

Cap sur l'avenir

Trois pays, le Belize, la Colombie et le Ghana, démontrent le potentiel de la technologie et de l'innovation pour renforcer les finances publiques

Analisa R. Bala, Adam Behsudi et Nicholas Owen

Partout dans le monde, des pays trouvent des solutions innovantes pour renforcer les finances publiques, améliorer la responsabilité et la transparence du secteur public, ou même générer des fonds pour la conservation. Trois études de cas mettent en lumière ces nouvelles approches, qui peuvent être riches d'enseignements pour d'autres pays.

Au **Belize**, un échange dette-nature a permis de réduire de 10 % du PIB l'encours de la dette extérieure de ce pays des Caraïbes, ce qui est un chiffre considérable, et de générer des fonds pour la protection du plus long récif corallien de l'hémisphère occidental. Des échanges similaires peuvent être envisagés pour financer des actions de conservation ou de lutte contre le changement climatique dans d'autres pays dont la dette est onéreuse.

Par ailleurs, en **Colombie**, des organisations œuvrant pour la transparence ont recours à des technologies à code source ouvert pour rendre publics les conflits d'intérêts non déclarés des fonctionnaires. Ces données peuvent être utilisées par le Bureau du contrôleur général, l'organisme de surveillance colombien, pour enquêter sur la corruption, ainsi que par des entreprises qui souhaitent éviter les risques pour leur réputation.

Enfin, en Afrique de l'Ouest, le **Ghana** se tourne vers la technologie pour améliorer l'accès aux services publics et élargir sa base de revenus. Les autorités consolident une base de données des contribuables, créent un fichier d'adresses numérique et tirent profit d'un système de paiement par téléphone mobile en plein essor pour intégrer davantage de personnes dans le système fiscal. À ce jour, 15,5 millions de personnes se sont inscrites pour obtenir une carte d'identité numérique officielle, et la majeure partie de la population adulte pourrait être inscrite d'ici la fin de l'année.

Belize : convertir la dette pour protéger la nature

La barrière de corail du Belize est une merveille de biodiversité. S'étendant sur plus de 270 kilomètres dans les eaux chaudes des Caraïbes, autour d'atolls, de cayes et de lagons côtiers, le plus long récif de l'hémisphère occidental abrite quelque 1 400 espèces, dont des tortues imbriquées et des lamantins, qui sont en voie de disparition, et plusieurs requins menacés. Cependant, le changement climatique et le réchauffement des océans, la pêche excessive et la destruction

des mangroves, ainsi que le développement incontrôlé du littoral, sont autant de risques pour cet écosystème fragile.

L'année dernière, les perspectives de survie de ce récif ont bénéficié d'un coup de pouce vital. Le 5 novembre, le Belize a signé un accord d'échange dette-nature avec l'organisation environnementale The Nature Conservancy (TNC). Cette opération a permis de réduire la dette extérieure du pays de 10 % du PIB, ce qui est remarquable. Peut-être plus important encore, elle a considérablement amélioré les perspectives de protection du milieu marin. Le Premier ministre du Belize, John Briceño, a assuré que l'accord protégerait les eaux océaniques du pays et ouvrirait la voie à une croissance forte et durable.

Dans le cadre de cet accord, une filiale de TNC a accordé un prêt au Belize pour racheter une « super-obligation » de 553 millions de dollars (la totalité de la dette commerciale extérieure du gouvernement, équivalente à 30 % du PIB) à un prix réduit de 55 cents par dollar. Cette opération a été financée par l'émission d'obligations « bleues » pour un montant de 364 millions de dollars, dans le cadre d'une vente organisée et garantie par la banque Credit Suisse. L'International Development Finance Corporation (DFC), la banque de développement des États-Unis, a fourni une assurance. Le prêt a ainsi pu bénéficier d'un faible taux d'intérêt, d'une période de grâce de 10 ans sans remboursement de capital et d'une longue échéance de 19 ans.

En contrepartie, le Belize a accepté de consacrer environ 4 millions de dollars par an à la conservation du milieu marin jusqu'en 2041. Le pays doublera la superficie de ses parcs de protection marine (qui englobent récifs coralliens, mangroves et herbiers marins, soit autant de zones de frayère), qui passera de 15,9 % à 30 % de ses océans d'ici 2026. Un fonds de dotation de 23,5 millions de dollars financera les mesures de conservation après 2040.

Selon Jaime Guajardo, chef de mission du FMI pour le Belize, cet accord est extrêmement bénéfique pour le pays et contribue aux objectifs des autorités de rétablir la viabilité de la dette, de promouvoir le développement durable et de renforcer la résilience aux catastrophes naturelles et au changement climatique.

Les échanges dette-nature ne datent pas d'hier. Ils existent, sous une forme ou une autre, depuis la fin des années 80. Cependant, les premiers accords prévoyaient généralement une annulation bilatérale de la dette par les gouvernements créanciers, à condition que les économies réalisées soient consacrées à la conservation. Dans la pratique, il s'agissait de subventions. Deux éléments ressortent de l'accord conclu par le Belize. Premièrement, le marché obligataire a lui-même fourni la « subvention » sous la forme d'un prix réduit. Deuxièmement, l'opération portait sur une dette due à des créanciers privés et a été, en fin de compte, financée par une autre catégorie d'investisseurs privés. Cette opération illustre les possibilités de transaction

D'autres échanges de dette sont possibles avec des pays dont la dette présente une décote ou des taux d'intérêt élevés.

avec des pays qui connaissent des difficultés économiques et dont la dette est onéreuse.

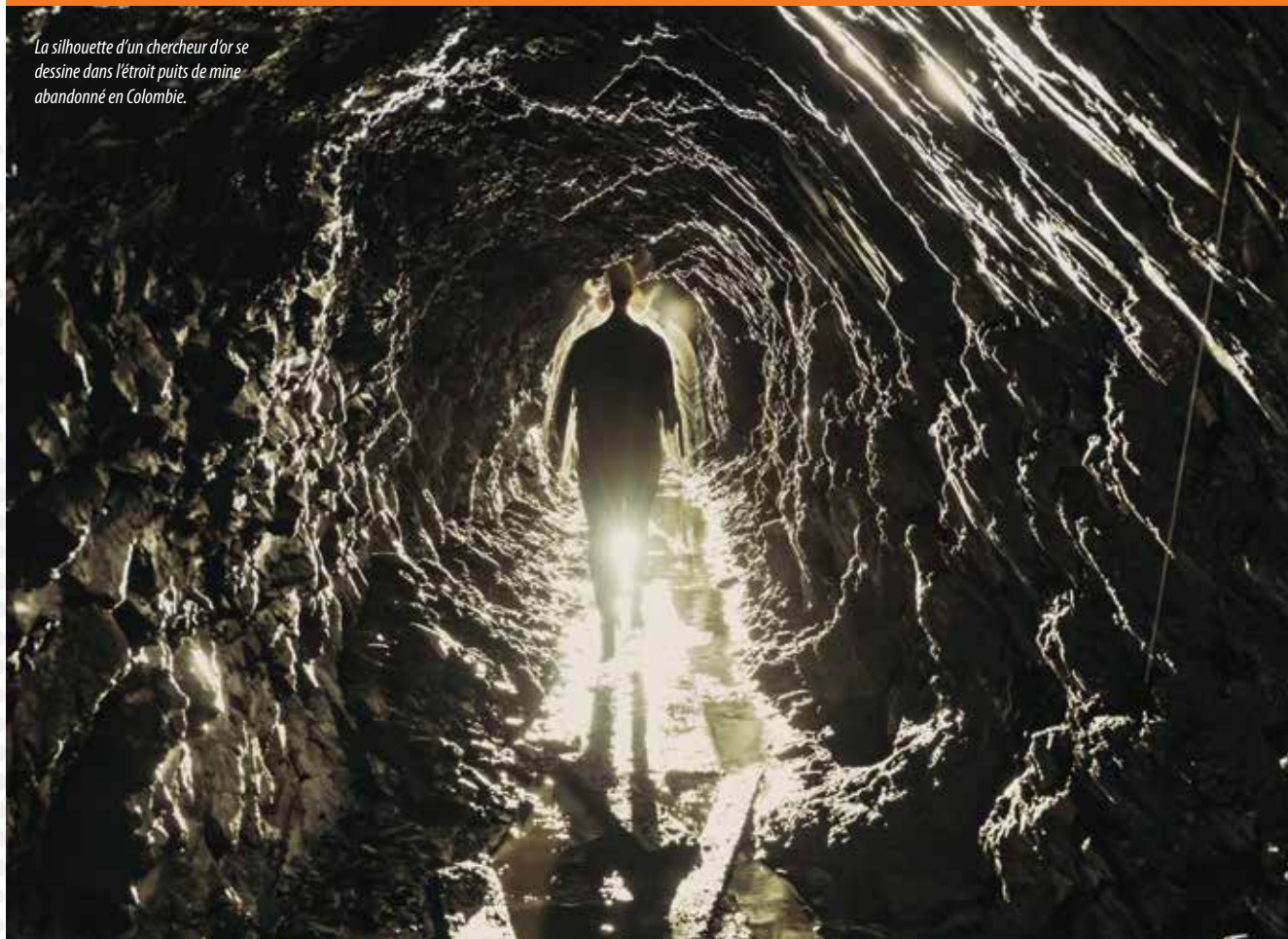
Kevin Bender, directeur chargé de la dette durable à TNC, explique qu'il n'a pas fallu longtemps pour convaincre le Belize. Le gouvernement a rapidement pris conscience des économies réalisables et des sommes pouvant être générées pour la conservation. En revanche, les investisseurs privés ont hésité à investir dans ces obligations bleues. Un tel échange de dettes est en effet compliqué, et n'avait jamais été réalisé auparavant. Les investisseurs hésitaient également à prêter à un pays ayant des antécédents de défaut de paiement, mais la participation de la DFC, du Credit Suisse et d'autres grandes institutions a donné une impulsion au projet.

L'entrée en jeu de la banque de développement des États-Unis a été décisive. Grâce à l'assurance de la DFC, les obligations bleues ont reçu une note de crédit élevée (Aa2 selon Moody's). Ainsi, même des investisseurs peu enclins à prendre des risques, comme les fonds de pension, pouvaient être sûrs d'être remboursés. « Sans cette assurance, personne ne voulait consentir de prêt au Belize », affirme M. Bender.

L'intérêt des investisseurs pour les considérations environnementales, sociales et de gouvernance a été un facteur déterminant dans la promotion de ce produit complexe. Dans le cas du Belize, les trois décennies d'expérience de TNC dans la gestion de programmes de conservation dans le pays ont convaincu les investisseurs que la protection marine promise serait effectivement assurée. En d'autres termes, ils ne risquaient pas d'être accusés de « *bluwashing* ».

De tels échanges sont possibles avec les pays dont la dette présente une décote ou des taux d'intérêt élevés. TNC, qui, en 2016, a également aidé les Seychelles, situées au large de l'Afrique orientale, à restructurer leur dette envers les créanciers officiels dans le cadre du Club de Paris et à investir les

La silhouette d'un chercheur d'or se dessine dans l'étroit puits de mine abandonné en Colombie.



économies réalisées dans la conservation des océans, envisage actuellement des accords similaires avec sept autres pays.

Tous les échanges dette–nature n'auront pas le même impact que celui du Belize, du moins en ce qui concerne la dette. Ce petit pays des Caraïbes avait une dette considérable envers ses créanciers par rapport à son PIB. Ainsi, l'impact de l'accord sur son ratio dette/PIB était substantiel. De plus, la dette du Belize se négociait avec une décote particulièrement importante.

Il n'en reste pas moins que de futurs échanges de dettes pourraient permettre de financer des projets de conservation ou de lutte contre le changement climatique, et de réaliser des économies. « Certains pays ont une dette démesurément onéreuse », souligne M. Bender. « Pourquoi donc ne nous laisseraient-ils pas leur donner l'argent pour la rembourser ? » Il reste à espérer que beaucoup d'autres pays dotés de merveilles de la nature comme la barrière de corail du Belize acceptent son offre.

Colombie : relier les points

Les Pandora Papers ont dévoilé les activités cachées des entités offshore auxquelles les élites fortunées ont recours pour éviter les impôts et dissimuler leur identité et leurs actifs.

La fuite a révélé comment ces individus privilégiés, par le truchement de fonds de fiducie, de comptes offshore ou de multiples couches de sociétés-écrans anonymes, cachent leur richesse dans des territoires à faible taux d'imposition et sous couvert de secret financier. Si ces entités peuvent être légales, le secret qu'elles procurent peut dissimuler des flux financiers illicites et favoriser la corruption.

La diffusion d'informations sur qui possède quoi peut apporter un changement. Ainsi, à partir des microdonnées fiscales de la Colombie, Juliana Londoño-Vélez et Javier Avila-Mahecha, de l'Université de Californie à Los Angeles, ont constaté que la divulgation de la richesse cachée des élites colombiennes a été multipliée par six après la fuite des Panama Papers en 2016. Les impôts payés par les personnes citées dans la fuite ont plus que doublé.

Pourtant, ce genre d'informations ne devrait pas reposer sur une fuite : elles devraient être accessibles à tous. Plus de 160 pays ont mis en place des mécanismes de divulgation financière obligeant les fonctionnaires à déclarer leurs biens, leurs revenus et leurs intérêts. Dans 80 de ces pays, ces informations doivent être rendues publiques. Près de 90 pays ont quant à eux récemment adopté une législation prévoyant des registres de « propriété effective », c'est-à-dire des informations sur les personnes qui possèdent ou

contrôlent réellement une entreprise. « Mais cela s'arrête à peu près là », commente Andres Knobel, chercheur principal sur la propriété effective au Tax Justice Network. « On observe cette tendance à la mise en place de registres de propriété effective, mais le grand public n'y a souvent pas accès, sauf principalement dans les pays européens. Le meilleur moyen d'améliorer le processus de vérification est de les rendre publics. »

Global Witness, une organisation à but non lucratif, a passé au peigne fin les données de plus de 4 millions d'entreprises lorsque le gouvernement britannique a publié son registre de propriété effective, exposant les failles potentielles et les signes de blanchiment d'argent et de criminalité financière.

Global Witness n'est pas la seule organisation à but non lucratif à se servir des mégadonnées. Grâce à un financement de départ octroyé dans le cadre du projet « Défi anticorruption » du FMI, Directorio Legislativo et l'initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) ont récemment créé *Joining the Dots*, un outil qui recense et rend publics les conflits d'intérêts potentiels non déclarés par les fonctionnaires. S'appuyant sur des technologies à code source ouvert, l'outil examine les déclarations financières de fonctionnaires et les données relatives à la propriété effective pour déclencher des signaux d'alerte, pointant d'éventuels conflits d'intérêts ou cas de corruption.

Le projet a été mis à l'essai en Colombie après l'adoption, en décembre 2019, d'une loi rendant obligatoire la publication des formulaires de divulgation financière des fonctionnaires. « Nous voulions mettre la loi à l'épreuve. Nous étions les premiers à avoir accès à ces informations », explique Noel Alonso Murray, directeur exécutif de Directorio Legislativo. La Colombie est également le seul pays d'Amérique latine à répondre à toutes les exigences relatives à la norme ITIE en rendant largement accessibles les données sur les entreprises extractives, y compris leurs licences et contrats. Enfin, elle est l'un des dix pays de la région à exiger légalement la déclaration de propriété effective.

La loi a été récemment modifiée pour créer un registre de propriété effective, mais seules les administrations publiques peuvent y accéder. « C'est un pas en avant, mais en réalité, ce n'est pas une avancée déterminante », fait remarquer Alonso Murray. « Si l'on veut lutter contre la corruption, il faut que ce registre soit public. »

M. Knobel est du même avis : « En Amérique latine, dix pays au moins disposent d'un registre de propriété effective, faisant mieux que la plupart des autres régions. Mais un seul pays, l'Équateur, propose un accès public. Le principal problème est le manque de transparence, qui nuit au processus de vérification. »

Sans accès aux informations sur la propriété effective, l'ITIE et Directorio Legislativo se sont appuyés sur des données indirectes : *Colombia Compra Eficiente*, une banque de données ouverte sur les marchés publics, et le portail de

« Si l'on veut lutter contre la corruption, il faut que ce registre soit public. »

l'ITIE, qui publie des données sur le secteur extractif, telles que les paiements et les licences des entreprises.

Après avoir examiné les données, l'équipe a recensé au total 20 969 signaux d'alerte impliquant 19 814 personnes politiquement exposées. Plus de 20 % d'entre elles étaient des fonctionnaires de haut et moyen rangs. Cela signifie que sur dix responsables politiques colombiens de premier plan, deux ont fait preuve d'incohérence dans leurs déclarations. « Ces signaux d'alerte ne se traduisent pas tous par une forme de conflit d'intérêts ou d'enrichissement personnel », poursuit Alonso Murray. « Mais cela pourrait être le cas. Ces signaux donnent des repères beaucoup plus concrets pour travailler, surtout pour les agences qui manquent de ressources. »

Le Bureau du contrôleur général de la Colombie, l'organe de surveillance fiscale du pays, est la structure qui devrait le plus utiliser ces informations, désormais accessibles au public. Cependant, les administrations ne font habituellement usage de ce type de données que dans le cadre d'une enquête. Selon M. Knobel, « le véritable intérêt est de pouvoir effectuer ces vérifications à l'avance, pour une meilleure prévention ». Les journalistes et les organisations de lutte pour la transparence assument généralement ce rôle, mais les entreprises y trouvent aussi leur compte. « Les investisseurs et les entreprises veulent savoir à qui ils ont affaire. Les banques veulent connaître leurs clients. Cela permet aux entreprises de prospérer, de faire des affaires en toute légitimité », affirme M. Knobel.

L'équipe essaie de lancer un projet similaire au Nigéria, mais l'outil devra être adapté. Il est heureusement souple et peut fonctionner si les formulaires de divulgation financière sont publics et si l'on peut les recouper avec au moins une série de données sur les marchés publics ou la propriété effective. Même dans les pays où les informations sont limitées, il est possible d'utiliser des données de substitution, comme cela a été fait pour la Colombie, bien que la qualité de ces dernières soit variable. « Le nettoyage des données représente un travail considérable », ajoute Alonso Murray.

Trier des données peu maniables et mal formatées est une tâche longue et difficile, mais pas impossible. Selon Alonso Murray, « le véritable défi consiste à convaincre les administrations d'ouvrir leurs registres ».

Un client présente une carte d'identification nationale pour effectuer une transaction d'argent mobile à Accra (Ghana).



Ghana : promouvoir la transformation numérique

Comment soumettre à l'impôt une personne dont vous n'avez aucune trace ? Ou un bien dont vous ignorez l'existence ? Au Ghana, le gouvernement a recours à la numérisation pour surmonter ces difficultés et renforcer ses recettes et son économie.

Ce pays d'Afrique de l'Ouest s'efforce de consolider une base de données de contribuables, de créer un fichier d'adresses numérique et d'exploiter un système de paiement par téléphone mobile en plein essor. L'objectif : augmenter les recettes fiscales, améliorer la transparence et garantir le respect des règles.

« Il est possible de naître au Ghana, d'y mener une vie bien remplie, d'y mourir et d'y être enterré sans laisser la moindre trace sur aucun document », déclarait récemment le vice-président Mahamudu Bawumia dans un discours.

L'un des principaux piliers de l'initiative ghanéenne est simple : dresser un registre fiable de sa population, évaluée à 31 millions d'habitants. Grâce à l'initiative Ghana Card, le gouvernement a immatriculé 15,5 millions de personnes jusqu'à présent, l'objectif étant de couvrir la majeure partie de sa population adulte d'ici la fin de l'année.

À chaque carte correspond un numéro d'identification national unique, activé de manière biométrique par les empreintes digitales, qui servira de point d'entrée pour tout, y compris la déclaration de revenus, l'ouverture d'un compte bancaire, l'enregistrement d'une carte SIM, l'obtention d'un permis de conduire ou le renouvellement d'un passeport.

Plus important encore, ce numéro d'identification sert d'identifiant fiscal, ce qui permet au gouvernement d'élargir le filet fiscal à davantage d'adultes économiquement actifs. Cet aspect est essentiel dans un pays où le ratio recettes/PIB est inférieur à celui des autres pays de la région.

Plus le nombre de numéros émis augmente, plus l'élargissement du filet fiscal sera important. L'ancien système de numérotation fiscale ne recensait que 3 millions de contribuables, indique Maxwell Opoku-Afari, premier vice-gouverneur de la Banque du Ghana, la banque centrale du pays.

Des efforts similaires ont été déployés pour répertorier les propriétés dans une nouvelle base de données nationale qui en regroupe les adresses sous forme numérique. Grâce aux données GPS, l'Autorité ghanéenne de l'utilisation des terres et de la planification spatiale a identifié 7,5 millions de propriétés qui peuvent désormais être ajoutées aux rôles d'imposition.

L'Autorité fiscale du Ghana (*Ghana Revenue Authority*) renforce la collecte des impôts et des taxes en conditionnant le renouvellement des permis de conduire et des licences professionnelles à leur paiement. Un nouveau portail gouvernemental, Ghana.gov.gh, offre un guichet unique pour un ensemble de services administratifs pouvant être assurés en ligne et permet d'éviter les pertes dues à la corruption. L'unité chargée du contrôle des recettes et de l'application de la réglementation intensifie également les audits des grandes entreprises, en particulier dans l'industrie minière et extractive, très importante dans le pays.

La collecte électronique des taxes et des impôts et d'autres mesures fiscales prévues dans le budget 2022 devraient aider le pays à augmenter de manière significative son ratio impôts/PIB, qui est actuellement de 12 %, pour atteindre environ 16 % à la fin de 2022, assure M. Opoku-Afari, qui siège également au conseil d'administration de l'Autorité fiscale du Ghana.

« Nous nous attaquons à tous les fronts, à savoir la numérisation, le respect des règles, l'application des lois et l'élimination des failles, afin d'être en mesure d'augmenter notre ratio impôts/PIB à moyen terme pour atteindre l'objectif de 20 % », ajoute-t-il.

Cette initiative globale de numérisation permet des avancées certaines, bien que progressives, dans la collecte des recettes. Cependant, le succès futur pourrait être stimulé par le solide système de paiement par téléphone mobile du pays, qui est unique en son genre.

Le Ghana possède l'un des marchés d'argent mobile les plus actifs et à l'essor le plus rapide du continent. Il a également été le premier pays à créer un système entièrement interopérable entre les trois réseaux de téléphonie mobile du pays et avec les comptes bancaires. Par exemple, une personne utilisant un compte d'argent mobile sur le réseau MTN peut effectuer un paiement à une personne qui utilise Vodafone. Les fonds peuvent également être transférés d'un portefeuille mobile vers un compte bancaire traditionnel.

Contrairement à d'autres systèmes d'argent mobile, la Banque du Ghana supervise toutes les transactions par l'intermédiaire de sa filiale, le Système de règlement des paiements interbancaires (*Ghana Interbank Payment and Settlement Systems Limited* ou GhIPSS). On dénombre dans le pays environ 19 millions de comptes d'argent mobile actifs.

Ce système constitue un autre pilier du programme de numérisation voulu par le gouvernement. Il a également instauré un formidable outil d'inclusion financière dont le pays cherche à tirer parti.

Dans le cadre du budget 2022, les législateurs ghanéens envisagent d'instaurer une « e-taxe » sur les transactions électroniques, qui concernerait les versements, les virements et les paiements à des commerçants effectués en argent mobile. Cette taxe de 1,75 % s'appliquerait aux transactions

Le Ghana possède l'un des marchés d'argent mobile les plus actifs et à l'essor le plus rapide du continent.

au-delà des 100 premiers cédis ghanéens (16 dollars) par jour et constituerait une nouvelle source de recettes.

Le gouvernement voit dans cette taxe électronique une occasion de capturer dans le filet fiscal une part croissante de l'activité économique, dont une grande partie relève du secteur informel. Cependant, certains estiment que taxer les transactions d'argent mobile pourrait inciter les gens à revenir à l'utilisation d'argent liquide et inverser une tendance positive.

« La taxe électronique est un moyen de présenter ces services comme un contrat social et un gage de participation de tous au paiement de l'impôt », déclare M. Opoku-Afari. « Il s'agit plutôt de parvenir à un équilibre délicat entre l'inclusion financière et la génération de recettes. »

La Banque du Ghana œuvre également au lancement d'un projet pilote d'une nouvelle monnaie numérique de banque centrale, l'e-cedi, dans le courant de l'année, qui devrait permettre d'élargir encore l'accès aux services financiers.

« Le prochain défi consiste à doter l'administration fiscale de la capacité et de la technologie nécessaires pour exploiter les mégadonnées. Il reste encore du travail à faire dans ce domaine », estime Albert Touna-Mama, représentant résident du FMI au Ghana.

Le secteur privé, qui a déjà participé à plusieurs initiatives, cherche à exploiter les données du secteur public pour apporter une valeur ajoutée aux utilisateurs.

« Le travail du gouvernement établit les bases et facilite la tâche du secteur privé pour que ce dernier puisse ensuite y ajouter des éléments », déclare Patrick Quantson, directeur de la transformation de DreamOval Limited, une société ghanéenne de fintech. « Je pense que, fondamentalement, le travail que le gouvernement doit faire pour cet investissement numérique est d'ouvrir l'accès à ses données dès le premier jour. » **FD**

ANALISA R. BALA, ADAM BEHSUDI et NICHOLAS OWEN font partie de l'équipe de rédaction de Finances & Développement.