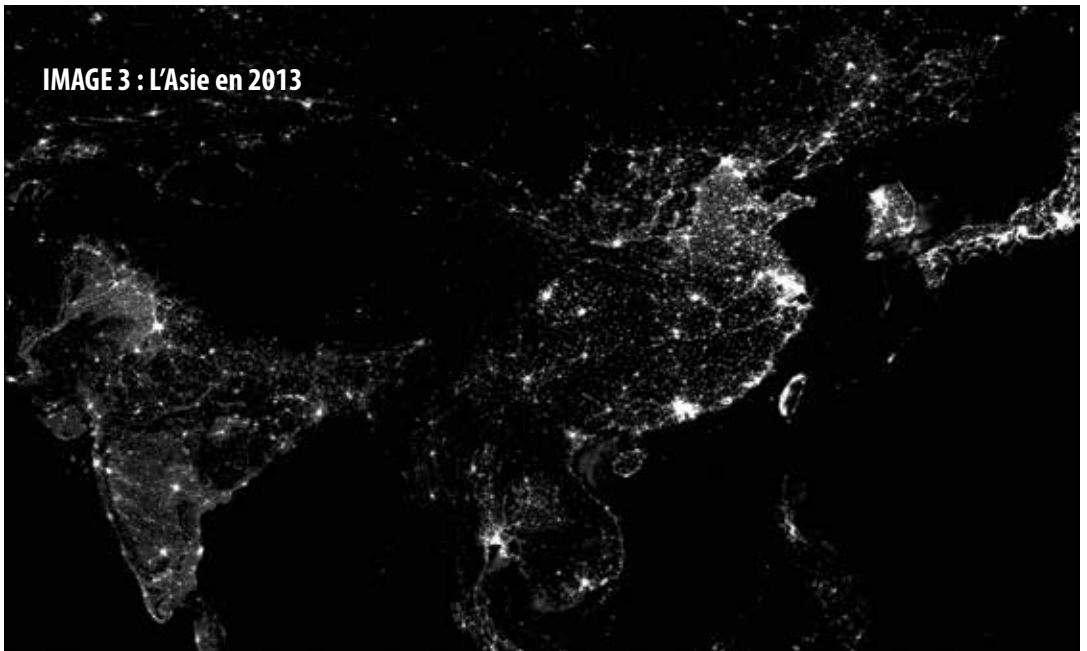


IMAGE 3 : L'Asie en 2013



PHOTOS: NASA/NOAA

riches paraissent effectivement plus lumineux que les pays moins développés, mais les exceptions ne manquent pas. Par habitant, les pays nordiques ont presque toujours été les endroits les plus brillants de la planète. En revanche, le Japon, bien qu'étant un pays riche, ne semble guère plus lumineux que la Syrie avant le printemps arabe, probablement en raison de ses habitudes d'économie d'énergie et de sa forte densité démographique.

Lorsque l'on tient compte des caractéristiques d'illumination nocturne propres à chaque pays,

une relation intéressante révèle la transition évidente entre la construction du capital physique et la création du capital humain, observable au cours du développement du pays.

Les pays à un stade de développement rudimentaire concentrent principalement leurs efforts sur la construction d'*infrastructures* (routes et ponts, gares ferroviaires et aéroports, réseaux électriques et télécommunications), qui émettent toutes de la lumière pendant la nuit. En conséquence, le ciel nocturne devient de plus en plus lumineux sur

Alors que les lumières nocturnes nous illuminent depuis plus d'un siècle, elles ont tout juste commencé à éclairer notre compréhension de la Terre.

les images satellites à mesure que l'économie se développe.

Les pays avancés, par contre, développent leur économie par l'*innovation scientifique et technologique* ; la croissance de la productivité qui en résulte a souvent moins à voir avec l'illumination nocturne que l'infrastructure qui sous-tend cette innovation. En fait, dans les pays avancés, les lumières nocturnes augmentent à peine deux fois moins vite que le PIB.

Qu'en est-il des pays dont les statistiques officielles ne sont pas fiables ?

Les données économiques de qualité sont probablement nulle part aussi rares que dans les pays touchés par des conflits — pourtant, ces pays sont parmi ceux que nous devons suivre et comprendre le mieux. Les organismes de statistique de ces pays ont peut-être cessé depuis longtemps de fonctionner convenablement, mais les satellites détectent encore l'activité économique à l'échelle nationale.

Nous pouvons donc utiliser les lumières nocturnes pour réévaluer le PIB d'un pays en proie à un conflit, en tenant compte de ses similitudes avec d'autres pays à différents stades de développement. En procédant ainsi, nous constatons que l'évaluation du PIB basée sur l'illumination nocturne indique souvent une détérioration économique plus rapide en période de conflit que ne le montrent les données officielles, mais cette estimation implique également un rebond plus important après la fin du conflit. Il y a de bonnes raisons de penser que les fluctuations de l'économie informelle jouent un rôle dans cet environnement post-conflictuel.

L'utilité des lumières nocturnes ne se limite pas à un seul indice économique. En fait, si nous considérons que chaque pixel d'une image satellite nocturne est un point de données, un pays comme les États-Unis à lui seul se compose de centaines de millions de points de données. Avec plus de 200 pays et régions dans le monde, la superficie de la Terre contient près d'un milliard de points de données.

Il s'agit là d'une quantité énorme de données, qui ne représente cependant qu'une image satellitaire précoce, d'une résolution très grossière. Ce volume augmenterait de façon exponentielle avec la diffusion plus fréquente d'images satellitaires d'une résolution de plus en plus fine, ce que la technologie rend possible aujourd'hui. Avec des centaines d'images


déjà prises et beaucoup d'autres encore à prendre, la quantité d'informations des images est, pour le moins, en train d'exploser. En ce sens, les lumières nocturnes ne représentent plus le côté obscur de la Terre, mais sa dimension numérique.

Le raffinement des connaissances

Les mégadonnées nous apportent de nouvelles technologies servant à extraire l'information ainsi que de nouvelles connaissances du monde. Il est facile à imaginer que les innovations dans le domaine de la science des données, notamment l'apprentissage automatique, puissent être utilisées pour analyser des modèles et à faciliter la prise de décisions. De nombreuses entreprises telles que DigitalGlobe et Orbital Insight s'en servent déjà. Au fur et à mesure des progrès de la science des données, la granularité de ce type de données peut être exploitée pour étudier les effets locaux, les retombées géographiques et les activités économiques dans les régions éloignées de la Terre où les seules informations fiables proviennent de centaines de kilomètres dans l'espace.

Et ce ne sont pas seulement les lumières nocturnes : les innombrables points de données contiennent des scénarios que nous commençons à peine à entrevoir. Grâce aux données satellitaires, géospatiales et textuelles, et à une infinité d'autres sources d'information émergentes, nous serons en mesure d'élargir les perspectives et de développer de nouveaux modes de pensée en science économique.

Baignée des rayons du soleil, la Terre est une planète fragile dans la vaste étendue des ténèbres cosmiques. Sans notre civilisation, son côté obscur serait resté sombre, comme il l'a été pendant des milliards d'années. Tandis que les lumières nocturnes nous illuminent depuis plus d'un siècle, elles ont tout juste commencé à éclairer notre compréhension de la Terre.

À l'aube de l'ère des mégadonnées, les possibilités abondent. Nous devrions en profiter pour exploiter activement le potentiel des mégadonnées afin de mieux comprendre l'économie, de formuler des politiques plus intelligentes et de faire de ce monde un endroit meilleur et plus lumineux. 

JIAXIONG YAO est économiste au département Afrique du FMI.

Cet article est inspiré du document de travail du FMI 19/77, préparé par Yingyao Hu et Jiaxing Yao.

Que sont les tests de résistance ?

L'évaluation de la solidité des banques est cruciale pour la stabilité financière

Martin Čihák, Hiroko Oura et Liliana Schumacher



COMMENT SAVOIR si un système financier est solide ? Les banques peuvent-elles survivre à une récession si la moitié de leurs clients hypothécaires perdent leur emploi et cessent de payer leurs dettes ? Les assureurs ont-ils assez d'argent pour indemniser les victimes des sinistres si un tremblement de terre de magnitude 8 frappe Tokyo ? Les tests de résistance répondent à ces types de questions.

L'attention portée aux tests de résistance s'est intensifiée pendant la crise financière mondiale de 2008, lorsque les banques et autres établissements financiers ont perdu d'importantes sommes d'argent. De grandes institutions établies de longue date, telles que Lehman Brothers, ont fait faillite. D'autres ont nécessité des renflouements de plusieurs milliards de dollars financés par les contribuables. Les gens ne savaient pas si leur banque serait encore là demain. Les autorités nationales des pays touchés par la crise ont commencé à recourir fréquemment aux tests de résistance pour réduire l'incertitude concernant la solidité des établissements bancaires et décider des mesures à prendre pour les banques vulnérables.

Les tests de résistance portent généralement sur la solvabilité (les banques disposent-elles de fonds propres suffisants pour absorber les pertes ?) et sur les liquidités (ont-elles assez d'argent dans leurs caisses pour rembourser leurs

dépôts et autres dettes ?). Supposons qu'une banque perde un milliard de dollars quand le prix des maisons baisse de 50 %. La banque peut survivre et rester solvable si elle dispose d'un capital de 10 milliards de dollars, mais pas si ce capital n'est que d'un milliard de dollars. Et si les épargnants d'une banque paniquent et retirent soudainement 50 millions ? Si la banque n'est pas en mesure d'emprunter de l'argent pour remplacer ces dépôts, elle peut survivre à condition de posséder des actifs, comme des obligations d'État, qu'elle peut vendre rapidement.

Grave mais plausible

L'un des principaux ingrédients des tests de résistance est un scénario défavorable, grave mais plausible. Un scénario grave suppose un événement peu probable qui présente néanmoins des conséquences potentiellement catastrophiques. Il peut s'agir, entre autres, d'un tremblement de terre exceptionnel, d'une répétition de la crise financière de 2008 ou d'un défaut de paiement de la dette publique. Les scénarios plausibles excluent les hypothèses absurdes, telles qu'une invasion martienne. Les scénarios fondés sur le passé sont utiles, mais pourraient omettre certains nouveaux risques. Par exemple, des perturbations majeures issues des nouvelles technologies financières ou

des changements climatiques ne se sont pas encore produites, mais elles sont plausibles.

Pour composer un scénario, il faut d'abord dresser la liste des risques potentiels spécifiques à un pays. C'est le cas, par exemple, d'un déclin important du secteur manufacturier dans un pays qui dépend fortement de la production industrielle, ou d'un attentat terroriste dans un pays très touristique. Les auteurs des tests de résistance élaborent ensuite une trame pour le scénario et évaluent les mouvements de variables telles que le PIB et les taux d'intérêt.

Pour comprendre comment un scénario défavorable nuirait à la solidité des banques, les auteurs des tests évaluent d'abord le comportement potentiel des clients de ces banques dans de telles circonstances. Pour ce faire, ils devront peut-être calculer le nombre de ménages et d'entreprises qui continueraient à rembourser leurs dettes si l'économie se détériorait, et estimer comment ceux-ci puiseraient dans leurs dépôts bancaires. Les auteurs des tests mesurent ensuite comment ce comportement influerait sur la liquidité et les fonds propres des banques.

En raison des liens qui existent entre les banques, la faillite de certaines d'entre elles pourrait se répercuter sur le système financier et nuire à l'économie dans son ensemble. Que se passerait-il, par exemple, si les banques cessaient de prêter ? Les entreprises pourraient devoir réduire leurs activités et licencier des employés. Sans hypothèques, les familles ne pourraient peut-être plus acheter de maisons.

Risques nouveaux

Les tests de résistance portent souvent sur les banques en raison de leur taille et de leur importance pour l'économie. Cependant, d'autres fournisseurs de services financiers et sources de financement, comme la vente d'obligations, connaissent une croissance rapide. C'est pourquoi les tests de résistance évaluent de plus en plus souvent les fonds communs de placement, les compagnies d'assurance et autres fournisseurs de services non bancaires, ainsi que les nouvelles sources de risques. Par exemple, les récents tests de résistance du FMI ont examiné comment l'essor des nouvelles technologies financières pourrait diminuer les bénéfices des sociétés de services financiers. La dépendance croissante des banques à l'égard de tiers pour des services tels que l'infonuagique présente de nouveaux défis pour les tests de résistance.

En outre, les changements climatiques posent maintenant deux types de risques : physiques et transitoires. Les risques physiques se manifestent déjà par la fréquence et l'intensité croissantes des inondations, des sécheresses et d'autres catastrophes naturelles. Les assureurs qui vendent des assurances habitation et catastrophe pourraient perdre de l'argent. Ils pourraient aussi augmenter leurs primes à un point tel que de nombreux ménages n'auraient plus les moyens de se payer une protection. Le risque transitoire pourrait découler du déclin de l'industrie houillère

à la suite de l'adoption d'une taxe sur le carbone. Au fur et à mesure que ces entreprises perdent de l'argent, elles risquent de ne plus rembourser leurs prêts, ce qui réduirait les bénéfices de leurs banques. Les obligations et les actions émises par ces entreprises perdraient de la valeur, entraînant ainsi des pertes pour les investisseurs.

Le FMI a adopté les techniques de test de résistance dans le sillage de la crise financière asiatique de 1997, et fut l'une des premières institutions à y avoir recours. Les tests de résistance font partie du programme d'évaluation du secteur financier, mené conjointement pour les pays membres par le FMI et la Banque mondiale depuis 1999. Les tests de résistance du FMI se distinguent par le fait qu'ils se concentrent sur le système financier dans son ensemble plutôt que sur des institutions en particulier. Une fois l'évaluation terminée, les auteurs des tests recommandent aux autorités nationales des moyens de réduire les risques avant qu'ils ne se matérialisent, et de limiter les dommages s'ils se produisent.

Lorsque la crise financière mondiale a frappé en 2008, les autorités des États-Unis, de la zone euro et d'autres pays ont fait appel aux tests de résistance et rendu publics les résultats de ces tests afin de renforcer la confiance dans le système financier. Contrairement aux tests du FMI, leur objectif principal est de déterminer les faiblesses de chaque banque et d'envisager des mesures pour les remettre en état ou les fermer.

Respecter le mode d'emploi

Pour être utiles, les tests de résistance doivent reposer sur des données fiables, récentes et détaillées. Les données historiques doivent couvrir les épisodes turbulents ainsi que les périodes de calme. Des données incomplètes ou inexactes produisent des résultats peu fiables pouvant donner une fausse impression de sécurité.

Enfin, les tests de résistance ne sont pas des outils autonomes. Une analyse exhaustive des risques doit combiner ces tests avec d'autres outils quantitatifs et qualitatifs. En outre, les évaluations de la stabilité financière devraient être complétées par un examen des politiques du secteur financier, du cadre de surveillance et des dispositifs de sécurité financière d'un pays (par exemple, l'existence et la portée d'une assurance des dépôts). Lorsqu'ils sont effectués dans le cadre d'une évaluation aussi complète et détaillée, les tests de résistance sont des outils très puissants. **FD**

MARTIN ČIHÁK est chef de division, **HIROKO OURA** est chef de division adjointe et **LILIANA SCHUMACHER** est économiste principale, tous au département des marchés monétaires et de capitaux du FMI.

Pour en savoir plus sur les tests de résistance, consulter www.elibrary.imf.org et taper « stress testing » dans la barre de recherche.



IMF ECONOMIC REVIEW

Revue officielle d'études économiques du FMI, *IMF Economic Review* est une publication de référence dans le domaine de l'économie internationale. Elle est consultée par le milieu universitaire, le monde de la recherche en général et les décideurs partout dans le monde. La revue sert de support à une analyse rigoureuse de certaines des questions d'actualité les plus essentielles en matière de politique économique.

Pour en savoir plus, rendez-vous sur www.palgrave.com/us/journal/41308

« Pour une analyse des questions économiques internationales à la fois rigoureuse et pertinente sur le plan politique, la revue IMF Economic Review est ce qui se fait de mieux. »

— Barry Eichengreen, George C. Pardee et Helen N. Pardee, professeurs d'économie et de sciences politiques à l'université de Californie, à Berkeley.



FOND S M O N É T A I R E I N T E R N A T I O N A L

Comment remédier aux maux du capitalisme

LES MARCHÉS ET LES POUVOIRS PUBLICS ont longtemps rivalisé pour saisir ce que Lénine appelait les commandes de l'économie. Après la chute du Mur de Berlin, les marchés semblaient régner en maître. Nombre d'hommes de gauche, traditionnellement partisans d'un État fort, soutenaient les marchés libres. Le brillant économiste Larry Summers avouait lui-même à contrecœur son admiration pour Milton Friedman et, au cours de sa carrière au Trésor américain dans les années 90, il militait en faveur de la mondialisation financière et de la libre circulation des capitaux internationaux.

Raghuram Rajan n'a jamais succombé à cette euphorie. Bien qu'adepte des marchés libres et de leurs bienfaits, il en dénonçait vivement le coût. Dans son ouvrage *Saving Capitalism from the Capitalists*, il expliquait que les victimes de la concurrence devraient chercher de l'aide pour atténuer leur souffrance et assurer leur avenir : « il faut que les marchés aient du cœur, dans leur propre intérêt ». En 2005, dans un discours désormais célèbre, il dénonçait les excès de la mondialisation financière, qui faisaient augmenter le risque d'une « débâcle catastrophique », ce qui incita M. Summers à le traiter de « technophobe mal avisé ».

La crise financière mondiale et la rancœur que suscite depuis quelque temps la mondialisation prouvent la prescience de M. Rajan. Son dernier ouvrage vise à dénoncer les dangers du capitalisme débridé et à expliquer comment y remédier. M. Rajan suggère de relever le troisième pilier de la société, la communauté, qu'il définit comme un groupe social résidant dans une zone spécifique qui a en partage un gouvernement et souvent un héritage commun. Les marchés et l'État restent indispensables, mais, « lorsque les trois piliers de la société sont bien équilibrés ... la société a le plus de chance de pourvoir aux besoins de ses membres », surtout à ceux qui souffrent des retombées du commerce et de la technologie.

M. Rajan souligne les méfaits du commerce international. La perte d'emplois aux États-Unis, due à la concurrence étrangère, a, par exemple, contribué à faire baisser l'espérance de vie des hommes blancs d'âge moyen non hispaniques. « C'est comme s'il y avait eu simultanément dix guerres du Viet Nam, non pas dans un pays éloigné, mais dans les foyers des habitants des petites villes et des campagnes en Amérique », explique M. Rajan. Et pourtant, le



sort de ces communautés a été largement négligé par les partis majoritaires, qui, s'indigne M. Rajan, « refusent même d'admettre qu'il faut que les choses changent » et ont tendance à reprocher à ceux qui souffrent des effets commerciaux et technologiques de n'être que des bons à rien.

M. Rajan n'ignore pas, bien sûr, que les communautés peuvent causer des dangers. Son livre donne un récit fascinant de la manière dont les marchés et l'État ont surmonté les déficiences des commu-

Le pouvoir doit être dévolu à la communauté par les instances mondiales et nationales.

nautés féodales, ce qui assurait la stabilité, mais ne faisaient pas grand-chose pour sauver la plupart des gens d'une pauvreté abjecte. Les communautés modernes érigent aussi des murailles, mais le poids abusif de la tradition et la crainte des étrangers et des idées nouvelles peuvent « emprisonner dans le passé » les habitants.

Cependant, selon M. Rajan, les marchés et l'État ont usurpé le pouvoir des communautés, et il faut rétablir l'équilibre. Le pouvoir doit être dévolu à la communauté par les instances mondiales et nationales. M. Rajan note qu'à mesure que les machines vont se mettre à produire de plus en plus de nos biens et services, le travail humain « sera à nouveau centré sur les relations personnelles ». Les communautés pourraient bien être le lieu de travail de demain. **FD**

PRAKASH LOUNGANI est directeur adjoint du Bureau d'évaluation indépendant du FMI.

Monnaie métamorphosée

Le Japon embellit sa monnaie avec des hologrammes, des innovations et des œuvres d'art emblématiques

Melinda Weir

JETEZ UN ŒIL dans quelques années sur un billet de banque de 1 000 yens et vous y verrez probablement l'image holographique 3D d'un microbiologiste novateur au recto et, au verso, celle de la gravure sur bois ukiyo-e la plus connue au monde. Sur les billets de 5 000 et de 10 000 yens, vous verrez des images 3D d'une pionnière de l'éducation des femmes et du père du capitalisme japonais.

Le gouvernement japonais vient d'annoncer une métamorphose complète de la plupart de ses billets de banque. En avril 2019, le ministère des Finances a dévoilé les nouvelles versions des trois billets de banque les plus utilisés (1 000, 5 000 et 10 000 yens) ainsi que les nouvelles pièces de monnaie de 500 yens. Ce projet réunit des techniques anti-contrefaçon de pointe et des œuvres d'art de renommée mondiale, et rend hommage à des précurseurs en sciences, affaires et éducation.

Redessinés tous les 20 ans, les nouveaux billets de banque entreront en circulation en 2024, précédés par les nouvelles pièces de monnaie.

Triumvirat

Les nouveaux billets de banque honorent trois figures de proue du développement national au début de l'ère moderne du Japon.

- **Eiichi Shibusawa** (1840–1931), « père du capitalisme japonais », figurera sur le billet de 10 000 yens, le plus utilisé dans le pays. Shibusawa était un entrepreneur et une personnalité du monde des affaires qui a fondé la première banque du Japon, en plus d'environ 500 autres organisations commerciales et économiques, y compris la Bourse de Tokyo, ainsi que diverses entreprises toujours en activité. Fervent défenseur de la société civile, il était convaincu que l'intérêt du public était plus important que le profit et a participé à la fondation de centaines d'organismes œuvrant pour le bien-être social, l'éducation et les échanges internationaux. Selon lui, un pays n'a pas de frontières économiques nationales.
- **Umeko Tsuda** (1864–1929), pionnière de l'éducation des femmes, figurera sur le billet de 5 000 yens. En 1871, la fillette fut l'une des premières étudiantes à faire ses études outre-mer dans le cadre d'un programme diplomatique du gouvernement, seulement 20 ans après la fin de l'ère isolationniste du Japon, qui a duré plus de 2 siècles. De retour dans son pays, elle s'attacha à promouvoir l'éducation supérieure des femmes et fonda l'un des premiers établissements scolaires féminins du pays en 1900 (aujourd'hui l'université Tsuda).
- **Shibasaburo Kitasato** (1853–1931), médecin et bactériologiste, figurera sur le billet de 1 000 yens. Kitasato a découvert une méthode de prévention du tétanos, codécouvert l'agent infectieux à l'origine de la peste bubonique, fondé l'institut des maladies infectieuses et jeté les bases de la médecine moderne au Japon. Il fut candidat au prix Nobel en 1901.



Umeko Tsuda, fondatrice de l'une des premières universités féminines du Japon, figurera sur le nouveau billet de 5 000 yens.



La Grande Vague

Les pionniers de l'histoire du Japon figureront au recto des nouveaux billets. Quant au verso du billet de 1 000 yens, il représentera une œuvre d'art novatrice et influente du peintre Hokusai : la *Grande Vague de Kanagawa*, exemple emblématique de l'art traditionnel japonais ukiyo-e.

Terminée aux environs de 1830, cette image impressionnante, qui représente une énorme vague en pleine mer, a été soigneusement embellie par l'artiste avec une nouvelle teinte de bleu (le « bleu de Prusse ») importée d'Europe à une époque où le Japon était presque complètement isolé du reste du monde. Ces vagues spectaculaires, dont l'écume prend la forme de serres, encerclent le Mont Fuji en arrière-plan et balayent les pêcheurs recroquevillés dans leur bateau à l'avant-plan, évoquant à la fois le mouvement et l'immobilité. De nombreux exemplaires des œuvres de Hokusai ont quitté le Japon et influencé des artistes étrangers, notamment Cassatt, Monet et Van Gogh.

Des glycines et une ancienne gare ferroviaire de Tokyo figureront au verso des billets de 5 000 et de 10 000 yens, respectivement.

C'est une énorme vague qui anime le verso du billet de 1 000 yens. Le recto des trois nouveaux

billets de banque, quant à lui, est mis en mouvement par des portraits en hologramme, réalisés grâce à une technique 3D sophistiquée. D'après le ministère des Finances du Japon, ces nouveaux portraits holographiques, qui tournent quand on les incline, sont une première internationale.

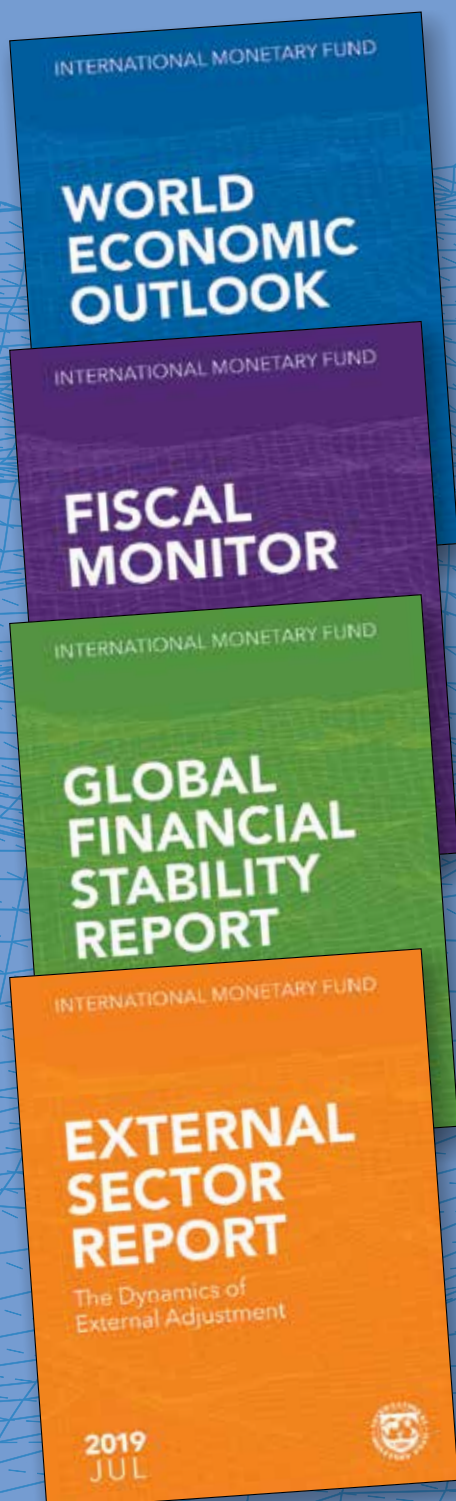
Parmi les autres nouveaux éléments de sécurité de ces billets redessinés figurent des filigranes haute définition, des bandes holographiques et un patch holographique. Les matériaux utilisés comprendront des fibres indigènes du Japon.

Bien que l'État ait pris des mesures pour promouvoir les transactions numériques, il est encore très courant de payer en espèces au Japon, plus que dans d'autres pays. Même si les paiements par écritures augmentent, la quantité de monnaie en circulation augmente également, en partie à cause des habitudes d'épargne des Japonais. D'après les représentants du ministère des Finances, il faut donc continuer à fournir une monnaie qui bénéficie d'un grand degré de confiance. À leur avis, ces nouveaux billets joueront bien ce rôle. **FD**

MELINDA WEIR est membre de l'équipe de rédaction de *Finances & Développement*.

La Grande Vague de Kanagawa, emblème de l'art japonais, orne le verso du nouveau billet de 1 000 yens.

**Téléchargez les dernières publications
sur [IMF.org/pubs](https://www.imf.org/pubs)**



**PERSPECTIVES DE
L'ÉCONOMIE MONDIALE**
Croissance ralentie,
reprise précaire

**MONITEUR DES FINANCES
PUBLIQUES**
Freiner la corruption
(résumé en français)

**RAPPORT SUR LA STABILITÉ
FINANCIÈRE DANS LE MONDE**
Facteurs de vulnérabilité
dans un cycle du crédit
qui parvient à maturité
(résumé en français)

**RAPPORT SUR LE SECTEUR
EXTÉRIEUR**
Dynamique de l'ajustement
extérieur
(en anglais uniquement)

FOND S M O N É T A I R E
I N T E R N A T I O N A L

Finances & Développement, septembre 2019



MFIFA2019003